



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

De kern van de zaak?

Eindrapport in het kader van de pilot kernbepalingen

April 2008

J. de Ridder
N. Struiksmā

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
Pro Facto BV



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

© 2008 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies.

Projectleiders: prof.dr. J. de Ridder

Senior onderzoeker: mr. N. Struiksma

Adviseurs: prof.dr.mr. B.F. Keulen, dr. H.B. Winter en mr. L. Bomhof

Begeleidingscommissie:

- mr. O.J.D.M.L. Jansen (disciplinegroep Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Utrecht; voorzitter);
- mr. G.A. Biezeveld (Functioneel Parket, Openbaar Ministerie)
- mr. C. Simons (Inspectie, ministerie van VROM)
- mr. A.J. Timmerman (directie Rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding, ministerie van Justitie)
- dr. H.C.J. van der Veen (WODC, ministerie van Justitie; namens opdrachtgever)
- drs. P.J. van Zanten (BMC)

Het onderzoeksrapport is te bestellen bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (050 – 363 56 74).

Inhoud

Samenvatting	1
1. Milieuhandhaving in retrospectief	8
1.1 Inleiding	8
1.2 Milieubeheersysteem en bestuurlijk stelsel	9
1.3 Het strafrechtelijke en het bestuurlijke systeem	11
1.4 Landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving	16
2. Onderzoeksvragen en –methoden	21
2.1 Onderzoeksvragen	21
2.2 Onderzoeksmethoden	22
2.2.1 <i>Voorgeschiedenis</i>	22
2.2.2 <i>Vier pilots</i>	23
2.2.3 <i>Document- en literatuurstudie</i>	24
2.2.4 <i>Interviews</i>	24
2.2.5 <i>Meldingen- en registratiesysteem</i>	25
2.2.6 <i>Kwaliteit kwantitatieve data</i>	26
3. Pilot Friesland	29
3.1 Inleiding	29
3.2 De eigen strategie	29
3.2.1 <i>Beschrijving</i>	29
3.2.2 <i>Afwijking van de landelijke strategie</i>	30
3.3 Nавolging van het Fries Draaiboek	32
3.3.1 <i>Bestuursrechtelijke handhaving</i>	32
3.3.2 <i>Strafrechtelijke handhaving</i>	34
3.3.3 <i>Informatievoorziening</i>	35
3.3.4 <i>Overleg en samenwerking</i>	36
3.4 Analyse	38
4. Pilot Amstelland-Meerlanden	40
4.1 Inleiding	40
4.2 De eigen strategie	40
4.2.1 <i>Beschrijving</i>	40
4.2.2 <i>Afwijking van de landelijke strategie</i>	40
4.3 Feitelijke handhaving	42
4.3.1 <i>Bestuursrechtelijke handhaving</i>	42
4.3.2 <i>Strafrechtelijke handhaving</i>	44
4.3.3 <i>Informatievoorziening</i>	45
4.3.4 <i>Overleg en samenwerking</i>	46
4.4 Analyse	47

5. Pilot Rijnmond	49
5.1 Inleiding	49
5.2 De eigen strategie	49
5.2.1 Beschrijving	49
5.2.2 Afwijking van de landelijke strategie	50
5.3 Feitelijke handhaving	51
5.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving	51
5.3.2 Strafrechtelijke handhaving	52
5.3.3 Informatievoorziening	54
5.3.4 Overleg en samenwerking	54
5.4 Analyse	55
6. Pilot Noord-Limburg	57
6.1 Inleiding	57
6.2 De eigen strategie	57
6.2.1 Beschrijving	57
6.2.2 Afwijking van de landelijke strategie	59
6.3 Feitelijke handhaving	61
6.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving	61
6.3.2 Strafrechtelijke handhaving	62
6.3.3 Informatievoorziening	63
6.3.4 Overleg en samenwerking	64
6.4 Analyse	66
7. Kwantitatieve analyse	68
7.1 Inleiding	68
7.2 Afwegingen rond kernbepalingen	68
7.3 Bekendheid inhoud landelijke strategie	70
7.4 Daadwerkelijke handhaving	73
7.5 Interpretaties en antwoordcategorieën	75
7.6 Conclusie en samenvatting	77
8. Analyse en oplossingsrichtingen	79
8.1 Inleiding	79
8.2 De probleemstelling nader bezien	80
8.3 De probleemstelling en de pilots	84
8.4 Handhaving volgens de afgesproken strategie	85
8.5 Redenen en oorzaken voor afwijking van de regionale strategie	88
8.6 Is de landelijke strategie werkbaar?	96
8.7 Conclusies en oplossingsrichtingen	98
8.7.1 Conclusies	98
8.7.2 Oplossingsrichtingen	102
Literatuur	106
Bijlagen	108
Summary: The core of the Matter	116

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 (name-lijk 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 gepartici-peerd door 29 organisaties: gemeenten, intergemeentelijke milieudiensten, provin-cies, waterschappen, handhavingseenheden van het Functioneel Parket (FP), (re-gionale milieuteams van) de politie en de VROM-inspectie. Het doel van de pilots was dat alle handhavende instanties die participeerden zo duidelijk mogelijk zou-den 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. Geduren-de de pilotperiode (maart-oktober 2007) werden de deelnemers geacht alle over-tredingen 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 proces-verbaal worden opgemaakt. In de praktijk vindt de strafrechtelijke handhaving niet volgens dit principe plaats. Het daadwerkelijke aantal processen-verbaal ge-

durende 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 handhavingzaken 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	- handhavingpartners kennen elkaar niet	- handhavingpartners 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 handavingsinspanningen. 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 waarschuwings-

brief 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 voor-aankondiging 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 taakverde-

ling 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.

1. Milieuhandhaving in retrospectief

1.1 Inleiding

Wie met de milieublik van vandaag naar de inrichting en werking van de milieueactiviteiten van de overheid kijkt, zou al gauw tot de conclusie kunnen komen dat er sprake is van een verbrokkeld geheel; van institutionele fragmentatie. Vandaag de dag wordt het milieu gezien als een wereldwijd ecosysteem, gekenmerkt door talloze complexe samenhangen. Het actieve beheer van dat milieu vergt een op de complexiteit van dat ecosysteem toegesneden institutionele vormgeving. Ofwel, het beheerssysteem dient ‘requisite variety’ te bezitten, zoals het in de klassieke systeemtheorie heet¹. De bestuurlijke werkelijkheid staat daar ver van af, zo lijkt het. Wie echter vanuit het perspectief van veertig jaar geleden de huidige overheidsinspanningen op milieugebied beziet, zal wellicht niet zozeer de fragmentatie van nu opvallen als wel de toename in de samenhang van allerlei verschillende activiteiten. Met allerlei voorzieningen voor samenhang wordt geprobeerd de nadelen en problemen van een gefragmenteerd beheerssysteem en een daarmee samenhangend handhavingstekort te compenseren.

In de eerste decennia van de ontwikkeling van het milieubeleid raakte de regulering van het inrichten verdeeld over een groot aantal ‘compartimenten’: bodem, grond- en oppervlaktewater, atmosfeer en biosfeer. Daarnaast deden ook zaken als energiebeheer, grondstoffenbeheer en afvalstoffenverwerking hun intrede als afzonderlijke compartimenten van milieubeheer. Het vergde veel aandacht en inspanning om deze vorm van fragmentatie althans gedeeltelijk op te heffen. Een kenmerkend resultaat daarvan was de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer in 1993; de wet die de integrale milieuvergunning introduceerde. Deze vergunning verving vergunningstelsels op grond van vijf oudere wetten (Hinderwet, Wet luchtverontreiniging, Wet chemische afvalstoffen, Afvalstoffenwet, Wet geluidhinder) alsmede enkele meldingsplichten. Op de keper beschouwd leverde dit slechts een beperkte institutionele integratie op en had het vooral voordelen voor ondernemers die vanaf toen konden volstaan met één (geïntegreerde) vergunning. Het watercompartiment bleef afzonderlijk gereguleerd door de waterkwaliteitsbe-

1. Stafford Beer, *Decision and Control*, London 1966; W. Ross Ashby, *Introduction to Cybernetics* London 1957. De “law of requisite variety” zegt dat een regulerend systeem tenminste dezelfde variëteit tot zijn beschikking dient te hebben als het te reguleren systeem bezit, wil de regulering adequaat kunnen zijn.

heerders. Een flink aantal wettelijke regelingen werd niet in de integratieoperatie opgenomen.

Daarenboven was de operatie van 1993 weliswaar bepleit ten behoeve van een meer integrale benadering van het ecosysteem,² maar in de praktijk kwam daar niet zoveel van terecht.³ De integrale milieuvergunning bleek vooral een voordeel voor de burger (dat wil zeggen het vergunningplichtige bedrijfsleven) dat met de aanvraag van één in plaats van vijf vergunningen kon volstaan. Datzelfde lijkt te gelden voor het wetsvoorstel van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): de Wabo is vooral gemotiveerd vanuit een streven naar vermindering van administratieve lasten, en niet vanuit het streven naar integraal beheer van het ecosysteem.

Een van de barrières voor de ontwikkeling van een meer samenhangend milieubeleid was dus gelegen in de wijze waarop beleidsvormers de milieuproblematiek beschouwden. Verschillende definities van de beleidsopgave leidden tot een meer of minder gefragmenteerde regulering. De compartimentalisering van de regulering, zoals die in de afgelopen veertig jaar is gegroeid, is echter niet de enige hindernis die integrale milieubeleidsvoering bemoeilijkt. Er zijn meer institutionele obstakels. Institutionele vormgeving kan nu eenmaal zelden of nooit vanuit een blanco situatie tot stand komen: steeds zal moeten worden gebouwd op historisch gegroeide fundamenten en gegevens. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is de overgeleverde staatkundige structuur van het land, zoals vastgelegd in grondwet en organieke wetten. Ook zullen er vaak in een wijder verband institutionele ontwikkelingen zijn waarmee bij de verdere vormgeving van het milieubeheerssysteem rekening moet worden gehouden. Voorbeelden zijn de invoering en uitbouw van de Algemene wet bestuursrecht en de ontwikkelingen in het strafrechtelijk ordeningsrecht. Overigens leveren zulke gegevens niet alleen maar beperkingen op, maar ook mogelijkheden.

Het onderhavige onderzoek gaat onder meer over de confrontatie tussen een integraal gedacht milieubeheer (met eenheid in de taakuitoefening door verschillende actoren) en twee van die institutionele gegevens: het interbestuurlijk systeem en het strafrechtssysteem.

1.2 Milieubeheersysteem en bestuurlijk stelsel

Toen het milieubeleid vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw tot ontwikkeling kwam, was de bestuurlijke indeling een gegeven. Afgezien van een mislukte po-

-
2. Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, *Naar een integrale milieuvergunningverlening*; Advies naar aanleiding van een ex ante evaluatie van de integrale milieuvergunning, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (VAR), Wabm, Den Haag 1989.
 3. Castelein, A., P.O. de Jong, J. de Ridder, A.J. Schilstra en C. Lambers, *Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen*, ECW Achtergrondstudie nr. 34, Den Haag 1998.

ging in de jaren zeventig om gewesten in te voeren, is steeds het geheel van drie bestuurslagen het institutionele raamwerk geweest waarop het milieubeheersysteem moest worden geënt. Daarbij kwam dat de uitvoering van de eerste milieuregelgeving (vergunningverlening krachtens de Hinderwet van 1875) een gemeentelijke taak was. Uiteraard werd “hinder” van bedrijven toen als een lokaal probleem gezien. De gemeenten hebben altijd een belangrijke positie in de milieuzorg behouden. Vanaf de jaren zestig echter werden vergunningverlening en handhaving ook vaak opgedragen aan de besturen van de provincies, de waterschappen en aan ministers. Daarmee is het milieubeheer een taak die over vele verschillende bestuursorganen is verdeeld. Daarbij is het overigens wel mogelijk dat toezichthouders voor meerdere bestuursorganen actief zijn, waardoor de versnippering in die gevallen de facto beperkt werd. Desondanks begon de fragmentatie begon met de toename van het belang van het milieubeheer steeds meer te wringen. Er deden zich allengs tenminste vier soorten vraagstukken voor die met de fragmentatie in verband te brengen waren.

Het probleem van de burger

De burger, in dit geval doorgaans een onderneming, krijgt met een veelheid van regels, bestuursorganen en toezichthouders te maken voor allerlei verschillende aspecten van zijn handelen, zijn bedrijfsvoering. Het ligt voor de hand dat dit probleem nijpender is naarmate de fragmentatie van de regulering groter is.

Het probleem van ‘economies of scale’

Regulering en handhaving van milieunormen bij vaak complexe bedrijfsprocessen vergen een deskundigheid die op de schaal van de gemeente vaak niet te realiseren valt – zo bleek al uit onderzoeken in de jaren zeventig en tachtig. Ook provinciale organisaties zijn niet altijd opgewassen tegen de hen toevertrouwde milieutaken. Hoe gefragmenteerder het beheersysteem, hoe groter de problemen van economies of scale.

Het probleem van de schaal van milieubedreigingen en bedreigende activiteiten

De eerste Hinderwet was nog gestoeld op de gedachte dat hinder, veroorzaakt door fabrieken en andere inrichtingen, lokaal van aard is. Tegenwoordig is de centrale gedachte in moderne benaderingen van de milieuproblematiek dat milieukwesties niet alleen lokaal, maar ook regionaal, bovenregionaal, landelijk en zelfs mondiaal van aard zijn. In dit wereldwijde ecosysteem hangen allerlei processen onderling nauw samen. Een gefragmenteerd beheersysteem kan met deze samenhangen niet overweg. Dat geldt ook voor de aard van de bedreigende activiteiten, die zowel mobiel als plaatsgebonden kunnen zijn en het karakter van een keten kunnen hebben.

Het probleem van gelijke behandeling

Deze kwestie wordt tegenwoordig vaker wordt aangeduid als het probleem van het creëren van een level playing field. Bedrijven en andere gereguleerden wensen tenminste in Nederland, maar bij voorkeur ook binnen Europees verband, op dezelfde manier onderworpen te worden aan onvermijdbare beperkingen in de be-

drijfsvoering zoals milieuregulering. Een gefragmenteerd beheersysteem is niet of minder goed in staat een level playing field te creëren.

Deze opsomming van vier punten is een sterke vereenvoudiging. In feite is er een grote variatie in alle vier deze problemen. Zo zijn sommige vormen van milieubelasting (geluidsoverlast en andere leefbaarheidsdelicten) wel degelijk puur lokaal. Het probleem van gelijke behandeling is minder aan de orde als het gaat om een milieuvergunning voor niet zelden unieke bedrijfsprocessen: de vergunning vergeet vaak juist maatwerk. Daar staat tegenover dat bij de handhaving (ook van unieke milieuvergunningen) het vereiste van een level playing field des te meer om de hoek komt kijken. Ondanks al deze en dergelijke complicaties kunnen de vier punten toch wel worden aangemerkt als vier wrijfpunten tussen de eisen van het milieubeheer en de bestaande bestuurlijke verhoudingen.

In de loop van de tijd zijn allerlei pogingen gedaan om de aansluiting tussen het bestuurlijk systeem en het milieubeheersysteem beter passend te maken. Globaal werden daarbij twee soorten voorzieningen toegepast. De ene was die van de regionale milieuorganisatie, op basis van de wet Gemeenschappelijke Regelingen. Met geld (BUGEM) en goede woorden probeerde het rijk gemeenten over te halen deze opschaling te organiseren. Deze pogingen waren vooral gericht op de problematiek van economies of scale. Zij hebben geresulteerd in een aantal intergemeentelijke milieudiensten. De meeste gemeenten echter werken zelfstandig.

De tweede soort voorzieningen bestaat uit vrijwillige afstemming van eigen activiteiten tussen bestuursorganen door middel van bestuursovereenkomsten en bijbehorende uitvoeringsprotocollen. Deze tweede aanpak is vooral gericht op gelijke aanpak, en dus gelijke behandeling, van normadressaten. Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM), is de organisatie waarbinnen veel inspanningen zijn verricht om onderlinge afstemming van handhavingsactiviteiten van provincies, gemeenten, waterschappen, rijksinstanties, politie en OM tot stand te brengen. De vigerende *Landelijke strategie milieuhandhaving*⁴ bevat afspraken over de vraag wanneer en op welke wijze handhavend zou moeten worden opgetreden. De logica van de LOM-aanpak is dat brede landelijke afspraken over samenwerking en afstemming worden verfijnd naar provincies, en binnen provincies naar regio's. Daarmee zou het uitgangspunt van gelijke behandeling bij handhavend optreden gecombineerd kunnen worden met maatwerk voor specifiek regionale en zelfs lokale problemen.

1.3 Het strafrechtelijke en het bestuurlijke systeem

In 1975 werden de eerste milieuwetten onder de werking van de Wet Economische Delicten (WED) gebracht. Daarmee deed het strafrecht definitief zijn intrede in de handhaving van de milieuregeling. De WED dateert in zijn vroegste

4. Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 25 maart 2004.

vorm uit 1951. De wet kwam voort uit het streven om de fragmentatie in de regulering van de handhaving van ordeningswetgeving op te heffen. Allerlei bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en onduidelijke handhavingsregimes in uiteenlopende bijzondere wetten werden daartoe onder de ene paraplu van de WED gebracht. De keuze voor een bijzonder integraal strafrecht met een gesloten sanctiestelsel werd indertijd ingegeven door de gedachte dat concentratie van rechtspleging bij ter zake kundige magistraten van het OM en de rechterlijke macht vereist was.

Tegen de tijd dat het milieurecht onder de werking van de WED werd gebracht, was deze exclusiviteit niet alleen geen werkelijkheid, maar zelfs geen nastrevenswaardig ideaal meer. Zoals op vele andere rechtsdomeinen kende ook het milieurecht voorzieningen voor bestuursrechtelijke handhaving naast de strafrechtelijke handhaving. Een tweesporen-stelsel was ontstaan, en nam in de volgende decennia alleen maar in belang toe. Het bestuursrechtelijk sanctie-arsenaal was aanvankelijk beperkt tot het sluiten van de inrichting, met daaraan toegevoegd de vaak lastig te hanteren bevoegdheid van bestuursdwang. In 1981 werd in de Hinderwet het instrument van de last onder dwangsom opgenomen, een handhavingsmiddel dat in de jaren '90 in de Awb werd geregeld en daarmee breder toepasbaar werd. Ook het intrekken van de vergunning door het bestuursorgaan werd toen mogelijk.

Op een aantal terreinen van bestuursrecht buiten het milieurecht kwam ook de bestuurlijke boete beschikbaar. De argumenten voor invoering van de bestuurlijke boete had overigens veel overeenstemming met de argumenten ter ondersteuning van de invoering van de WED veertig jaar eerder.

“Het streven was evenals toen gericht op een daadkrachtige aanpak van de ordeningscriminaliteit. Het werd daarbij als een voordeel gezien dat de handhaving in één hand kwam te liggen, namelijk in de hand van het bestuur. Het kabinet stelde zich op het standpunt dat de handhaving van de wet een integraal onderdeel vormt van de uitvoering van de wet, zodat de handhaving van bestuurlijke wetten bij wijze van spreken van nature bij het bestuur thuishoort. Daarbij was het volgens het kabinet juist het bestuur dat beschikt over de deskundigheid en ervaring die nodig zijn voor een effectieve en efficiënte handhaving”⁵

De invoering van het twee-sporen-stelsel bij de handhaving van het milieurecht riep vrijwel meteen de vraag op hoe de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gezien moest worden. De antwoorden op deze vraag bewogen zich, in de loop van de daarop volgende decennia, tussen terughoudendheid voor het strafrecht en sterke betrokkenheid van het strafrecht.⁶ De opvattingen daarover binnen het strafrechtelijk systeem zelf in de eerste periode van de ontwikkeling van milieuwetgeving kwamen overeen met de positie die de WED inmiddels had. In de eerste periode van implementatie van de milieuwetgeving stond de gedachte centraal dat de reguliere handhaving van het milieurecht een

5. E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, *De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*, WODC Den Haag 2005, p. 145.

6. Zie voor een uitvoeriger overzicht: N. Struiksma, J. de Ridder en H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, O&B 253, 2007, pp. 19-27.

taak was van het openbaar bestuur, dat zich daarbij bediende van het bestuursrechtelijk instrumentarium. Het strafrecht was een ‘ultimum remedium’, een ‘laatste redmiddel’.⁷

Wat dat precies betekende was overigens niet zonder meer duidelijk. Juist vanuit bestuurlijke hoek werd al eerder aangedrongen op een meer actieve strafrechtelijke handhaving, vooral omdat het bestuursrechtelijk instrumentarium zo beperkt was: het sluiten of stilleggen van inrichting was in veel gevallen een veel te zwaar middel om een overtreding aan te pakken.⁸ Anderen meenden daarentegen dat het strafrecht een veel te grof sanctiemiddel was voor de meeste milieuovertredingen.⁹

Allengs echter trad een kentering op waarbij steeds meer deelnemers aan het debat zich een voorstander betoonden van een meer actief gebruik van strafrechtelijke maatregelen. Dit culmineerde in 1994 in de *Leidraad Milieu*¹⁰, een beleidsregel van het OM. “De bestuurlijke en strafrechtelijke rechtshandhaving zijn nevenge-schikt en complementair, d.w.z. zij vullen elkaar aan,” zo werd in deze leidraad gesteld.¹¹ Het stuk bevatte de opsomming van een aantal gevallen waarin strafrechtelijk optreden in beginsel geboden is. Het waren:

- a. commune delicten met milieurelevantie;
- b. opzettelijke overtreding van een kernvoorschrift;
- c. opzettelijke overtreding van een administratief voorschrift ten behoeve van toezicht of tijdig optreden door het bevoegd gezag;
- d. opzettelijk handelen zonder vergunning;
- e. recidive;
- f. (dreigende) milieuschade van enige betekenis;
- g. economisch voordeel of concurrentievervalsing van enige betekenis.”¹²

Criteria op basis waarvan (in andere gevallen) een keuze gemaakt zou moeten worden tussen strafrechtelijke en/of bestuurlijke handhaving van milieuwetten, ontbraken echter.

Vanaf 1990 is de complementaire functie van het bestuursrecht en strafrecht tot uitdrukking gekomen in handhavingsstructuren. Vanaf 1990 is in alle provincies volgens een landelijk model een handhavingsstructuur opgebouwd. De toenmalige minister van VROM, Alders, verwoordde het als volgt:

7. Zo bijvoorbeeld de nota *Handhaving Milieurecht* van minister van Justitie De Ruyter uit 1980. Kamerstukken II 1980-1981, 16 805, nr. 2, p. 12.

8. Rapport van het Interprovinciaal overleg inzake de Handhaving van het Milieurecht (IOHM), Kamerstukken II 1977-1978, 14 315, nrs. 3-4, p. 14-16.

9. Aalders, M., in: *Handhaving milieubeleid. Verslag van een studiedag*, Rijswijk, oktober 1985. Blz. 15.

10. Openbaar Ministerie, *Leidraad Milieu. Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht*, Den Haag, 1994.

11. Idem, blz. 27.

12. Idem, blz. 12, 13.

“Wij achten het wenselijk een en ander in de praktijk te brengen, opdat de gewenste samenhang in de handhavingsinspanningen op de onderscheiden bestuurlijke niveaus kan worden bereikt en afstemming met de strafrechtelijke handhaving kan worden gewaarborgd.”¹³

In elke regio zouden onder meer een bestuurlijk overleg, een ambtelijk overleg en een coördinatie- en informatiepunt (CIP) moeten gaan functioneren.¹⁴ De provincies dienden een coördinerende en stimulerende functie te vervullen. De ministers achtten het voorts wenselijk dat landelijk prioriteiten gesteld konden worden die zouden doorwerken op provinciaal en regionaal niveau. Deze handavingsstructuur werd niet in de milieuwetgeving verankerd; de invoering geschiedde op vrijwillige basis.

In 1993 constateert Biezeveld¹⁵ dat van een nevenschikte en complementaire rol van het strafrecht en het bestuursrecht nog geen sprake is, terwijl bij een evaluatie in 1996 bleek dat de hiervoor aangeduide bestuurlijke en ambtelijke overlegstructuren niet goed functioneerden en dat de CIP's in de meeste regio's maar zeer matig tot ontwikkeling waren gekomen:

“Mede als gevolg hiervan was er in veel regio's geen sprake van een systematische terugkoppeling van handhavingsinformatie naar andere partners. In het algemeen bleef de bereidheid tot samenwerking beperkt tot een (klein) deel van de totale handhavingsinspanningen in een regio. (...) Een en ander was in hoofdzaak terug te voeren op onvoldoende *bestuurlijke* draagvlak en interesse.”¹⁶

Dit leidde in 1997 tot een brief van de ministers van VROM, V&W en Justitie, met een oproep om de organisatie van de milieuhandhaving te verbeteren.¹⁷

“Deze kenmerkt zich door de aanwezigheid van een gebiedsgerichte handhavingsstructuur, in welk kader tenminste afspraken worden gemaakt over regionale samenwerking, de uitoefening van bevoegdheden en taken, de aansturing en prioriteitstelling en de informatieverschaffing. Bij de structuur dienen alle in het geding zijnde bestuurlijke handhavingsbevoegdheden te worden betrokken, en dient er afstemming te zijn met uitvoering van de handhavingstaken door het Openbaar Ministerie en de politie. De vorm waarin de structuur gestalte krijgt, de omvang van het gebied dat wordt bestreken en de mate van intensiteit van samenwerking wordt in principe aan de bevoegde organen overgelaten.”

13. Kamerstukken II 1989-1990, 21 137, nrs. 20-21, nr. 46.

14. G.A. Biezeveld, *Duurzame milieuwetgeving, Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering* (proefschrift), 2002: Boom Juridische Uitgevers, p. 341.

15. G.A. Biezeveld, Handhaving van de milieuwetgeving: zorg of uitdaging, in: *Milieu*, jaargang 8, 1993/4, p. 125-132.

16. Biezeveld 2002, blz. 343.

17. Kamerstukken II 1996-1997, 22 343, nr. 29.

De provinciale besturen gaven gehoor aan deze oproep. Zij brachten de besturen van gemeenten en waterschappen en andere handhavingsautoriteiten bij elkaar met in elk geval een op papier mooi resultaat:

“In alle provincies hebben de tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegde bestuursorganen met elkaar afspraken gemaakt ter verbetering van de handhavings-samenwerking op het gebied van het milieubeheer, waterbeheer, natuurbeheer en ruimtelijke ordening. In een strafrechtelijk complement bij deze bestuursovereenkomsten zijn parallelle afspraken vastgelegd tussen de hoofden van de arrondissementsparketten en de leiding van de regionale politiekorpsen over de verbetering van de strafrechtelijke handhaving en de samenwerking en afstemming met de bestuursrechtelijke instanties.”¹⁸

Deze afspraken waren meer een hernieuwde bevestiging van hetgeen na de brief van minister Alders overeen was gekomen dan dat zij een verandering van de overeen gekomen handhavingsstructuur betekenden. Zo liet een onderzoek in opdracht van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer zien dat de effecten van de bestuursovereenkomsten op de handhavingsamenwerking niet mogen worden overschat.¹⁹

Een vernieuwende bijdrage aan de discussie over de inzet van strafrecht en bestuursrecht bij de handhaving van milieurecht was een in 1997 verschenen studie van Blomberg en Michiels. In deze studie stelden zij, dat niet principiële maar praktische argumenten bepalend zouden moeten zijn voor de vraag in welke situatie welk vorm van sanctionering toegepast zou moeten worden.²⁰

Blomberg en Michiels onderscheidden zes handhavingsdoelen, te weten

- a. voorkomen van de overtreding;
- b. beëindiging van de overtreding;
- c. ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding;
- d. bevorderen van regelnaleving na een overtreding;
- e. vergoeding eisen van de veroorzaakte schade; en
- f. bestraffen van de overtreding.²¹

De keuze voor een handhavingsinstrument zou bepaald moeten worden door het te verwezenlijken doel. In het algemeen zouden de eerste vier doelen met bestuurlijke handhaving zijn gediend, terwijl de beide laatste om strafrechtelijke handhaving zou vragen. Strafrechtelijke sanctionering zou geen ultimum remedium meer moeten zijn, maar moeten worden toegepast op grond van de merites van het geval.

18. Biezeveld 2002, blz. 345-346.

19. R.A. van de Peppel en M. Herweijer, *Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht*, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, ECWM, Den Haag: 2002/7, p. 130-132..

20. A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, 's Gravenhage, 1997. Blz. 111.

21. Idem, blz. 178.

Het beleid volgde deze maatwerkaanpak niet. In 1999 deed weliswaar het OM – in de eerste *Aanwijzing handhaving milieurecht*– geheel afstand van de gedachte dat het strafrecht ultimum remedium zou zijn. Echter, met de *Aanwijzing* deed bijna de tegenovergestelde gedachte zijn intrede deed: strafrechtelijke handhaving is eerder regel dan uitzondering. De drijfveer van het OM voor deze omslag was de overtuiging dat alleen strafrechtelijke handhaving echt normbevestigend kan werken. Men was tot de slotsom gekomen dat de regels van het milieurecht veel te weinig deel uitmaakten van het rechtsbewustzijn van de normadressaten en dat een groot nalevingstekort daarvan het gevolg was. De *Aanwijzing handhaving milieurecht* is de pendant van de in mei 2004 door het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving vastgestelde Landelijke strategie milieuhandhaving. De beide documenten vormen tezamen de grondslag voor de integrale aanpak van de handhavingsproblematiek, die het centrale onderwerp van onderzoek is. De inhoud van de beide documenten wordt hierna in paragraaf 1.4 weergegeven.

Concluderend kan gesteld worden dat het denken over de rol van het strafrecht bij de handhaving van milieuwetgeving en over de taakverdeling tussen strafrechtelijke en bestuurlijke milieuhandhaving, de afgelopen dertig jaar een sterke verandering heeft ondergaan. Waar het strafrecht in de beginjaren van de milieuwetgeving welhaast vanzelfsprekend als ultimum remedium werd beschouwd, is strafrechtelijke handhaving volgens de vigerende *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het OM eerder regel dan uitzondering. Het is opvallend dat de ideeën over de werking van handhavingsinstrumenten zo radicaal konden veranderen zonder dat daar veel systematische empirische kennis aan ten grondslag lag. Zowel de oude ultimum remedium benadering als de huidige aanpak van de *Aanwijzing handhaving milieurecht* zijn eerst en vooral *opvattingen*, in meerdere of mindere mate geschraagd door casuïstische ervaring. Die opvattingen omvatten een aantal meer of minder expliciete veronderstellingen over de werking en de effectiviteit van de inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke middelen. Deze veronderstellingen zijn als uitgangspunt genomen bij het onderhavige onderzoek naar de handhavingspraktijk.

1.4 Een integrale benadering van de milieuhandhaving

De beoogde integrale aanpak van de handhavingsproblematiek is gestoeld op twee documenten, de reeds genoemde *Aanwijzing handhaving milieurecht* van het Openbaar Ministerie, en de Landelijke Strategie Milieuhandhaving zoals vastgesteld door het (bestuurlijk-ambtelijk) Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM).

De *Aanwijzing handhaving milieurecht*²² is een door het college van PG's uitgevaardigde beleidsregel gericht aan de hoofden van de parketten. De *Aanwijzing* bevestigt, dat het een taak van het OM is om, tezamen met het bestuur en de op-

22. De tweede, thans geldende *Aanwijzing* is van 2005 (Staatscourant 29 december 2005, nr. 253, blz. 16).

sporingdiensten, het strafrechtelijk aandeel in de integrale handhaving van het milieurecht te leveren. De *Aanwijzing* regelt de rol van het OM bij de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Het bevat de beleidslijnen die aangeven wanneer en op welke wijze het OM handhavend dient op te treden. Meer in het bijzonder bevat het document richtlijnen omtrent de opsporing en de vervolging van milieudelicten. Een belangrijk element daarbij zijn de zogenoemde *kernbepalingen*. Kernbepalingen worden in de *Aanwijzing handhaving milieurecht* als volgt gedefinieerd: “Bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt.” Met andere woorden, een kernbepaling is een voorschrift dat de kern vormt van het belang dat de regeling of vergunningen waar het deel van uitmaakt, beoogt te beschermen. Een bijlage bij de *Aanwijzing handhaving milieurecht* bevat een lijst met kernbepalingen: een opsomming van verboden handelingen met daarbij de wettelijke voorschriften die bij genoemde handelingen overtreden kunnen zijn.

Het onderscheid tussen de overtreding van kernbepalingen en die van niet-kernbepalingen kan gezien worden als de operationalisering van het opportuniteitsbeginsel bij de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Voor elk van beide categorieën geldt een specifiek sanctioneringsregime. Een overtreding van een kernbepaling dient steeds strafrechtelijk te worden gesanctioneerd, tenzij:

“naar het oordeel van de officier van justitie op basis van de onderzoeksbevindingen moet worden aangenomen, dat: a. hetzij de overtreding: – niet doelbewust is begaan en – een kennelijk incident betreft en – gering van omvang is en – sprake is van een overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen; b. hetzij, gelet op incidentele of structurele afspraak tussen OM en bestuur, er in het concrete geval geen functie is voor het strafrecht, omdat de facto de bestuurlijke maatregel(en)”.

Volgens de *Aanwijzing* is vervolging van een overtreding van een niet-kernbepaling over het algemeen niet opportuun. Niettemin kan ook zo'n overtreding om sanctionering vragen, en wel indien zich “bijzondere, vanuit strafrechtelijk oogpunt relevante omstandigheden” voordoen. Deze omstandigheden zijn:

- directe aantasting of bedreiging in betekenende mate van het milieu of de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole, of:
- de handelwijze van de overtreder duidt op een calculerende of malafide instelling, of:
- er bestaat een aanmerkelijke kans dat door niet optreden de overtreding op grotere schaal navolging vindt, of:
- de overtreding komt reeds op een zodanig grote schaal voor dat cumulatie van ongewenste effecten kan optreden, terwijl er geen bestuurlijk bevoegd gezag is dat doeltreffend kan optreden, of:
- internationaal recht dwingt tot handhavend optreden en er is geen bestuurlijk bevoegd gezag dat doeltreffend kan optreden, of:
- er is sprake van een voortdurende overtreding, waarbij onder voortdurend wordt verstaan ‘herhaald’ of ‘voortgezet’, of:
- er is sprake van een overtreding waarbij hercontrole door het bestuur illusoir is.

Ook in andere beleidsdocumenten zijn kernbepalingen benoemd, zoals in het *Handhavingsdocument Vuurwerk 2005*, de *Handhavings-UitvoeringsMethode Grondstromen* en de sanctiestrategie van Rijkswaterstaat en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

De *Landelijke Strategie Milieuhandhaving* (kortweg de LOM-strategie) bevat naast een strafrechtelijke, ook een bestuurlijke 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. Ook de LOM-strategie gaat uit van een onderscheid tussen kernbepalingen en niet-kernbepalingen. De tekst van de strategie laat echter enigszins in het midden of bestuursorganen geacht worden de OM-lijst te hanteren dan wel een andere, eigen lijst van kernbepalingen. Zo leest men onder het kopje “definities” onder meer:

“De sanctiestrategie wordt niet in stappen in de tijd beschreven, maar als passende reactie, afhankelijk van vooral de aard en gevolgen van de overtreding. Die “aard en gevolgen” van de overtreding zijn slechts ten dele tevoren op te sommen. Het is echter wel noodzakelijk om dat binnen de bestuurlijke organisatie zover als mogelijk te doen en dan in overeenstemming met het OM. Voorzover deze vastlegging landelijk heeft plaatsgevonden en is bekrachtigd door het BLOM is sprake van “kernbepalingen”. Die vormen dus een landelijk geldende, tussen OM en Bestuur overeengekomen lijst (of lijstjes per regeling) van bepalingen, waar beiden via deze sanctiestrategie een vorm van reactie over hebben afgesproken, waaraan zij elkaar kunnen houden. Maar het bestaan of het ontbreken van een lijst van kernbepalingen mag niet verhinderen om per geval en overtreding zich af te vragen of aan de hierna geformuleerde basiscriteria wordt voldaan voor respectievelijk reactie “waarschuwing” of “optreden”.

Voor de wijze van optreden na constatering van een overtreding bevat het LOM-document een sanctiestrategie die is opgebouwd uit een aantal stappen. Daaruit blijkt dat de systematiek in belangrijke mate overeen stemt met die van het OM. De te volgen stappen zijn:

Stap 1: waarschuwing met termijnstelling

- bij de eerste overtreding van een niet-kernbepaling, of als
- de overtreding van een kernbepaling
 - o niet doelbewust is begaan, én
 - o een kennelijk incident betreft, én
 - o gering van omvang is, én
 - o sprake is van een “overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen”
- of hetzij, “gelet op incidentele of structurele afspraak tussen OM en bestuur, er in het concrete geval geen functie is voor het strafrecht, omdat de facto de bestuurlijke maatregel(en) tot herstel al voldoende ‘straf’ inhoudt.”

Deze stap kan desgewenst worden overgeslagen.

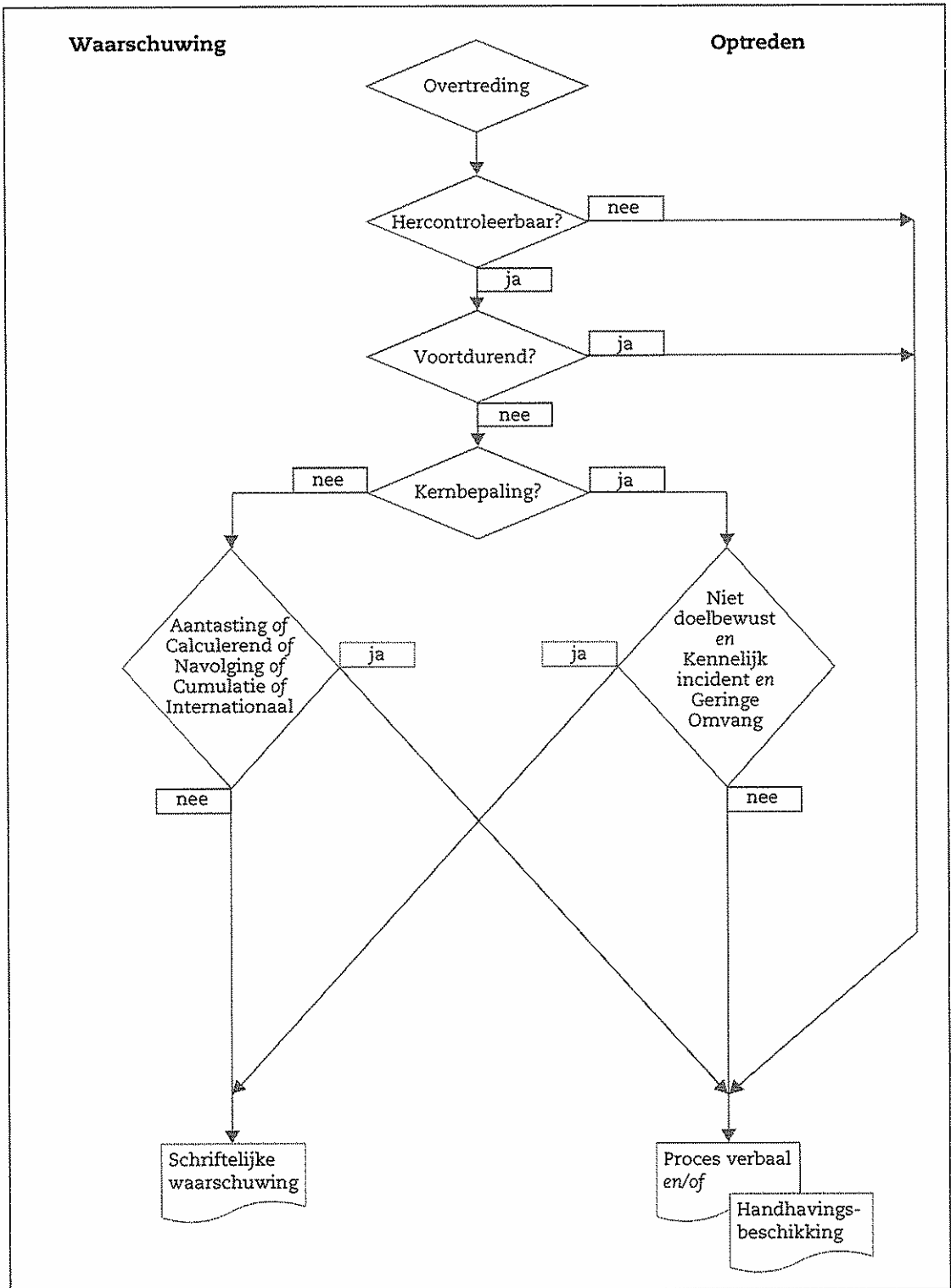
Stap 2: voorbereiden (schriftelijke waarschuwing met termijnstelling en vooraankondiging dwangsom of bestuursdwang teneinde gelegenheid te bieden tot geven van zienswijze) en – bij voortduren van de overtreding – uitvoeren bestuurlijke sanctiebeschikking en/of proces-verbaal:

- bij overtreding van een kernbepaling; of
- bij een voortdurende overtreding van een niet-kernbepaling; of
- bij een overtreding waarbij hercontrole illusoir is; of
- bij directe aantasting van:
 - o het milieu
 - o de openbare gezondheid
 - o de geloofwaardigheid van de overheid
 - o eerlijke concurrentie
 - o overheidscontrole; of
- bij een calculerende of malafide dader; of
- bij kans op navolging; of
- bij cumulatie; of
- bij een internationale verplichting.

Een schematische weergave is op de volgende bladzijde weergegeven. Deze is ontleend aan de *Landelijke strategie milieuhandhaving*.

De invulling van de formulering ‘proces-verbaal en/of handhavingsbeschikking’ uit bovenstaand schema c.q. ‘bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden’ (zoals het in de tekst van de strategie verwoord staat) geschiedt als volgt: “Op basis van – incidentele of structurele – afspraken tussen OM en bestuur wordt bepaald of een bestuursrechtelijke beschikking wordt genomen, een proces-verbaal wordt opgemaakt of beide routes worden bewandeld.”²³ Deze afspraken houden ook in op welke wijze OM en Bestuur elkaar informeren over gesignaleerde overtredingen. Overleg zou in elk geval moeten volgen indien er sprake is van een ‘grijs gebied’. Van een dergelijk grijs gebied zou sprake zijn indien er onduidelijkheid is, of twijfel bestaat of handhavend moet worden opgetreden en, zo ja, welke van de twee partijen (bestuursrecht en strafrecht) dit zou moeten doen.

23. *Landelijke strategie milieuhandhaving*, blz. 15.



2. Onderzoeksvragen en -methoden

2.1 Onderzoeksvragen

De formeel door het LOM vastgestelde sanctiestrategie is niet vanzelfsprekend de strategie zoals die in de praktijk wordt toegepast. Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft aan vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto BV de opdracht gegeven onderzoek te doen naar de uitvoering en uitvoerbaarheid van de landelijke sanctiestrategie. Het onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van het Functioneel Parket, namens het LOM. De centrale onderzoeksvraag is als volgt:

In hoeverre vindt de milieuhandhaving in de praktijk plaats volgens de geldende handhavingssystematiek, wat zijn redenen of oorzaken voor een niet optimale uitvoering van de milieuhandhaving, welke knelpunten zijn er en hoe kan de systematiek en/of de uitvoering verbeterd worden?

De centrale onderzoeksvragen vallen uiteen in de volgende deelvragen:

1. In hoeverre wordt bij de milieuhandhaving gewerkt volgens de afgesproken handhavingssystematiek?
2. Welke redenen en oorzaken zijn te onderscheiden indien niet (altijd) volgens de afgesproken systematiek wordt gewerkt?
3. Welke in de *Aanwijzing handhaving milieurecht* en de *Landelijke strategie milieuhandhaving* als zodanig aangeduide kernbepalingen van het milieurecht zijn in de praktijk niet of slechts beperkt uitvoerbaar bij de handhaving?
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?
5. In hoeverre achten de betrokken partijen de uitwisseling van gegevens en informatie passend voor een adequate uitvoering van de milieutaak?

6. Welke aanbevelingen kunnen op basis van de onderzoeksbevindingen geformuleerd worden?

De methoden waarmee deze onderzoeksvragen beantwoord worden, worden beschreven in de volgende paragraaf.

2.2 Onderzoeksmethoden

2.2.1 Voorgeschiedenis

Onder auspiciën van het LOM is in het najaar van 2006 een onderzoekstraject ingezet dat inzicht diende te geven in de uitvoering en uitvoerbaarheid van de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving. De precieze onderzoeksvragen zijn hiervoor weergegeven. Het project is opgesplitst in een procesmatig en een inhoudelijk (onderzoeks) deel.

Het procesmatige gedeelte stond onder directe regie van het LOM, is uitgevoerd door een projectteam van het Functioneel Parket, IPO en LOM en werd ondersteund door DHV/Arena Consulting en Eco Systems BV. Belangrijk doel van deze procesbegeleiding was het begeleiden van de in het onderzoek betrokken instanties bij het aanleveren en registreren van de benodigde informatie op het niveau van de specifieke bedrijfscontroles en het bevorderen van het samenspel tussen de deelnemende bestuurlijke en strafrechtelijke instanties. Het procesgedeelte was derhalve dienend aan het onderzoekgedeelte.

Het *procesgedeelte* van het project is gestart in november 2006. In de periode november-december 2006 zijn onder meer vier pilotgebieden geselecteerd waar het onderzoek uitgevoerd zou worden. De pilotgebieden zijn vanuit het Functioneel Parket en de provincies benaderd en geselecteerd. De pilots zijn verdeeld over de vier werkgebieden van de handhavingseenheden (Zwolle, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam) van het Functioneel Parket. Deelnemers deden op basis van vrijwilligheid mee. Over de pilotgebieden wordt nader ingegaan in paragraaf 2.2.2.

Aanvankelijk was het de bedoeling dat binnen de pilots gehandhaafd zou worden conform de landelijke sanctiestrategie. Dit bleek echter niet haalbaar. Bij de potentiële deelnemers bestond de vrees dat de landelijke strategie te veel van de ambtelijke capaciteit zou vergen, bijvoorbeeld doordat proces-verbaal of een handhavingsbeschikking zou moeten worden opgemaakt waar dat in de bestaande praktijk niet het geval zou zijn. De animo om mee te werken indien de (potentiële) deelnemers niet hun eigen milieustrategie en handhavingspraktijk konden toepassen, was daardoor zeer beperkt. Om die reden is door het projectteam van het procesmatige gedeelte besloten dat iedere deelnemer z'n eigen milieustrategie en handhavingspraktijk kon blijven toepassen.

De *onderzoeksopdracht* is medio december 2006 door het WODC uitbesteed aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. De pilots waren op dat moment al geselecteerd. In de offerte is overigens nog uitgegaan van een werkwijze binnen de pilots die volledig conform zou zijn aan de landelijke sanctiestrategie. De consequentie van de uiteindelijke keuze dat de eigen strategieën gevolgd konden blijven worden, was dat niet de daadwerkelijke uitvoering door de pilotdeelnemers van het centrale onderwerp van onderzoek (de landelijke sanctiestrategie) bestudeerd kon worden. In plaats daarvan zijn de regionale strategieën als basis genomen. Ook de uitvoerbaarheid van de landelijke strategie kon minder direct onderzocht worden: respondenten moesten hun oordelen hieromtrent baseren op een hypothetische en niet op een feitelijke werkwijze.

Gedurende het hele project was er sprake van een gelijktijdig proces- en een onderzoeksgedeelte. Vanuit de proceskant werd op 23 januari 2007 in Utrecht een startbijeenkomst georganiseerd, waarbij alle pilotdeelnemers uitgenodigd waren. Binnen elke pilot zijn voorts drie intervisiebijeenkomsten georganiseerd, waarin ervaringen zijn gedeeld en casus zijn besproken. Vanuit de onderzoekskant zijn de pilotdeelnemers benaderd voor interviews.

2.2.2 Vier pilots

De volgende pilotgebieden zijn geselecteerd:

Amstelland-Meerlanden

Deelnemers: Functioneel Parket Amsterdam; gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder Amstel, Uithoorn; Hoogheemraadschap Rijnland; politie Amsterdam-Amstelland (RMT); provincie Noord-Holland; VROM-inspectie.

Friesland

Deelnemers: Functioneel Parket Zwolle, gemeenten Achtkarspelen/Kollumerland c.a., Leeuwarden, Lemsterland, Skarsterlân; politie Friesland (RMT), provincie Friesland; Wetterskip Fryslân.

Rijnmond

Deelnemers: Functioneel Parket Rotterdam; DCMR; Zeehavenpolitie.

Noord-Limburg

Deelnemers: Functioneel Parket Den Bosch; gemeenten Bergen, Gennep, Mook en Middelaar; intergemeentelijke samenwerkingsverband Venray, Meerlo, Horst a/d Maas en Sevenum; politie Limburg-Noord (RMT); provincie Limburg.

Bij de start kenden de vier pilots in totaal 29 deelnemers. Binnen de pilot Friesland zijn de gemeenten Skarsterlân en Lemsterland afgehaakt. De gemeente Skarsterlân heeft zich teruggetrokken omdat men zich niet in staat achtte zaken te registreren, terwijl bij de gemeente Lemsterland zijn alle handhavers gedurende het

project zijn vertrokken zonder vervangen te worden. Daarmee eindigde de pilot feitelijk ook in deze gemeente. Tijdens de nul-meting zijn nog wel interviews bij deze twee gemeenten uitgevoerd. Bij de 1-meting zijn ze niet meer bevraagd.

In de Rijnmondse pilot beperkten de registraties zich tot overtredingen inzake opslag van gevaarlijke stoffen en meldingen van incidenten. In de overige regio's dienden alle overtredingen van kernbepalingen geregistreerd te worden.

De feitelijke wijze van optreden na het constateren van een overtreding zou gedurende de pilotperiode zoals aangegeven niet anders zijn dan ervoor. Belangrijk punt daarbij was dat in de pilot geen processen-verbaal zouden worden opgemaakt waar dit ervoor ook niet zou zijn gebeurd, ook al zou dit evident in strijd met de landelijke strategie zijn. Een wijziging in de werkwijze voor deelnemers aan de pilot was wel dat bij twijfel of er tegen de overtreding van de kernbepaling zou moeten worden opgetreden, overleg zou moeten plaatsvinden tussen het betrokken bestuursorgaan en de handhavingseenheid over de vraag of en, zo ja, hoe en door wie, gelet op de landelijke handhavingsstrategie, zou moeten worden opgetreden. Ingeval de uitkomst zou zijn dat er, in afwijking van de landelijke strategie, niet zou worden opgetreden door het bestuur of het OM, zou de reden hiervan moeten worden vastgelegd.

Binnen elk van de pilots zijn drie methoden van gegevensverzameling gehanteerd: documentstudie, interviews en kwantitatieve analyse.

2.2.3 Document- en literatuurstudie

Relevante documenten als handhavingsplannen en (regionale) handhavingsstrategieën binnen de pilotgebieden zijn bestudeerd. Daarnaast is relevante literatuur bestudeerd over bijvoorbeeld de geschiedenis van de milieuhandhaving.

2.2.4 Interviews

Op twee momenten zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van alle 29 deelnemers van de verschillende pilots. Hun functies waren:

- milieuhandhavers, milieucoördinatoren en/of hoofden handhaving van bestuursorganen;
- parketsecretarissen milieu of milieu-officieren van justitie;
- regionale beleidsmedewerkers milieu politie of leden regionale milieuteams van de politie.

In de periode februari/maart 2007 is een nulmeting gehouden door interviews te houden bij alle pilotdeelnemers. Door middel van deze interviews (en analyse van handhavingsdocumenten) is de milieuhandhaving in kaart gebracht zoals die voorafgaand aan de pilots de praktijk c.q. de norm was. Daarnaast is aandacht be-

steed aan de afwegingen die handhavers in concrete gevallen maken (wanneer wordt hoe gehandhaafd en waarom?) teneinde oorzaken en verklaringen voor niet-conforme naleving van de (regionale) handhavingstrategieën in kaart te brengen.

In de periode november/december 2007 heeft de 1-meting plaatsgevonden, waarin alle deelnemers opnieuw zijn geïnterviewd. In de 1-meting heeft een verdieping plaatsgevonden van de nulmeting en is onderzocht of de (aangepaste) gang van zaken gedurende de pilots (bijvoorbeeld als gevolg van de mogelijk geïntensiverde interactie tussen bestuursorganen en het Functioneel Parket) van invloed is op (de oordelen over) de uitvoering en uitvoerbaarheid van de landelijke strategie.

2.2.5 Meldingen- en registratiesysteem

De belangrijkste inspanning voor de pilotdeelnemers was dat elke overtreding van een (op de landelijke lijst opgenomen) kernbepaling geregistreerd diende te worden in een speciaal voor dit doel door Eco Systems BV ontworpen online registratiesysteem. In het meldingen- en registratiesysteem moesten door bestuursorganen gegevens over de overtreding en van het bedrijf worden ingevuld. Na het invoeren van deze gegevens kreeg het Functioneel Parket (FP) hiervan een melding per e-mail. Hierdoor kreeg het FP de beschikking over een ‘dossier’ in de vorm van een meldingformulier op de beveiligde website op basis waarvan het een handhavingstraject of – strategie kan bepalen. In de Friese pilot kreeg niet het FP maar het Regionale Milieuteam (RMT) de melding. Dit sloot aan bij de bestaande Friese praktijk dat de coördinatie van, en samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving plaatsvond door het RMT en niet door FP, zoals in de andere pilots.

Per casus diende door zowel het bestuursorgaan als het FP (in Friesland door het RMT) een vragenlijst te worden ingevuld. Deze vragenlijst is opgesteld door de onderzoekers. De vragen hadden betrekking op de kenmerken van de overtreding, afwegingen rond overtredingen van kernbepalingen, de ondernomen handhavingactiviteiten, de resultaten van de handhaving en de onderlinge samenwerking tussen bestuur en FP/RMT. De vragenlijsten en antwoorden van het bestuur en het FP zijn per pilot weergegeven in de bijlagen 1 en 2 van dit rapport.

Na het opstellen van de vragenlijst is deze in een aantal rondes aangescherpt. Kort samengevat:

- reflectie van de begeleidingscommissies op de vragenlijst van zowel het onderzoekspoor als het processpoor van het project;
- het voorleggen van de vragenlijst in een eerste intervisieronde bij de aan de pilot deelnemende instanties;
- reflectie vanuit de technische realisatie van het registratiesysteem, met name waar het gaat om de eenduidigheid en de keuze van antwoordcategorieën (moet bijvoorbeeld antwoord ‘onbekend’ worden opgenomen).

De data zijn in een Excelbestand door Eco Systems aangeleverd aan Pro Facto en vervolgens geanalyseerd in SPSS.

De periode waarin de pilotdeelnemers overtredingen van kernbepalingen dienden te registreren, liep van 1 maart tot 31 oktober 2007. In totaal zijn in deze acht maanden binnen de vier pilots 530 handhavingszaken geregistreerd in het registratiesysteem. In al deze zaken werden de deelnemers geacht een vragenlijst in te vullen die onderdeel is van het registratiesysteem. Dat is niet altijd gebeurd. In 78 van de 530 zaken heeft het bestuursorgaan de vragenlijst niet ingevuld. Twee bestuursorganen in Friesland zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor bijna de helft (37 stuks) van de niet-ingevoelde vragenlijsten. In bijna de helft van de zaken, namelijk in 202 gevallen, is de vragenlijst niet door FP of RMT ingevuld. In 174 gevallen ging het daarbij om de Friese pilot.²⁴

In 77 geregistreerde zaken is de vragenlijst noch door FP/RMT, noch door het bestuursorganen ingevuld. Deze registraties zijn daarmee voor het onderzoek niet bruikbaar. Het is niet bekend waarom vragenlijsten niet zijn ingevuld.

Tabel 2.1: Aantal geregistreerde zaken per pilot waarvoor een vragenlijst is ingevuld

Pilotgebied	Bestuursorganen	FP/RMT
Friesland	163	38
Amstelland-Meerlanden	154	151
Noord-Limburg	87	85
Rijnmond	49	49
Totaal	452	323

2.2.6 Kwaliteit kwantitatieve data

Volledigheid

Vóór de start van de dataverzameling is de pilotdeelnemers gevraagd in hoeveel procent van de gevallen zij een overtreding van een kernbepaling verwachtten. Deze inschattingen liepen uiteen van tien tot honderd procent van de geconsta-

23. Dit had de volgende reden. De standaard werkwijze was dat het RMT in Friesland een afschrift kreeg van een brief die door het bevoegd gezag wordt gestuurd naar aanleiding van een controle waarbij overtredingen van kernbepalingen zijn geconstateerd. Er gaat vaak veel tijd overheen voordat een bestuur naar aanleiding van een controle de brief daadwerkelijk verstuurt; vaak enkele weken soms zelfs meer als een maand. Wanneer de brief bij het RMT is ingeschreven wordt deze als zaak uitgezet bij een teamlid van het RMT. Er wordt dan een afspraak gemaakt met de toezichthouder om de hercontrole in gezamenlijkheid uit te voeren. Bij urgente overtredingen kan dit binnen veertien dagen zijn maar meestal wordt de termijn op twee maanden of meer gesteld. Na verstrijken van de termijn vindt de gezamenlijke hercontrole plaats en wordt procesverbaal opgemaakt indien kernbepalingsovertredingen nog niet zijn verholpen. Op het moment dat het RMT de vragenlijst onder ogen krijg, heeft men nog niet de brief. Wil het RMT voldoende informatie hebben om de zaak daadwerkelijk in behandeling te nemen, dan heeft men de brief nodig. Hoewel het technisch mogelijk was de tekst van de brief in de melding van het registratiesysteem te plakken, gebeurde dat niet. Het RMT heeft dus altijd op de brief moeten wachten. Er zat dus (te) veel tijd tussen het invoeren van de meldingen in het systeem en het uitvoeren van de gezamenlijke hercontrole met de toezichthouder. De meldingen waarvoor nog geen vragenlijsten waren ingevuld waren nog in behandeling op het moment dat de pilot afliep.

teerde overtredingen. Over het geheel genomen verwachtten instanties dat in ongeveer de helft van de controles wel één of meerdere overtredingen van kernbepalingen zouden worden geconstateerd. Aan het eind van het project is gebleken dat in drie van de vier pilotgebieden in 40-50% van de controles overtreding van één of meer kernbepalingen geregistreerd is. In het pilotgebied Noord-Limburg ligt dit percentage de helft lager. Een eenduidige verklaring voor deze verschillen kan op grond van de registratie niet worden gegeven. Alhoewel het percentage in Noord-Limburg duidelijk lager ligt dan in de andere pilotgebieden, is het aantal overtredingen van kernbepalingen dat feitelijk is gemeld, beduidend hoger dan gebruikelijk was buiten de pilot. Voor drie van de vier pilotgebieden lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de meeste geconstateerde overtredingen van kernbepalingen daadwerkelijk geregistreerd zijn. Door DHV/Arena Consulting is veel tijd en energie gestoken in het aansporen van de deelnemers tot het registreren van de meldingen en het invullen van de vragenlijsten.

Uit de interviews is gebleken dat niet alle deelnemers elke overtreding van een kernbepaling daadwerkelijk hebben ingevoerd in het systeem omdat men de overtreding te licht vond of weinig tijd, capaciteit of prioriteit had voor de registratie.

Kwaliteit data

Hierbij gaat het om de vraag of datgene wat wordt gemeten wordt, eenduidig is. Een belangrijk aspect daarbij is of vragen eenduidig worden geïnterpreteerd. Via diverse kanalen (interviews, focusgroepen, interviews) is gebleken dat dat niet altijd het geval is. Bepaalde vragen en antwoordcategorieën bleken door verschillende respondenten verschillend te worden geïnterpreteerd. Daarbij gaat het om onderwerpen als 'opzet', 'recidive' en 'malafide'. Deze begrippen zijn in de vragen- en antwoordenlijst niet gedefinieerd. In paragraaf 7.5 wordt inhoudelijk ingegaan op de verschillende interpretaties die hieraan gegeven zijn.

In de vragenlijst is er bewust voor gekozen deze en andere begrippen niet te definiëren, omdat deze begrippen in de landelijke strategie (waar ze aan ontleend zijn) ook niet gedefinieerd zijn. Het gaat dus zowel in de landelijke strategie als in de vragenlijst om een subjectieve interpretatie van een aantal begrippen. Dat houdt in dat als een respondent bijvoorbeeld aangeeft dat een overtreding opzettelijk gepleegd is, dat niet betekent dat er objectief sprake is van opzet volgens de geldende definities. Het betekent wel dat er in dat geval naar het oordeel van de respondent sprake is van opzet, hetgeen implicaties heeft voor de wijze van handhaven.

Uit de interviews is gebleken dat de personen die de online-vragenlijst hebben ingevuld, niet bij elke pilotdeelnemer degene was die verantwoordelijk was voor de feitelijke handhaving. Hoewel daarbij meestal werd aangegeven dat men ingeval van twijfel navraag deed bij de handhaver, kan dit de betrouwbaarheid van de gegevens in negatief opzicht hebben beïnvloed.

Anders dan aanvankelijk de bedoeling was, is met het meldingen- en registratiesysteem niet eerst in een beperkte kring van gebruikers proefgedraaid. In verband met de strakke planning was hiervoor geen tijd beschikbaar. Dit heeft ertoe geleid dat de vragenlijst gedurende de pilotperiode nog enkele (beperkte) wijzigingen heeft ondergaan in formuleringen van enkele vragen en/of antwoorden. Het is niet waarschijnlijk dat dit van invloed is op de kwaliteit van de data.

3. Pilot Friesland

3.1 Inleiding

Aan de pilot werd in Friesland aanvankelijk meegewerkt door één intergemeentelijke milieudienst, vier gemeenten, het FP, het RMT en het waterschap. Eén gemeente heeft zich echter teruggetrokken en bij een andere gemeente zijn alle handhavers gedurende het project vertrokken zonder vervangen te worden. Daarmee eindigde de pilot feitelijk ook in deze gemeente.

Het pilotgebied kan omschreven worden als een landelijk/agrarisch gebied met een stedelijke kern. Zware industrie komt weinig voor. Binnen de pilot zijn 212 zaken ingevoerd in het registratiesysteem. In 49 gevallen is de vragenlijst noch door het bestuursorgaan, noch door het RMT ingevuld. Het aantal zaken dat voor het onderzoek bruikbaar is, bedraagt dus 163.

3.2 De eigen strategie

3.2.1 Beschrijving

Op 1 december 1999 is de *Bestuursovereenkomst Handhavingssamenwerking Milieuwetgeving in Friesland* getekend alsmede een strafrechtelijk complement. Daarbij is onder meer overeengekomen dat het zgn. Fries Draaiboek als formeel handhavingsbeleid geldt voor alle in de provincie Friesland actieve handhavingsinstanties. In het Fries Draaiboek is een tweetal stappenplannen weergegeven (zie de bijlagen 3 en 4) die aangegeven welke strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke handhavingsactiviteiten verricht zouden moeten worden ingeval van overtreding van een kernbepaling en van een niet-kernbepaling. Daarbij wordt niet uitgegaan van de volledige lijst met kernbepalingen maar van een zgn. Tafel van 7. Deze Tafel van 7 omvat zeven overtredingen waartegen onmiddellijk strafrechtelijk zal worden opgetreden. In de woorden van de bestuursovereenkomst:

“Een kernbepaling is een bepaling waarbij, in het geval van overtreding ervan, onmiddellijk na de eerste constatering proces-verbaal wordt opgemaakt. De Tafel van 7 bestaat uit de volgende overtredingen:

- onjuiste (registratie van) verwijdering van gevaarlijke en/of (bedrijfs)afvalstoffen);
- fysieke opslag gevaarlijke (afval)stoffen niet conform de voorschriften (...);

- niet treffen van voorgeschreven bodembeschermende maatregelen (...) indien de bodem wordt of op zeer korte termijn kan worden verontreinigd;
- lozing van afvalwater niet conform de voorschriften;
- oprichten, uitbreiden en in werking hebben van een inrichting zonder vergunning;
- niet naleven van geluidsvoorschriften;
- andere dan bovenstaande bepalingen waartegen het bestuur strafrechtelijk optreden gewenst acht.”

Bij overtreding van een kernbepaling die deel uitmaakt van de Tafel van 7, dient in principe proces-verbaal te worden opgemaakt, tenzij de overtreding niet doelbewust is begaan én ze een kennelijk incident betreft én ze gering van omvang is. Bestuurlijk dient in eerste instantie een ambtelijke aanmaning of bestuurlijke waarschuwing te worden verstuurd. Deze wordt in kopie aan het RMT gezonden. Indien de overtreding na de eerste hercontrole voortduurt, dient een vooraankondiging voor een dwangsom of bestuursdwang verstuurd te worden.

Bij overtreding van een kernbepaling die *geen* deel uitmaakt van de Tafel van 7, hoeft in principe geen proces-verbaal opgemaakt te worden, “tenzij er sprake is van:

- directe aantasting of bedreiging van milieu en openbare gezondheid, geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole of
- een handelwijze die duidt op een calculerende of malafide instelling of
- aanmerkelijk besmettingsgevaar of
- overtreding op grote schaal, waarbij geen bestuurlijk bevoegd gezag doeltreffend kan optreden of
- internationaal recht dwingt tot optreden en geen bestuurlijk bevoegd gezag doeltreffend kan optreden.”

Pas indien de overtreding na de tweede hercontrole nog voortduurt, dient proces-verbaal te worden opgemaakt. Bestuurlijk dient bij overtreding van een niet-kernbepaling een waarschuwingsbrief verstuurd te worden. Na de eerste hercontrole dient een vooraankondiging voor bestuursdwang of dwangsom verstuurd te worden. Deze dient in kopie aan het RMT te worden gestuurd.

3.2.2 Afwijking van de landelijke strategie

Uit het voorgaande komt een aantal afwijkingen van de landelijke sanctiestrategie naar voren.

In de eerste plaats is de landelijke lijst met kernbepalingen ingeperkt tot een Tafel van 7.

In de tweede plaats is het voor de bestuurlijke handhaving niet relevant of er wel of niet een kernbepaling (Tafel van 7) is overtreden. Waar in de landelijke strategie bij overtreding van een kernbepaling direct een vooraankondiging dwangsom

of bestuursdwang verstuurd zou moeten worden, kan volgens de Friese strategie volstaan worden met een waarschuwing. Het enige verschil voor het bestuur is dat bij overtreding van de Tafel van 7 een kopie van de waarschuwingsbrief naar het RMT moet worden verstuurd en bij overtreding van een niet-kernbepaling niet. Daaruit kan worden afgeleid dat de Friese lijst met kernbepalingen uitsluitend een indicatie is voor strafrechtelijk optreden en niet voor bestuursrechtelijk optreden. Zoals ook uit de formulering van de vangnetbepaling van de Tafel van 7 (“andere dan bovenstaande bepalingen waartegen het bestuur strafrechtelijk optreden gewenst acht”) valt op te maken is de Friese lijst een hulpmiddel voor strafrechtelijke handhaving: de lijst geeft aan wanneer het bestuur het RMT dient te informeren. De landelijke milieustrategie omvat zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke handhaving. De landelijke lijst met kernbepalingen is ook een grondslag voor bestuurlijke handhaving. Dat is in het Fries Draaiboek niet het geval.

Een derde verschil tussen de Friese en de landelijke strategie is dat de landelijke strategie voor bestuurlijke handhaving twee stappen kent aan het begin van een traject van bestuurlijke handhaving. Bij overtreding van een niet-kernbepaling dient het bestuursorgaan (als eerste stap) een waarschuwing te geven. Wordt bij hercontrole opnieuw dezelfde overtreding geconstateerd dan volgt een vooraankondiging dwangsom/bestuursdwang. Bij een geconstateerde overtreding van een kernbepaling moet meteen de procedure dwangsom/bestuursdwang in werking gesteld worden. Het Fries Draaiboek bevat in beide gevallen nog een voorafgaande stap in de vorm van een ambtelijke aanmaning of een bestuurlijke waarschuwing.

Een vierde verschil is dat bij overtreding van een niet-kernbepaling ook het strafrechtelijk traject in Friesland een extra stap kent. Er hoeft pas proces-verbaal te worden opgemaakt indien de overtreding na de tweede hercontrole nog niet hersteld is. Uitzonderingen hierop zijn de situaties waarin sprake is van onder meer acuut gevaar of een calculerende of malafide instelling. In die gevallen is het opmaken van proces-verbaal wel direct geïndiceerd.

Een vijfde verschil tussen de Friese en de landelijke strategie ten slotte betreft de uitzonderingsgevallen waarin bij overtreding van een niet-kernbepaling, toch direct proces-verbaal opgemaakt dient te worden. Uit tabel 3.1 blijken enige afwijkende uitzonderingsbepalingen. Min of meer vergelijkbare clausules uit beide strategieën zijn in dezelfde rij weergegeven. Indien er geen vergelijkbare clausule is in de andere strategie, blijft die cel leeg.

Tabel 3.1: Omstandigheden waaronder proces-verbaal dient te worden opgemaakt bij overtreding van een niet-kernbepaling

Landelijke strategie	Friese strategie
bij een overtreding waarbij hercontrole illusoir is	
bij directe aantasting van het milieu, de openbare gezondheid, de geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole	bij directe aantasting of bedreiging van milieu en openbare gezondheid, geloofwaardigheid van de overheid, eerlijke concurrentie, overheidscontrole
bij een calculerende of malafide dader	Bij een handelwijze die duidt op een calculerende of malafide instelling
bij kans op navolging	
bij cumulatie	
bij een internationale verplichting	internationaal recht dwingt tot optreden en geen bestuurlijk bevoegd gezag doeltreffend kan optreden
	bij aanmerkelijk besmettingsgevaar
	bij overtreding op grote schaal, waarbij geen bestuurlijk bevoegd gezag doeltreffend kan optreden

Geen van de gesprekspartners kan precies aangeven waarom er destijds voor gekozen is een afwijkende strategie te formuleren. Wel wordt deze keuze over het algemeen gerechtvaardigd geacht. Volgens onder meer de respondent van het FP zou de landelijke lijst van kernbepalingen te lang zijn om bij elke overtreding (zonder de uitzonderingssituaties) proces-verbaal op te maken. De opsporingscapaciteit zou hiervoor niet voldoende zijn. Ook de bestuursorganen achten de landelijke lijst te lang om adequaat te kunnen handhaven met de beschikbare capaciteit.

Het Fries Draaiboek is overigens formeel niet meer van kracht. De bestuursovereenkomst gold tot 31 december 2005. Het Fries milieuoverleg (FMO) is in 2006 opgeheven. Onder de paraplu van het FMO is de bestuursovereenkomst met het strafrechtelijk complement tot stand gekomen. Daarnaast is het Servicepunt Handhaving (Seph), de coördinerende en sturende eenheid van de bestuursovereenkomst, opgeheven. Eén van de redenen was dat veel betrokkenen het aantal overlegsituaties te groot vonden dan wel de inhoud ervan te weinig substantieel. Om deze redenen zijn 24 van de 31 Friese gemeente afgehaakt. Ondanks dat deze niet meer van kracht is, hanteren de individuele partners binnen de pilot zonder uitzondering formeel de in het Fries Draaiboek vastgestelde handhavingsstrategie. In sommige gevallen gebeurt dit op basis van een besluit van de gemeenteraad. In andere gevallen is er geen formeel besluit genomen maar wordt het Fries Draaiboek niettemin nog wel gehanteerd.

3.3 Feitelijke handhaving

3.3.1 Bestuurlijke handhaving

De vraag die in deze paragraaf wordt beantwoord is, in hoeverre het Fries Draaiboek in de praktijk van de Friese milieuhandhaving ook daadwerkelijk van bete-

kenis is als handhavingskader. In hoeverre laten bestuursorganen zich leiden door de betreffende richtlijnen? Daarbij gaan het dan vooral om de acties die het bestuursorgaan ten opzichte van een bedrijf onderneemt naar aanleiding van een geconstateerde overtreding.

Het Fries Draaiboek blijkt bij slechts weinig bestuursorganen en organisaties een factor van groot belang te zijn voor het beantwoorden van de vraag hoe men handhavend zal optreden. Zoals aangegeven, geldt de Tafel van 7 niet de bestuurlijke maar de strafrechtelijke handhaving. Ongeacht of een overtreding te scharen is onder de Tafel van 7, dienen bestuursorganen eerst een waarschuwingsbrief met termijnstelling te versturen. Bij voortdurende van de overtreding dient na de eerste hercontrole een bestuurlijke vooraankondiging verstuurd te worden.

De respondent van bestuursorgaan 1 antwoordt of de strategie uitvoerbaar is: “Dan moet ik eerst even kijken wat er ook alweer in staat.” Respondenten van alle bestuursorganen binnen de pilot geven aan soms (dan wel regelmatig of altijd) – in weerwil van het Fries Draaiboek – meerdere waarschuwingsbrieven te verzenden voordat een bestuurlijke beschikking volgt. Volgens de respondent van bestuursorgaan 5 kan er geen sprake zijn van strikt handhaven overeenkomstig de Friese strategie. Bij milieuhandhaving gaat het er volgens hem om het naleefgedrag van de ondernemer te verbeteren. Dat wordt niet altijd bereikt door streng op te treden. Bij de afweging of er gehandhaafd moet worden, dienen volgens de respondent achtereenvolgens de volgende vragen te worden beantwoord:

1. is het een kernbepaling?
2. is er substantiële milieuschade?
3. hoe is de reputatie van het bedrijf?

Afhankelijk van de antwoorden wordt al dan niet handhavend opgetreden.

Uit het voorgaande blijkt dat weinige van de bij de Friese pilot betrokken instanties het Fries Draaiboek actief gebruiken als richtlijn om keuzen betreffende handhaving te maken. Alle bestuursorganen treffen bij acuut gevaar naar eigen zeggen direct afdoende maatregelen.

Bestuursorgaan 6 is het enige bestuursorgaan in de Friese pilot dat eigen BOA's heeft en ze inzet voor milieuhandhaving. Deze BOA's zijn ook bestuurlijk toezichthouder.

Uit het bovenstaande blijkt dat het stappenschema van het Fries Draaiboek in de praktijk weinig actief wordt toegepast. Het Fries Draaiboek bepaalt dat afwijkingen slechts zijn toegestaan indien het bestreffende bestuursorgaan de afwijking motiveert en meldt bij het Seph. Wegens opheffing van het Seph is dit in de praktijk onmogelijk. Alleen bij bestuursorgaan 6 moeten toezichthouders en BOA's intern, via een checklist motiveren indien wordt afgeweken van de handhavingsstrategie. In de praktijk gebeurt dit niet altijd even goed. Bij de overige instanties worden afwijkingen intern niet geregistreerd of gemotiveerd.

De hier beschreven handhavingspraktijk heeft gedurende de pilot geleid tot de in tabel 3.2 weergegeven bestuurlijke handhavingsactiviteiten.

Tabel 3.2: Daadwerkelijke bestuursrechtelijke handhaving in de casus

Geen handhavingsactiviteiten	39 (25%)
Alleen waarschuwingsbrief	105 (66%)
Dwangsom opgelegd/geïnd	5 (3%)
Bestuursdwang opgelegd	1 (1%)
Bestuurlijke transactie	7 (4%)
Divers	1 (1%)
Totaal	158 (100%)

In een kwart van de gevallen hebben er dus helemaal geen handhavingsactiviteiten plaatsgevonden. Dit is niet conform het Fries Draaiboek.

3.3.2 Strafrechtelijke handhaving

De respondenten van FP en het RMT geven aan dat voor de strafrechtelijke handhaving zoveel mogelijk het Fries Draaiboek wordt gevolgd. De geïnterviewde vertegenwoordiger van het Functioneel Parket gaat er nog steeds van uit dat in principe bij elke overtreding van de Tafel van 7 proces-verbaal moet worden opgemaakt. Het RMT wijkt daar volgens hem alleen van af als de overtreding slechts kleine milieuschade veroorzaakt. De respondent van het RMT voegt daaraan dat er ook geen proces-verbaal wordt opgemaakt indien een overtreding verholpen is, er geen sprake is van recidive is en de milieuschade gering is. Het RMT noemt de Tafel van 7 “een handig richtsnoer”, dat echter wel geactualiseerd zou moeten worden.

Bestuursorgaan 6, het enige binnen de Friese pilot dat BOA's inzet voor de handhaving van milieuwetgeving, geeft aan dat het onvoldoende capaciteit heeft om bij elke overtreding van de Tafel van 7 proces-verbaal op te maken. Daarom worden bij specifieke projecten de voor dit bestuursorgaan belangrijkste kernbepalingen geselecteerd, waarop vervolgens streng wordt toegezien.

In het kader van de pilot Friesland is in zes gevallen daadwerkelijk proces-verbaal opgemaakt, waarvan vijf door BOA's. Op grond van de door de bestuursorganen in het registratiesysteem ingevulde kenmerken en omstandigheden van de casus (N=163) zouden 61 processen-verbaal opgesteld moeten worden. Het daadwerkelijke aantal is derhalve fors minder. Het RMT heeft slechts 38 vragenlijsten ingevuld. In 5 van die gevallen (=13%) zou op grond van de ingevulde kenmerken en omstandigheden volgens het Fries Draaiboek proces-verbaal moeten worden opgemaakt.

3.3.3 Informatievoorziening

Niet het FP maar de politie, in de vorm van het Regionaal Milieuteam, speelt in Friesland een centrale rol in de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten. De bestuursorganen dienen bestuurlijke handhavingsbrieven door te sturen naar het RMT, als input voor mogelijk strafrechtelijk optreden. In het Fries Draaiboek wordt hierover het volgende geregeld:

“Benadrukt dient te worden dat de politie (...) afschriften van alle bestuurlijke brieven van het bevoegd gezag ontvangt betreffende overtredingen van de genoemde bepalingen.”

De bestuurlijke brieven worden in Friesland dus niet naar het FP gestuurd, zoals elders gebruikelijk is. Het RMT maakt na ontvangst van een bestuurlijke brief de afweging of er een proces-verbaal wordt opgemaakt. Deze gang van zaken is een bewuste keuze. “Ik hoef de brieven niet”, aldus de respondent van het FP. Het RMT heeft volgens hem de taak om milieucriminaliteitsanalyses te maken, en daartoe behoort ook het maken van keuzes over het al dan niet opmaken van proces-verbaal.

Bij overtreding van een kernbepaling moeten brieven volgens het Fries Draaiboek altijd in kopie naar het RMT. Bij overtreding van een niet-kernbepaling is dat indien de overtreding na de eerste hercontrole nog voortduurt. De manier waarop bestuursorganen hiermee in de praktijk omgaan vertoont een grote diversiteit. Het ene bestuursorgaan stuurt vrijwel niets, het andere maakt een voorselectie en een derde stuurt alles. De ‘selectiefactoren’ (wanneer wordt een brief wel in kopie naar het RMT gestuurd en wanneer niet?) zijn niet altijd duidelijk. Soms worden de eerste of tweede waarschuwingsbrieven niet verstuurd, maar een vooraankondiging wel. Andere bestuursorganen maken bij dit laatste weer een weging door alleen brieven van de ‘ernstige’ gevallen te sturen en/of brieven waarbij sprake is van recidive. Of er sprake is van overtreding van een Friese kernbepaling (Tafel van 7), is daarbij doorgaans geen doorslaggevende factor. Bestuursorgaan 2 stuurt alle brieven door naar het RMT. “We maken geen voorselectie. Anders zal je een keer zien dat er onterecht geen proces-verbaal is opgemaakt en wij de schuld krijgen dat we de brief niet hebben doorgestuurd.”

De selectiecriteria die de afzonderlijke bestuursorganen hanteren om brieven wel of niet op te sturen zijn niet geëxpliciteerd of kenbaar gemaakt. Het RMT heeft dan ook geen enkel inzicht in de aard en de omvang van de overtredingen die niet bij het team terecht komen en weet ook niet wat de motieven zijn om brieven niet door te sturen. Een volledig beeld van de geconstateerde milieucriminaliteit ontbreekt daardoor. De respondent van het FP vraagt zich overigens af wat er zou gebeuren als elke gemeente wél volgens afspraak de brieven zou doorsturen. Het FP zou deze extra caseload volgens hem niet aankunnen.

Bestuursorgaan 6 stuurt geen enkele brief door naar het RMT. Doordat het eigen BOA's heeft, kan het zelf proces-verbaal opmaken. Deze worden vervolgens rechtstreeks naar het FP gezonden.

3.3.4 Overleg en samenwerking

In het Fries draaiboek staat het volgende vermeld:

“In die gevallen waarbij de politie van mening is dat er sprake is van een ‘proces-verbaal waardige’ overtreding vindt overleg plaats met het bevoegd gezag. In dit overleg kunnen verdere afspraken over het handhavingstraject worden gemaakt en kunnen acties (...) op elkaar worden afgestemd.”

Deze passage suggereert dat men in voorkomende gevallen een gezamenlijke aanpak van de handhaving zal afspreken. In de praktijk is hiervan echter niet of nauwelijks sprake. Dat betekent niet dat er geen gezamenlijke actie is. Als de politie (i.c. het RMT) op grond van de in afschrift toegestuurde bestuurlijke handhavingbrief besluit proces-verbaal op te maken, neemt het RMT in veel gevallen contact op met het bestuursorgaan om de achtergronden van het geval en het bedrijf te weten te komen. Vervolgens beslist het RMT of er al dan niet proces-verbaal wordt opgemaakt. De respondent van het RMT geeft te kennen dat het RMT veel waarde hecht aan het oordeel van de bestuurlijke toezichthouders. Weliswaar heeft ieder z'n eigen verantwoordelijkheid, maar het RMT is naar eigen zeggen ontvankelijk voor argumenten van bijvoorbeeld een gemeente (bijvoorbeeld dat er overleg gaande is tussen bestuur en bedrijf). “We kennen de mensen van de gemeente goed genoeg om hun motieven voor eventuele niet-handhaving door het RMT te kunnen inschatten”, aldus een respondent van het RMT.

De gemeenten ervaren dit overigens niet altijd als zodanig. Men vindt de oordeelsvorming van de politie nogal eens te weinig genuanceerd. “De gemeente is meer ontvankelijk voor de omstandigheden, terwijl de politie een bedrijf eerder criminaliseert”, aldus een gemeentelijke handhaver. Een andere gemeente geeft aan dat er niet of nauwelijks afstemming plaatsvindt over de inzet van handhavinginstrumenten. Een gezamenlijke aanpak in een concrete casus vindt volgens alle respondenten slechts bij hoge uitzondering plaats, hoogstens bij zeer complexe zaken. Er is nooit overleg tussen een bestuurlijke toezichthouder en de politie over de vraag of en hoe er in een concreet geval bestuurlijk opgetreden zou moeten worden.

Het Fries Draaiboek noemt de volgende overlegvormen:

1. Lokaal handhavingsoverleg tussen gemeente en politie. Het gaat hier om zaakgericht overleg waarbij de handhaving in concrete gevallen wordt afgestemd.

2. Regionaal handhavingsoverleg tussen gemeenten, provincie, OM, VROM-inspectie en het waterschap. Er worden besluiten genomen over die zaken en onderwerpen “waarvan regionale afstemming noodzakelijk wordt geacht”.
3. Provinciaal overleg tussen de provincie, gemeenten, politie, OM, VROM-inspectie, waterschap, Rijkswaterstaat, KLPD, Rijksverkeersinspectie, douane, AID en Staatstoezicht. Er worden besluiten genomen over die zaken en onderwerpen “waarbij provinciebrede afstemming noodzakelijk wordt geacht”.

Zoals eerder aangegeven, is de bestuursovereenkomst en het daarmee annex zijnde Fries Draaiboek niet meer formeel van kracht terwijl het Seph is opgeheven. Men heeft drastisch gesnoeid in de verschillende vormen van overleg. In het kader van dit onderzoek is vooral het lokale handhavingsoverleg tussen gemeente en politie van belang. De toepassing van de sanctiestrategie en afwegingen in concrete gevallen over de inzet van strafrechtelijke en/of bestuursrechtelijke middelen zou juist hierin aan de orde moeten komen. Een dergelijke lokaal handhavingsoverleg vindt nauwelijks plaats. Als er overlegd wordt, betreft dat vooral de hierboven onder 2 en 3 genoemde vormen. Geen enkel bestuursorgaan uit de Friese pilot heeft een regulier overleg met de politie waarin op concreet niveau casus aan de orde komen en naar aanleiding daarvan een (gezamenlijke) aanpak ontwikkeld wordt.

In het Fries draaiboek is vastgelegd dat het bevoegd gezag en het OM “in overleg naar het meest werkzame middel tegen geconstateerde overtredingen” zoeken. Dat gebeurt in de praktijk niet of nauwelijks. Er is nadrukkelijk sprake van twee gescheiden trajecten: het bestuursorgaan handelt het bestuurlijke traject af, het RMT en het FP het strafrechtelijke traject. Alleen bij bestuursorgaan 6 ontbreekt die scheiding, omdat daar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving zich bij de BOA's in één hand bevinden.

De meningen van de bestuursorganen over de (samenwerking met) de politie zijn zeer uiteenlopend. Daarbij moet wel onderscheid gemaakt worden tussen het RMT en de lokale politie. Het RMT houdt zich uitdrukkelijk bezig met de strafrechtelijke afhandeling van door het bestuur geconstateerde, vooral inrichtingsgebonden overtredingen en, in mindere mate, met de opsporing van ernstige milieucriminaliteit. De bestuursorganen zijn in het algemeen tevreden over de wijze waarop het RMT de handhavingstaak invult. Voor de handhaving in concrete gevallen - vooral in de vorm van gezamenlijke controles - zijn bestuursorganen aangewezen op de lokale politie, meestal in de personen van de taakaccenthouders milieu van de basispolitiezorg binnen de gemeente. Indien het RMT een zaak op grond van een bestuurlijke brief van voldoende strafrechtelijk belang acht, voert de lokale politie in beginsel tezamen met de bestuurlijke toezichthouder een hercontrole bij het betreffende bedrijf uit. De frequentie waarmee dat in de praktijk gebeurt is afhankelijk van de beschikbaarheid van de lokale politie. De bestuurlijke toezichthouders stellen dergelijke gezamenlijke hercontroles zeer op prijs. Dat is zeker het geval indien men gebruik wil maken van de politie als ‘sterke arm’.

De tevredenheid bij bestuursorganen over de (beschikbaarheid van de) lokale politie verschilt sterk. “De politie is van goede wil, maar als er een spoedmelding tussendoor komt, is men weg”, aldus een respondent van bestuursorgaan 3. Een respondent van bestuursorgaan 2 is zeer ontevreden. Volgens hem is er bij de lokale politie “niemand geïnteresseerd in het milieu”. Het kost volgens hem veel moeite om iemand van de politie mee te krijgen bij een hercontrole, zelfs als het om de veiligheid van de toezichthouder gaat. Het gebrek aan onderlinge samenwerking tussen toezichthouder en lokale politie kan worden geïllustreerd door het gegeven dat het bestuursorgaan geen telefoonnummer heeft van de lokale politie. Men wordt – net als een gewone burger – geacht het algemene 0900-nummer van de politie te bellen. Bestuursorgaan 4 benadrukt daarentegen de goede relatie die men met de lokale politie heeft. Deze – verschillende – oordelen hangen sterk samen met persoonlijke relaties en de affiniteit van lokale politiemensen met het milieu.

Uit de registraties blijkt dat het RMT en het bestuursorgaan de onderlinge samenwerking in de concrete casus verschillend interpreteren. Het RMT is veel vaker van mening dat er sprake was van enige samenwerking dan het bestuursorgaan. In tabel 3.3 is dit weergegeven. Het gaat daarbij om casus waarbij de online vragenlijst zowel door het bestuursorgaan als door het RMT is ingevuld.

Tabel 3.3: Mate van samenwerking in casus volgens respondenten

	Bestuursorgaan	Politie
Geen samenwerking	21 (55%)	3 (8%)
Bepaalde samenwerking	6 (16%)	19 (50%)
Redelijk intensieve samenwerking	9 (21%)	16 (42%)
Zeer intensieve samenwerking	3 (8%)	-
Totaal	39 (100%)	38 (100%)

Het RMT is derhalve eerder dan de bestuursorganen van oordeel dat er sprake is van enige samenwerking in een casus. Hiervoor is geen logische verklaring.

3.4 Analyse

Bij de bestuurlijke handhaving van milieuwetgeving is het Fries Draaiboek, waarin de regionale milieuhandhavingsstrategie staat verwoord, nauwelijks een factor van belang, zo blijkt uit dit hoofdstuk. Belangrijkste afwijkingen: er worden geen waarschuwingsbrieven met termijnstelling verstuurd waar dat volgens het Fries Draaiboek altijd zou moeten en/of er worden meer dan één waarschuwingsbrief verstuurd, waar volgens het Fries draaiboek bij voortdurende van de overtrekking na de eerste hercontrole een bestuurlijke beschikking (vooraankondiging) zou moeten volgen. Bestuursorganen maken dus eigen afwegingen.

De politie (RMT) vervult in Friesland een actieve rol bij de handhaving van milieuwetgeving. Het FP functioneert op afstand; de feitelijke afwegingen, selectie van zaken en contacten met bestuursorganen zijn aan het RMT gelaten. De samenwerking met de regionale politie (RMT) wordt door de bestuursorganen dan

ook positief gewaardeerd. Dat geldt doorgaans niet voor de lokale politie. Ook de strafrechtelijke handhaving vindt echter niet volledig conform de Friese strategie plaats. Eigen afwegingen, vooral betrekking hebbende op de ernst van een overtreding, zijn daar debet aan.

De enige rol die de Tafel van 7 voor bestuursorganen speelt is dat bij overtreding van een bepaling die hier deel van uitmaakt, de aanschrijvingsbrief in kopie aan het RMT dient te worden gestuurd. De navolging hiervan loopt sterk uiteen. Sommige bestuursorganen sturen elke brief in kopie aan het RMT (ook als de Tafel van 7 niet in het geding is), andere sturen zelden of nooit een brief door. Uniformiteit is wat dat betreft dus ver te zoeken.

4. Pilot Amstelland-Meerlanden

4.1 Inleiding

Aan de pilot in de regio Amstelland-Meerlanden is meegewerkt door vijf gemeenten, de provincie, het hoogheemraadschap, de VROM-inspectie, het RMT en het Functioneel Parket. Binnen de pilot zijn 159 zaken ingevoerd in het registratiesysteem. In 5 gevallen is de vragenlijst noch door het bestuursorgaan, noch door het FP ingevuld. Het FP heeft nog in drie andere zaken de vragenlijst niet ingevuld. In de overige gevallen zijn de vragenlijsten door beide instanties ingevuld.

Het pilotgebied kan omschreven worden als grenzend aan stedelijk gebied, met weinig (grootschalige) industrie. De milieuzaken zijn relatief eenvoudig en weinig grootschalig.

4.2 De eigen strategie

4.2.1 Beschrijving

In een ambtelijk document van februari 2006 (met een logo van het Amstelland-Meerlanden-overleg) is de bestuurlijke sanctiestrategie als volgt vervat:

Tabel 4.1: Bestuurlijke handhavingsreacties in de regio A+M

Soort controle	Overtreding waarbij onmiddellijk handhavend optreden is vereist (spoedeisend)	Ernstige overtreding(en)	Overige overtreding(en)	Geen overtreding(en) of overtreding(en) ongedaan gemaakt
Periodieke controle, controle naar aanleiding van een klacht/melding of vrije veldcontrole	Toepassen spoedbestuursdwang	Uiten voornemen last onder dwangsom, indien zienswijze	Waarschuwingbrief	Controlebrief, geen verdere actie
Hercontrole			Uiten voornemen last onder dwangsom, indien zienswijze	Hercontrolebrief, geen verdere actie
1 ^e handhavingscontrole		Opleggen definitieve last onder dwangsom, bezwaar, beroep	Opleggen definitieve last onder dwangsom, bezwaar, beroep	Beëindigen dwangsom-procedure
2 ^e handhavingscontrole		Na begunstigingstermijn innen dwangsom	Na begunstigingstermijn innen dwangsom	Intrekken dwangsombesluit

- “Onder een ‘ernstige overtreding’ wordt verstaan:
- herhaling of blijvende overtreding, óf
 - overtreding van kernbepaling, óf
 - grote milieuaantasting of onomkeerbaarheid, óf
 - aantasting van prioriteit nalevingsdoel, óf
 - opzettelijkheid, verwijtbaarheid, berekening, óf
 - aantasting van algemeen normbesef, óf
 - aantasting van toezichtmogelijkheid, óf
 - geen hercontrole mogelijk.”

Over de relevante kernbepalingen wordt in het document het volgende gesteld:

- “In de regio A&M is de lijst met kernbepalingen beperkt tot de volgende ‘tafel van zes’:
1. klachten over verwijtbare overtredingen;
 2. lozingen afvalwater niet conform de voorschriften;
 3. opslag/vervoer gevaarlijke (afval)stoffen niet conform de voorschriften;
 4. geen bodembeschermende maatregelen getroffen;
 5. gebruik of aanwezig hebben van bestrijdingsmiddelen niet conform de voorschriften;
 6. verkeerd gebruik assimilatiebelichting.”

De status van bovenstaande is evenwel onduidelijk. Een convenant of bestuurs-overeenkomst dat hieraan ten grondslag zou kunnen liggen is noch ons, noch de respondenten bekend. Uit de interviews is gebleken dat diverse bestuursorganen van mening zijn dat de zgn. Tafel van 6 alleen relevant is voor de strafrechtelijke handhaving. Kernbepalingen (en daarmee in feite de volledige, hier beschreven bestuurlijke sanctiestrategie) zouden niet relevant zijn voor de bestuurlijke handhaving. In elk geval is uit de interviews gebleken dat de hiervoor beschreven (bestuurlijke) sanctiestrategie van de regio Amstelland-Meerlanden niet breed gedragen wordt door de verschillende bestuursorganen. De formele status van de (bestuurlijke) strategie is hoe dan ook onduidelijk. Bovendien heeft elke gemeente in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving zelf een 'handboek handhaving' moeten opstellen en ter goedkeuring aan de provincie Noord-Holland moeten toezenden. De provincie heeft vervolgens getoetst of het gemeentelijk beleid in overeenstemming is met de landelijke sanctiestrategie. Er kan daarom niet gesproken worden van een eenduidige normatieve (formele) bestuurlijke sanctiestrategie in deze regio. Wel bestaat algemene overeenstemming dat de Tafel van 6 betrekking heeft op de strafrechtelijke handhaving.

4.2.2 Afwijking van de landelijke strategie

Uit het voorgaande blijkt dat de status van de diverse stukken waarin de sanctiestrategie van de pilotregio Amstelland-Meerlanden wordt beschreven, onduidelijk is. De in paragraaf 4.1.1 beschreven bestuurlijke sanctiestrategie met het logo van A+M komt grotendeels overeen met de landelijke sanctiestrategie. In de praktijk hebben de verschillende bestuurlijke pilotdeelnemers echter geen overkoepelende regionale strategie, maar is dit per gemeente afzonderlijk ingevuld. De strafrechtelijke sanctiestrategie komt wel overeen met de landelijke strategie, met dien verstande dat de kernbepaling zijn ingedikt tot een Tafel van 6.

Een ander belangrijk verschil is dat de strategie van Amstelland-Meerlanden geen uitzonderingsclausules voor strafrechtelijke handhaving kent indien sprake is van overtreding van een kernbepaling (Tafel van 6). In de landelijke strategie hoeft in geval van overtreding van een kernbepaling geen proces-verbaal te worden opgesteld indien de overtreding niet doelbewust is begaan, een kennelijk incident betreft en gering van omvang is. In de regionale strategie van Amstelland-Meerlanden ontbreken dergelijke uitzonderingsgronden; bij overtreding van een kernbepaling (Tafel van 6) dient formeel altijd strafrechtelijk gehandhaafd te worden.

Een derde verschil betreft de strafrechtelijke handhaving indien een niet-kernbepaling is overtreden. In tabel 4.2 is weergegeven onder welke omstandigheden volgens de landelijke en de A+M-strategie strafrechtelijk gehandhaafd dient te worden door middel van het opmaken van proces-verbaal bij overtreding van een niet-kernbepaling.

Tabel 4.2: Omstandigheden waaronder proces-verbaal dient te worden opgesteld bij overtreding van een niet-kernbepaling

Landelijke strategie	Strategie Amstelland-Meerlanden
voortdurende overtreding	herhaling of blijvende overtreding
	grote milieuaantasting of onomkeerbaarheid
directe aantasting van het milieu	
directe aantasting van de openbare gezondheid	
directe aantasting van de geloofwaardigheid van de overheid	
directe aantasting van eerlijke concurrentie	
directe aantasting van overheidscontrole	aantasting van toezichtmogelijkheid
	aantasting van prioriteit nalevingsdoel
	aantasting van algemeen normbesef
	geen hercontrole mogelijk
calculerende of malafide dader	opzettelijkheid, verwijtbaarheid, berekening
cumulatie	
internationale verplichting	

Min of meer vergelijkbare clausules uit beide strategieën zijn in dezelfde rij weergegeven. Indien één van de in kolommen weergegeven omstandigheden zich voordoet, dient volgens beide strategieën proces-verbaal te worden opgemaakt.

4.3 Feitelijke handhaving

4.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Uit de vorige paragraaf blijkt dat het naar alle waarschijnlijkheid voor de bestuursrechtelijke handhaving niet van belang is of er sprake is van overtreding van een kernbepaling dan wel de Tafel van 6. Dat is alleen relevant voor de strafrechtelijke handhaving. Voor bestuursorgaan 2 zijn leefbaarheid en veiligheid in al-

gemene zin speerpunten van beleid bij dit bestuursorgaan, en die gelden ook voor de milieuhandhaving. Er wordt vrijwel altijd eerst een waarschuwingsbrief verstuurd, en vaak meer dan één, voordat men een vooraankondiging dwangsom verzendt. Volgens de respondent is er geen bestuurlijk draagvlak voor om zonder waarschuwing direct een vooraankondiging dwangsom te versturen.

Ook bestuursorgaan 5 verstuurt altijd eerst een waarschuwingsbrief. Is de overtreding niet op tijd hersteld, dan volgt in de meeste gevallen een voornemen tot het opleggen van een dwangsom, ongeacht of de bepaling deel uitmaakt van de Tafel van 6. Bestuursorgaan 4 hanteert dezelfde werkwijze. Prioriteiten worden door beide bestuursorganen vooral gesteld naar branches en bedrijven met een verhoogd risico. Op geconstateerde overtredingen worden eerst door middel van een waarschuwingsbrief gereageerd. Er wordt daarbij dus niet uitgegaan van prioritaire bepalingen.

Van de gemeenten geven de bestuursorganen 1 en 3 aan in principe de landelijke strategie te volgen, waarbij niet de landelijke lijst met kernbepalingen maar de Tafel van 6 wordt gevolgd. Bij overtreding van een onderdeel van de Tafel van 6 wordt derhalve een vooraankondiging dwangsom/bestuursdwang verstuurd. Bij andere overtredingen wordt eerst een waarschuwingsbrief verzonden. Beide bestuursorganen tekenen daarbij aan dat ook bij een overtreding van de Tafel van 6 wel een nadere afweging plaatsvindt. Er wordt dan onder meer gekeken naar de ernst van de overtreding en hoe het bedrijf bekend staat.

Bestuursorgaan 6 hanteert de volledige, landelijke lijst met kernbepalingen en niet de Tafel van 6. Op basis van een risicoscan worden branches en thema's geselecteerd. De controles richten zich dan vooral op de geselecteerde thema's (bijvoorbeeld: afval of gevaarlijke stoffen), maar ook andere overtredingen van kernbepalingen die via een quick scan geconstateerd worden, worden gesanctioneerd. Er wordt daarentegen bij overtreding van een kernbepaling niet conform de landelijke strategie direct een vooraankondiging voor bestuursdwang of dwangsom verstuurd. In een notitie van december 2006 heeft bestuursorgaan 6 de beleidskeuze om niet direct een vooraankondiging te versturen, expliciet en onderbouwd herbevestigd.

Bestuursorgaan 7 heeft een gedetailleerd draaiboek opgesteld voor zowel het strafrechtelijke als bestuursrechtelijke optreden in geval van milieudelicten. Het document vormt een basis voor de uitvoering van de handhavingsstrategie. Artikelsgewijs wordt in het document aangegeven hoe er opgetreden moet worden (zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk) bij overtreding van kernbepalingen en niet-kernbepalingen. De landelijke lijst met kernbepalingen maakt deel uit van het document, met de overeenkomstige acties. De kernbepalingen uit de landelijke lijst zijn veel minder specifiek dan die welke bestuursorgaan 7 hanteert. Zo is ook voor vergunningvoorschriften bepaald of het kernbepalingen zijn of niet. In het draaiboek is per bepaling en voorschrift van relevante wetten en besluiten aangegeven of het een kernbepaling betreft. Is dat het geval, dan dient aangifte te wor-

den gedaan door de toezichthouder en proces-verbaal te worden opgemaakt. Bestuursrechtelijk wordt steeds aangegeven of een waarschuwingsbrief moet worden verstuurd dan wel een dwangsom of bestuursdwang moet worden opgelegd. Specifieke omstandigheden en factoren die daarop van invloed kunnen zijn, zoals ernst en omvang, zijn afzonderlijk benoemd. De indruk bestaat dat het draaiboek door de toezichthouders in het veld goed wordt nagevolgd, hoewel men niet de illusie heeft dat er nooit van wordt afgeweken.

Ook bestuursorgaan 8 heeft per besluit of wet vastgelegd op welke wijze bij welke overtreding opgetreden gaat worden. Bij overtredingen van de kernbepalingen wordt in principe zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk opgetreden.

De hier beschreven handhavingspraktijk heeft gedurende de pilot geleid tot de volgende bestuurlijke handhavingsactiviteiten.

Tabel 4.3: Daadwerkelijke bestuursrechtelijke handhaving in de casus

Geen handhavingsactiviteiten	2 (1%)
Alleen waarschuwingsbrief	134 (87%)
Dwangsom opgelegd/geïnd	17 (11%)
Bestuursdwang opgelegd/uitgevoerd	1 (1%)
Totaal	154 (100%)

4.3.2 Strafrechtelijke handhaving

Relatief veel (bestuurs)organen binnen Amstelland-Meerlanden hebben eigen BOA's die de strafrechtelijke handhaving voor hun rekening (kunnen) nemen. Het gaat daarbij om zes bestuursorganen. Bij veel van deze bestuursorganen zijn de BOA's vaak nog maar kortgeleden benoemd en nog (min of meer) in opleiding, bijvoorbeeld om een deugdelijk proces-verbaal te kunnen opmaken. Deze BOA's houden zich niet alleen bezig met milieuhandhaving, maar ook met bijvoorbeeld bouw- en woningtoezicht en APV-zaken. Ze zijn daardoor niet volledig beschikbaar voor de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Bij overtreding van een kernbepaling wordt de sanctiestrategie, zo blijkt, niet stringent gevolgd door de gemeenten. Niet elke overtreding van de Tafel van 6 leidt tot een proces-verbaal. Bestuursorgaan 2 geeft aan niet bij elke overtreding van een kernbepaling van de Tafel van 6 proces-verbaal op te maken. "De gemeente moet nog verder met de bedrijven." De BOA's van bestuursorganen 6 en 7 volgen de strategie wel. Bij overtreding van een kernbepaling wordt in principe proces-verbaal opgemaakt.

In het kader van de pilot zijn slechts twee gevallen geregistreerd waarin door een BOA proces-verbaal is opgemaakt. Gezien het bovenstaande zou van een aantal bestuursorganen verwacht mogen worden dat er vaker proces-verbaal is opgemaakt. Door bestuursorgaan 6 is bijvoorbeeld, ondanks het stringente pv-beleid, slechts één proces-verbaal geregistreerd. In het interview is aangegeven dat door onder meer ziekte niet alle handhavingszaken zijn geregistreerd.

Er is in de pilotperiode geen enkel proces-verbaal geregistreerd dat door de politie is opgemaakt. Het RMT huldigt het standpunt dat inrichtingsgebonden milieude-licten in principe een zaak voor het bestuur zijn. Weliswaar wordt ook de basispo-litiezorg geacht in voorkomende gevallen de strafrechtelijke handhaving voor zijn rekening te nemen, maar in de praktijk gebeurt dit – door gebrek een prioriteit, capaciteit en deskundigheid – niet of nauwelijks. De respondent van het FP zei desgevraagd dat de hoofdofficier van het arrondissement de politie op dit punt niet kan of wil aansturen. Het strafrechtelijke traject komt daardoor bijna volledig te-recht bij de gemeentelijke BOA's. Niet elke gemeente heeft echter eigen BOA's, en indien men ze wel heeft, zijn deze niet optimaal beschikbaar voor milieuhand-having. Door dit alles wordt er bij overschrijding van een kernbepaling slechts zelden proces-verbaal opgemaakt.

In totaal zijn in de pilotperiode derhalve twee processen-verbaal geregistreerd, beide door BOA's. Uitgaande van de landelijke strategie en de in het registratie-systeem ingevoerde kenmerken van de zaken, zou er in 89 zaken (59% van het to-taal binnen deze pilot) strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden door middel van het opmaken van een proces-verbaal. De pilot Amstelland-Meerlanden onder-scheidt zich wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de landelijke strategie doordat niet de hele lijst met kernbepalingen wordt gevolgd, maar een Tafel van 6. Bovendien zijn er enkele afwijkende uitzonderingsclausules. Als echter wordt uit-gegaan van de regionale strategie van Amstelland-Meerlanden, dan zou in 78 (uit-gaande van de antwoorden van het bestuur) of 62 gevallen (uitgaande van de ant-woorden van het FP) proces-verbaal opgemaakt moeten worden. Het daadwerke-lijke aantal processen-verbaal is derhalve fors lager. In de twee gevallen waarin proces-verbaal is opgemaakt, was in beide gevallen sprake van opzet en van een calculerende overtreder.

4.3.3 Informatievoorziening

De waarschuwingsbrieven van de bestuursorganen dienen in Amstelland-Meer-landen in afschrift naar het FP te worden gestuurd. Uit de gesprekken bij de be-stuursorganen en het FP blijkt dat dat consequent wordt gedaan. Bestuursorgaan 7 doet daarnaast in voorkomende gevallen ook nog aangifte bij de politie.

Naar aanleiding van de doorgestuurde brieven wordt door het FP of het RMT zelden nadere informatie over een bedrijf gevraagd bij het bestuur. Bestuursor-gaan 2 heeft de laatste twee jaar niet een dergelijk verzoek gehad. Bestuursorgaan 1 geeft aan dat als er al een verzoek om nadere informatie komt, dit pas na lange tijd (weken tot maanden) is. Ook andere bestuursorganen wordt zelden om een toelichting door het FP gevraagd.

Van het FP of het RMT horen gemeenten doorgaans niet of er een strafrechtelijk traject is opgestart naar aanleiding van een doorgestuurde brief. Een afloopbericht wordt ook niet gestuurd. De respondent van FP zei daarover dat het FP hier on-

voldoende aandacht aan besteedt. De gehanteerde administratieve systemen maken het lastig maar niet onmogelijk om afloopberichten te sturen. Indien bestuursorganen zelf een reeds geadresseerd concept-afloopbericht bij de stukken voegen, wordt dat doorgaans wel teruggestuurd.

4.3.4 Overleg en samenwerking

Het overleg tussen politie en/of FP en het bestuur, op basis waarvan tot een gezamenlijke strategie in concrete zaken kan worden gekomen, staat in veel gevallen op een laag pitje. Lokale handhavingsoverleggen zijn schaars. Concrete zaken waarin een gezamenlijke strategie wordt bepaald, komen niet aan de orde. Bij bestuursorgaan 1 is een regulier overleg met de politie afgeschaft omdat het “vergaderen om het vergaderen” werd. Wel is er (incidenteel) informeel overleg. “De lijnen met de lokale politie zijn letterlijk en figuurlijk kort”, aldus de respondent van bestuursorgaan 1. De korte lijnen worden vooral benut voor gezamenlijke controles met de lokale politie in het geval van een ernstig milieudelict.

Bij veel van de geïnterviewde respondenten bestaat grote ontevredenheid over de lokale politie, zowel als het gaat om onderlinge afstemming als om gezamenlijke controles. Het RMT, waar de milieuspecialisten van de politie Amsterdam-Amstelland zitten, houdt zich – in tegenstelling tot het Friese RMT – alleen bezig met opsporing van ernstige milieucriminaliteit en niet met de strafrechtelijke afhandeling van door het bestuur geconstateerde overtredingen. Dat is de taak van de wijkteams. Het RMT ondersteunt de wijkteams desgewenst wel, bijvoorbeeld bij het opstellen van processen-verbaal. Milieucontroles zouden de wijkteams zelf voor hun rekening moeten nemen. In de praktijk blijkt er echter een groot gebrek aan capaciteit en deskundigheid te bestaan bij de wijkteams. Bestuursorgaan 5 geeft aan geen functioneel contact te onderhouden met de lokale politie, omdat deze niet deskundig wordt geacht. Wel wordt aangifte gedaan bij de politie, waarbij al zoveel mogelijk een verkort proces-verbaal wordt ingevuld. De geringe deskundigheid van de lokale politie wordt onderschreven door andere gemeenten en zelfs door het RMT (“ze hebben geen kennis van het milieu en het heeft ook geen prioriteit”). Bestuursorgaan 4 zegt over de lokale politie: “We zien ze niet en we spreken ze niet.”

Bestuursorgaan 6 is dankzij deskundige en ervaren BOA’s in staat zelf (ingewikkelde) processen-verbaal te maken. Daarvoor is men niet afhankelijk van de politie.

Zoals aangegeven, doet bestuursorgaan 7 bij overtredingen van kernbepalingen aangifte bij de politie. Door het ontbreken van deskundigheid komt dit er volgens de contactpersonen op neer dat het proces-verbaal voor een belangrijk deel door het bestuursorgaan wordt “voorgekauwd”. Een aangifte betekent overigens niet dat er altijd proces-verbaal wordt opgemaakt.

Tussen bestuursorganen en het FP is weinig contact, vaak ook niet ad hoc. Vaak hebben gemeenten geen contactpersonen binnen het FP. Men kent elkaar niet. Bestuursorgaan 6 had jarenlang regulier overleg met het OM. Dat is beëindigd. Vorig jaar had men voor het eerst weer een dergelijk overleg. Wel zijn er ad hoc contacten met het FP over concrete zaken. De pilot heeft in sommige gevallen enige verbetering gebracht in de onderlinge contacten tussen FP en bestuursorganen.

Opvallend is dat het FP in 93 van de 151 gevallen (62%) aangeeft (nog) niet te weten of proces-verbaal is opgemaakt. Binnen de andere pilots is dit percentage ‘onbekend’ veel lager (Limburg: 19%, Friesland en Rijnmond beide 0%). Het lijkt een indicatie dat het FP en de bestuursorganen in de regio Amstelland-Meerlanden grotendeels gescheiden werelden zijn.

Uit de registraties blijkt dat het FP in bijna alle gevallen heeft aangegeven dat er in een concrete casus sprake was van ‘beperkte samenwerking’, terwijl de bestuursorganen in overgrote meerderheid aangeven dat er ‘geen samenwerking’ was. Er is geen logische verklaring voor dit verschil te benoemen.

Tabel 4.4: mate van samenwerking

	Bestuursorganen	FP
Geen samenwerking	125 (83%)	-
Beperkte samenwerking	24 (16%)	1 (99%)
Redelijk intensieve samenwerking	2 (1%)	150 (1%)
Zeer intensieve samenwerking	-	-
Totaal	151 (100%)	151 (100%)

Door een aantal bestuursorganen binnen Amstelland-Meerlanden is besloten tot het aanstellen van eigen BOA's uit onvrede over de politie. Het wordt gezien als de enige manier om de strafrechtelijke handhaving binnen de regio van de grond te krijgen. Omdat de politie milieuhandhaving niet als haar taak ziet, vraagt het FP eerder gemeentelijke BOA's dan de lokale politie om proces-verbaal op te maken. Bestuursorgaan 3 heeft de afspraak met de lokale politie gemaakt dat deze proces-verbaal opmaakt indien de gemeentelijke BOA's daar (bijvoorbeeld wegens drukte in de zomer met APV-handhaving) niet aan toekomen.

Kortom, de politie speelt in de milieuhandhaving binnen Amstelland-Meerlanden een ondergeschikte, welhaast marginale rol. Dit tot onvrede van diverse bestuursorganen. Er lijkt een tendens gaande dat taken van de politie verschuiven naar de bestuursorganen. Het betreft hier met name het opmaken van proces-verbaal door BOA's, die soms speciaal zijn benoemd om de lacune in het functioneren van de politie te ondervangen.

4.4 Analyse

In de regio Amstelland-Meerlanden is geen gezamenlijke handhavingsstrategie voor wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving. Elke gemeente heeft een eigen beleid. Bij sommige gemeenten komt dit volledig overeen met de landelijke stra-

tegie, bij andere niet. Met name het aantal stappen van de bestuursrechtelijke handhaving (al dan niet eerst een waarschuwingsbrief) varieert. De informatievoorziening van bestuur aan FP is wel adequaat te noemen.

Gedurende de pilotperiode is in slechts twee zaken die geregistreerd zijn, bekend dat er proces-verbaal is opgemaakt. Uitgaande van de regionale strategie van Amstelland-Meerlanden en de in het registratiesysteem ingevoerde kenmerken van de zaken, zou er op grond van de antwoorden van de respondenten in het registratiesysteem betreffende de omstandigheden van het geval, in 78 (antwoorden bestuursorganen) of 62 zaken (antwoorden FP) strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden door middel van het opmaken van een proces-verbaal. Het werkelijke aantal is derhalve fors minder.

Weinig deelnemers van de pilot Amstelland-Meerlanden geven aan dat de pilot een positief effect heeft gehad. Een enkele deelnemer stelt dat de onderlinge samenwerking tussen bestuur en FP verbeterd is, onder meer omdat men elkaar door de pilot heeft leren kennen. Ook wordt door een enkele vertegenwoordiger van bestuursorganen aangegeven dat er meer begrip is ontstaan over de afwegingen die het FP heeft te maken in concrete situaties. De meeste pilotdeelnemers geven echter aan dat de pilot vooral lasten (het invullen van het registratiesysteem) heeft opgeleverd en nauwelijks lusten.

5. Pilot Rijnmond

5.1 Inleiding

Zestien gemeenten en de provincie Zuid-Holland hebben alle of de meeste van hun milieuactiviteiten ondergebracht bij de gemeenschappelijke regeling DCMR Milieudienst Rijnmond. DCMR behartigt de milieutaken van die gemeenten, onder eindverantwoordelijkheid van het betreffende gemeentebestuur. Een belangrijk deel van het werkgebied van DCMR is het Rotterdamse havengebied met zijn vele bedrijven in de complexe procesindustrie en zijn omvangrijke en gevarieerde overslag en opslag van allerhande stoffen.

Behalve DCMR werkten aan de pilot mee de zeehavenpolitie en het Functioneel Parket. Binnen de pilot zijn 66 zaken ingevoerd in het registratiesysteem. In 17 gevallen is de vragenlijst noch door het bestuursorgaan, noch door het FP ingevuld. Het aantal zaken dat voor het onderzoek bruikbaar is, bedraagt dus 49.

De pilot Rijnmond beperkte zich tot het onderwerp “opslag gevaarlijke stoffen”: DCMR was gedurende de looptijd van de pilot bezig met een themaproject handhaving op dit terrein. De pilot sloot daarbij aan.

5.2 De eigen strategie

5.2.1 Beschrijving

Binnen het Rijnmondgebied bestaat al sedert 1995 een gemeenschappelijke regionale handhavingsstrategie. Met ingang van 1 januari 2005 is een nieuwe versie van kracht geworden onder de naam Sanctiestrategie, waarin de strategie afgestemd is op de toen vastgestelde Landelijke Strategie Milieuhandhaving van het LOM.²⁵ Dat betekende geen inhoudelijke wijzigingen: de bestaande regionale strategie is qua strekking geheel in stand gebleven. Alleen opzet en terminologie zijn gewijzigd. Ook zijn veranderingen aangebracht om te voldoen aan de eveneens in 2005 uitgevaardigde AMvB *Kwaliteitseisen milieubeheer*.

25. Deze *Sanctiestrategie DCMR Milieudienst Rijnmond* is een bijlage bij de Handhavingsnota DCMR 2005. De Nota plus bijlagen wordt gepubliceerd op de website van DCMR.

De regionale sanctiestrategie is gebaseerd op een onderscheid tussen overtredingen van *kernbepalingen* en overtredingen van *niet-kernbepalingen*. Kernbepalingen worden hier als volgt omschreven:

De bepalingen die voor de bescherming van het betreffende belang (zoals milieu, grondwater, landschap, enzovoort) werkelijk relevant zijn, gelet op de aard en de risico's van de activiteit en de gevoeligheid van de omgeving. Overtreding ervan leidt tot een situatie met aanzienlijke (dreigende) milieuhygiënische, hinderende of gevaarzettende consequenties of tot onomkeerbare schade.

Alle andere milieuregels zijn niet-kernbepalingen. Daarbinnen onderscheidt men nog weer twee categorieën: *aanvullende bepalingen* en *resterende bepalingen*. Aanvullende bepalingen zijn bepalingen “waarvan de overtreding een minder ernstig belastend effect heeft.” Resterende bepalingen zijn bepalingen “waarvan de overtreding tot weinig of geen effecten leidt”; daartoe behoren bijvoorbeeld veel registratieverplichtingen en dergelijke. In zijn toezichtsplannen heeft DCMR de relevante milieubepalingen onderverdeeld in deze drie categorieën.

Volgens de sanctiestrategie van DCMR zijn er in beginsel twee manieren om op geconstateerde overtredingen te reageren. Bij overtreding van een *niet-kernbepaling* volgt een schriftelijke waarschuwing met termijnstelling waarbinnen de overtreding moet zijn beëindigd. Bij overtreding van een *kernbepaling* volgt “bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk optreden, bestaande uit het voorbereiden, nemen en uitvoeren van een bestuurlijke sanctiebeschikking en/of een strafrechtelijk proces-verbaal”.

Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties zullen voorts ook worden toegepast wanneer er sprake is van:

- een voortdurende overtreding (als een overtreding, waarvoor een waarschuwing is gegeven, bij hercontrole nog steeds of opnieuw wordt aangetroffen), of
- een overtreding waarbij er sprake is dat de geloofwaardigheid van de overheid en eerlijke concurrentie op het spel staat, of
- een overtreding die duidt op grove nalatigheid, een calculerende of malafide houding van de overtreder, of
- een overtreding waarbij een aanmerkelijke kans bestaat dat door niet-optreden op grotere schaal navolging plaatsvindt, of
- een overtreding waardoor er sprake is van recidive met een bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke termijn van vijf jaar of,
- een overtreding waarbij sprake is van aantasting van de toezichtsmogelijkheden door niet-naleven van een meet- of registratievoorschrift, of
- een overtreding waarbij geen hercontrole mogelijk is, of
- overtreding van een voorschrift verbonden aan een gedoogbeschikking, of
- internationaal recht dat dwingt tot handhavend optreden.

5.2.2 Afwijking van de landelijke strategie

Uit het voorgaande blijkt, dat de systematiek van de DCMR-sanctiestrategie een slag anders is dan de landelijke strategie. De landelijke strategie zegt dat bij over-

trekking van een kernbepaling handhavend optreden geboden is, tenzij er sprake is van een aantal gespecificeerde uitzonderingen. De DCMR strategie zegt dat bij overtreding van bepaalde specifiek genoemde voorschriften in relatie tot kernbepalingen altijd bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk gesanctioneerd zal worden. In andere gevallen wordt alleen gesanctioneerd indien een van de voornoemde omstandigheden zich voor doet.

Binnen de pilot-Rijnmond is een nadere specificering opgesteld van het begrip ‘kernbepaling’. De landelijke lijst met kernbepalingen bevat dezelfde onderwerpen die ook op de lijsten van DCMR voorkomen. Echter, DCMR heeft de thema’s op deze lijst verder uitgewerkt en gepreciseerd, naar specifieke bepalingen uit de wet- en regelgeving, en geordend met behulp van de drie genoemde categorieën. Zo bevat de landelijke lijst over het onderwerp ‘opslag gevaarlijke stoffen’ van kernbepalingen alleen maar de boven aangehaalde uitspraak. DCMR rubriceert een aantal voorschriften die alle met het thema te maken hebben – en benoemt die voorschriften als kernbepalingen of aanvullende en resterende bepalingen. Daarnaast heeft DCMR inhoudelijk omschreven wat onder het begrip kernbepaling verstaan moet worden.

Een van bijlagen bij de Nota Handhaving DCMR is de Notitie *Werkafspraken DCMR Milieudienst Rijnmond -Openbaar Ministerie te Rotterdam*. De Notitie is een uitwerking van een advies in de landelijke LOM strategie om “op basis van incidentele of structurele afspraken tussen OM en bestuur te bepalen of in het geval van een overtreding een bestuursrechtelijke beschikking wordt genomen, een proces-verbaal wordt opgemaakt of dat beide routes worden bewandeld”. De kern van de notitie is, dat bij overtreding van een DCMR-kernbepaling altijd proces-verbaal zal worden opgemaakt, tenzij de overtreding:

- niet doelbewust is begaan, en
- een kennelijk incident betreft;
- gering van omvang is;
- van een overigens goed nalevende overtreder;
- die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen.

Deze uitzonderingsbepalingen komen overeen met die van de landelijke strategie.

5.3 Feitelijke handhaving

5.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving

De praktijk van de handhaving lijkt – op grond van de gedane waarnemingen – redelijk in overeenstemming met het handhavingsbeleid zoals hiervoor geschetst. Er is een relatief verfijnde beschrijving en rubricering beschikbaar van het regelbestand dat geldt voor een bepaalde thematiek zoals opslag van gevaarlijke stoffen. Dat maakt het eenvoudiger om bij inspecties geconstateerde misstanden als een bepaalde overtreding te classificeren en daar vervolgens op te handelen. De

respondenten van DCMR onderstrepen echter dat de constatering uiteindelijk altijd een inschatting is van professionals; inspecteurs die ter plaatse de ernst van de overtreding en de gevolgen ervan moeten vaststellen. Juist ook bij overtredingen van niet-kernbepalingen is de inschatting van de inspecteur heel belangrijk. Overtreding van een aanvullende bepaling kan onder omstandigheden (potentieel ernstige gevolgen bijvoorbeeld) toch als equivalent aan het overtreden van een kernbepaling worden gekwalificeerd. Het oordeel van de inspecteur wordt altijd geverifieerd door een coördinator alsook door het bureauhoofd.

Zoals uit het voorgaande blijkt dient bij constatering van een overtreding van een (lokale) kernbepaling altijd een bestuursrechtelijke en (uitzonderingen daargelaten) een strafrechtelijke sanctie te volgen. Naar schattingen van respondenten levert over het algemeen de helft van de controles een constatering van een overtreding op die met een waarschuwingsbrief kan worden afgehandeld. Ongeveer tien procent van de controles brengt een overtreding van een kernbepaling aan het licht. In die gevallen zal dus een aanschrijving tot bestuursdwang of last onder dwangsom worden opgemaakt.

De hier beschreven handhavingspraktijk heeft gedurende de pilot geleid tot de in tabel 5.1 vermelde bestuurlijke handhavingsactiviteiten.

Tabel 5.1: Daadwerkelijke bestuursrechtelijke handhaving in de casus

Geen handhavingsactiviteiten	13 (27%)
Alleen waarschuwingsbrief	23 (47%)
Dwangsom opgelegd/geïnd	3 (6%)
Bestuursdwang opgelegd/uitgevoerd	10 (20%)
Totaal	49 (100%)

Uit tabel 5.1 blijkt dat DCMR in ruim een kwart van de gevallen helemaal niet is opgetreden. De verklaring daarvoor is dat deze overtredingen in de systematiek van DCMR overtredingen van “resterende” bepalingen zijn, ofwel bepalingen waarvan de overtreding doorgaans geen sanctionering behoeft.

De verhouding tussen het aantal waarschuwingsbrieven en het aantal gesanctioneerde overtredingen (tweederde – eenderde) is in overeenstemming met de globale schattingen van de respondenten aangaande de algehele sanctiepraktijk van DCMR. Er is voldoende reden om aan te nemen dat het feitelijke optreden van DCMR in overeenstemming is met de eigen strategie.

5.3.2 Strafrechtelijke handhaving

Een groot deel van de inspecteurs van DCMR is behalve bestuurlijke toezichthouder ook BOA. Dat maakt het mogelijk om bij overtredingen van (lokale) kernbepalingen meteen proces-verbaal op te maken. DCMR huldigt de opvatting dat bij dat soort overtredingen altijd proces-verhaal moet worden opgemaakt en dat zo'n

verbaal bij voorkeur niet tot een transactie leidt. In de waarneming van DCMR neemt het FP de processen-verbaal altijd over.

In het kader van de pilot is in vijf van de geregistreerde gevallen proces-verbaal opgemaakt, in alle gevallen door BOA's. Dat lijkt minder dan volgens de eigen strategie geïndiceerd zou zijn. Afgaande op de strategie zou men verwachten dat in de meeste gevallen waarin een bestuurlijke sanctie is opgelegd (in circa tien gevallen) ook proces-verbaal zou zijn opgemaakt. Een verklaring voor deze discrepantie kan zijn, dat het FP toch nog wel nadere eisen stelt aan de strafzaken die het in behandeling wenst te nemen. Men wil geen "bagatellen".

Overigens is men bij het FP van oordeel dat de BOA's niet altijd voldoende in staat zijn om het aangetroffen complex van feiten met een strafrechtelijke blik te beoordelen en te rapporteren. Strafrechtelijke categorieën zoals 'opzet', 'nalatigheid' en 'recidive' zouden lang niet altijd adequaat worden toegepast. Tijdens onderling overleg in het kader van de pilot bleek bijvoorbeeld dat er een groot verschil in uitleg van het begrip recidivist bestaat. In het strafrechtelijk taalgebruik van het FP is een recidivist iemand waarvan bekend is dat hij of zij de afgelopen vijf jaar voor een soortgelijk delict is veroordeeld. Soortgelijk betekent in dit verband: een milieudelict. De bestuurlijke toezichthouder ziet een recidivist als iemand die het afgelopen jaar voor eenzelfde overtreding van hetzelfde voorschrift is gesanctioneerd. Zie hierover ook paragraaf 7.5.

Een ander probleem is dat BOA's wel de bestuursrechtelijke voorgeschiedenis van een bedrijf kennen (de waarschuwingsbrieven en bestuursrechtelijke sancties die het bedrijf in de voorgaande jaren heeft ontvangen) maar niet de strafrechtelijke historie. Daarmee wordt de vaststelling van een strafrechtelijk recidief nog weer gecompliceerder.

De respondent van het FP geeft aan altijd moeite te hebben gehad met de aan de lijst van kernbepalingen gekoppelde landelijke handhavingsstrategie. In deze strategie werd, naar zijn oordeel, onvoldoende rekening gehouden met de zwaarte en de strafwaardigheid van het individuele geval. Onder andere door deze pilot is hij tot de slotsom gekomen dat de landelijke handhavingsstrategie toch wel dichter bij de eigen opvattingen ligt dan aanvankelijk vermoed. De toepassing van de uitzonderingsclausules ("strafrechtelijk optreden tenzij...") leidt in de praktijk vaak tot hetzelfde resultaat als de aanpak met bij het FP Rotterdam voorstaat ('strafrechtelijk optreden indien...'). Strafrechtelijk optreden dient volgens de respondent van het FP spaarzaam te geschieden. "Overmatig gebruik maakt het mes bot." In de zwaardere zaken vindt vaak overleg tussen handhavingspartners plaats voordat het opsporingsonderzoek wordt aangevangen. In standaardzaken verricht het FP na ontvangst van het proces-verbaal een intake-toets op de criteria haalbaarheid, kwaliteit en ouderdom en een marginale toets op de ernst van het feit. Dit laatste komt erop neer dat bij de echte bagatellen geen verdere actie wordt ondernomen.

5.3.3 Informatievoorziening

Bestuurlijke handhavingsbrieven worden over het algemeen doorgestuurd naar het FP. Het FP geeft aan hier niets mee te doen en dit ook al meerdere keren aan het bestuursorgaan te hebben laten weten. De brieven worden soms snel gescand, waarbij bij opvallende zaken soms actie wordt ondernomen of navraag wordt gedaan. Meestal echter worden de brieven ongelezen weggegooid. Ook de Zeehavenpolitie ontvangt bestuurlijke brieven. “Overtredingen met brandblussers hoef ik niet te zien. Aan *nice to know* doen we niet, het moet *need to know* zijn”, aldus de respondent van de Zeehavenpolitie. Het in de pilot participerende bestuursorgaan geeft aan conform de gemaakte werkafspraken geen afschriften van brieven aan de Zeehavenpolitie en het FP te zenden.

Eens per maand stuurt het bestuursorgaan aan de Zeehavenpolitie een lijst met bedrijven waar bestuurlijk is gehandhaafd. Het bestuursorgaan krijgt op zijn beurt elke maand een lijst van de Zeehavenpolitie met alle door de opsporing nog in onderzoek zijnde en opgemaakte processen-verbaal. Volgens de Zeehavenpolitie is er een intensieve onderlinge (informele, formele, mondelinge) informatievoorziening tussen het bestuursorgaan en de Zeehavenpolitie.

Als het FP optreedt, worden de andere partijen hierover geïnformeerd. Dat gebeurt via reguliere contacten, door het sturen van een formeel afloopbericht en – bij grote zaken – via rechtstreeks contact over de zaak.

5.3.4 Overleg en samenwerking

Er is een aantal relevante overlegsituaties binnen het pilotgebied, één primair bestuursrechtelijk (handhavingsgroep probleembedrijven) en één strafrechtelijk (interregionaal selectieoverleg). Acht keer per jaar is er een Regionaal Informatie Overleg Milieu, waaraan wordt deelgenomen door onder meer politie, AID, VROM, DCMR en Havenbedrijf. Het FP is betrokken via de informatiemakelaar van de politie. Hier wordt informatie uitgewisseld en in voorkomende gevallen ook een gezamenlijke handhavingsstrategie afgesproken. Eens per zes weken heeft het bestuursorgaan een overleg met het FP waarin alle processen-verbaal worden doorgenomen. Besproken wordt hoe deze afgehandeld zouden moeten worden en of er redenen zijn om niet tot vervolging over te gaan. Verder zijn er tal van bilaterale, operationele overleggen met een wisselende frequentie. De informele contacten binnen het pilotgebied zijn goed. Veel medewerkers kennen elkaar al lang.

Binnen het bestuursorgaan is er afstemming over de inzet van strafrechtelijke en bestuurlijke handhavingsmiddelen via de toezichthouder. Op basis van een controle- en inspectierapport wordt een BOA ingeschakeld of wordt aangifte gedaan.

Tussen het FP, de Zeehavenpolitie en het bestuursorgaan is frequent overleg. Gezamenlijke controles van het bestuursorgaan en de Zeehavenpolitie zijn er niet. Indien de ‘buitendienst’ van de Zeehavenpolitie bij controles tegen een overtreding aanloopt, wordt contact met het bestuursorgaan opgenomen met de vraag of er een bestuurlijk traject loopt. Is dat niet het geval, dan wordt proces-verbaal opgemaakt. Loopt er wel een bestuurlijk traject, dan vindt afstemming plaats of een strafrechtelijk traject hier eventueel tegenin druist. Bestuursorganen hebben rechtstreeks contact met de Zeehavenpolitie en niet met wijkteams.

Uit de registraties blijkt dat het FP en het bestuursorgaan de onderlinge samenwerking in de concrete casus verschillend interpreteren. Het FP is veel vaker van mening dat er sprake was van enige samenwerking dan het bestuursorgaan. In tabel 5.2 is dit weergegeven.

Tabel 5.2: Mate van samenwerking in casus volgens respondenten

	Bestuursorgaan	FP
Geen samenwerking	43 (88%)	21 (48%)
Beperkte samenwerking	4 (8%)	22 (50%)
Redelijk intensieve samenwerking	1 (2%)	1 (2%)
Zeer intensieve samenwerking	1 (2%)	-
Totaal	49 (100%)	44 (100%)

5.4 Analyse

De lokale handhavingsstrategie zoals die in de pilot Rijnmond van kracht is, is in feite een verfijning van de landelijke strategie. Er wordt niet alleen een onderscheid gemaakt tussen kernbepalingen en niet-kernbepalingen, maar ook tussen aanvullende bepalingen en resterende bepalingen. Daarnaast is binnen de regio voor alle milieu-onderwerpen (dus niet alleen voor het onderwerp van de pilot), te weten opslag gevaarlijke stoffen) een (verfijnde) classificatie van overtredingen gemaakt, waarbij de ernst en omvang van de overtreding factoren zijn bij de geïndiceerde handhavingsactie. Deze verfijndere strategie wordt vooral wat betreft de bestuurlijke handhaving op tamelijk stringente wijze uitgevoerd. Strafrechtelijk wordt – zeker door het FP – gefocust op de zwaardere zaken, waar volgens de lokale strategie soms ook in lichtere zaken een proces-verbaal op z'n plaats was geweest. Ook wat betreft de informatievoorziening door het bestuur wil het FP dit beperkt zien tot de zware zaken. Doordat de BOA's van DCMR de lichtere zaken voor hun rekening nemen, is dit – gezien de schaal en professionaliteit van DCMR – een logische taakverdeling.

De pilot heeft binnen Rijnmond inhoudelijk weinig toegevoegde waarde gehad. De bestaande werkwijzen, samenwerking en handhavingspraktijk bleven ongewijzigd. Wel is het FP (mede) door de pilot tot het oordeel gekomen dat de landelijke en regionale strategie inhoudelijk minder van elkaar afwijken dan aanvankelijk gedacht werd. Met name door het bestuursorgaan is de pilot als administratief belastend ervaren. Naast de eigen registraties kwamen er de registraties ten behoeve

van het meldingen- en registratiesysteem van de pilot bij. Deze registraties leverden binnen de pilot Rijnmond geen meerwaarde op.

6. Pilot Noord-Limburg

6.1 Inleiding

De pilot Noord-Limburg komt geografisch overeen met het politiedistrict Venray. Aan de pilot is meegewerkt door zeven gemeenten (waarvan vier de milieuhandhaving hebben samengevoegd), de provincie, het waterschapsbedrijf, het RMT en het Functioneel Parket. Door de pilotdeelnemers zijn 87 zaken ingevoerd in het registratiesysteem. In twee gevallen is noch door het FP noch door het bestuursorgaan een vragenlijst ingevuld. In de overige 85 casus is de vragenlijst door beide instanties ingevuld.

Het pilotgebied kan gekarakteriseerd worden als een grotendeels plattelandsgebied met een agrarische functie. Er zijn veel landelijke en natuurgebieden en mogelijkheden voor (verblijfs)recreatie. In het pilotgebied bevindt zich geen groot-schalige industrie met bijbehorende milieu-aspecten.

6.2 De eigen strategie

6.2.1 Beschrijving

In de provincie Limburg is besloten de landelijke sanctiestrategie niet onverkort toe te passen, omdat dit “een te zware wissel [zou] trekken op de beschikbare strafrechtelijke handhaving capaciteit”, zo blijkt uit de *Sanctie- en gedoognota “Handhaven, tenzij”*²⁶. Daarom is er in Limburg voor gekozen om onderscheid te maken tussen ‘gekwalficeerde kernbepalingen’ en ‘overige overtredingen’. Hieronder wordt blijkens de nota het volgende verstaan:²⁷

“Van een gekwalficeerde kernbepaling is sprake wanneer deze voorkomt op de landelijke lijst van kernbepalingen en er wordt voldaan aan één of meer van de volgende criteria:

- grote en/of onomkeerbare milieuschade en/of;
- grove nalatigheid en/of;
- calculerende en/of malafide instelling overtreder (opzet) en/of;
- veroorzaakt risico's met betrekking tot de volksgezondheid en/of;

26. Blz. 6. In werking getreden per 1 januari 2005.

27. Blz. 7.

- er is sprake van recidive (bestuursrechtelijke recidive binnen 1 jaar en/of strafrechtelijke recidive binnen 5 jaar) en/of;
- bestuursrechtelijk optreden is niet mogelijk of niet efficiënt (bijvoorbeeld bij verbranding van afval in het vrije veld)."

Bij overtreding van een “gekwalificeerde kernbepaling” (beter zou wellicht zijn geweest: gekwalificeerde overtreding van een kernbepaling) wordt in het bestuursrechtelijke traject eerst een waarschuwing met termijnstelling gegeven. Indien de overtreding bij de hercontrole nog niet hersteld is, moet met bestuursrechtelijke maatregelen worden gestart. Bij een niet-gekwalificeerde kernbepaling worden bestuursrechtelijk dezelfde stappen gehanteerd. Het onderscheid tussen overtreding van gekwalificeerde kernbepaling en een niet-gekwalificeerde kernbepaling heeft in de Limburgse strategie dus geen gevolgen voor de bestuursrechtelijke handhaving. Voor de strafrechtelijke handhaving maakt dit daarentegen wel verschil. Bij een overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling dient altijd proces-verbaal te worden opgemaakt. Indien er sprake is van een andere overtreding dan die van een gekwalificeerde kernbepaling, kan het FP – al dan niet op verzoek van het bestuursorgaan – nog wel besluiten een zgn. flankerbrief te versturen. In deze brief wordt aan de overtreder aangegeven dat bij voortduring van de overtreding proces-verbaal opgemaakt zal worden.

De Limburgse strategie is schematisch op de volgende bladzijde weergegeven.²⁸

Ernstige volksgezondheids- of veiligheidsrisico of wanneer voortduring van de overtreding tot onomkeerbare effecten zou leiden, zijn volgens de Limburgse sanctie- en gedoognota overigens redenen om direct, zonder waarschuwing, over te gaan tot bestuursrechtelijke maatregelen.

De vooraankondiging voor bestuursdwang of dwangsom, (in het schema “zienswijze brief” genoemd), dient in kopie aan politie en OM te worden gestuurd.

28. Bijlage 1 van de Sanctie- en gedoognota “Handhaven, tenzij”.

Tabel 6.1: omstandigheden waaronder strafrechtelijk dient te worden gehandhaafd bij overtreding van een kernbepaling

Landelijke strategie	Limburgse strategie
doelbewuste overtreding	grove nalatigheid
overtreding is geen kennelijk incident	recidive (bestuursrechtelijke recidive binnen 1 jaar en/of strafrechtelijke recidive binnen 5 jaar)
overtreding is niet gering van omvang	grote en/of onomkeerbare milieuschade
geen sprake van overigens goed nalevende overtreder die onverwijld afdoende maatregelen heeft getroffen	
	calculerende en/of malafide instelling overtreder (opzet
	risico's met betrekking tot de volksgezondheid
	bestuursrechtelijk optreden is niet mogelijk of niet efficiënt

De factoren die in Limburg strafrechtelijk relevant worden geacht, wijken dus voor een deel af van die uit de landelijke strategie. Min of meer vergelijkbare clausules uit beide strategieën zijn in dezelfde rij weergegeven. Indien één van de in de kolommen weergegeven omstandigheden zich voordoet, dient volgens beide strategieën reeds proces-verbaal te worden opgemaakt.

In de landelijke strategie is het voorts onder bepaalde omstandigheden (voortdurende overtreding, hercontrole is illusoir, calculerende of malafide dader, kans op navolging, cumulatie, directe aantasting van het milieu of van de openbare gezondheid of van de geloofwaardigheid van de overheid of van eerlijke concurrentie) geïndiceerd dat ook bij overtreding van een niet-kernbepaling direct proces-verbaal wordt opgemaakt. Dergelijke clausules ontbreken in de Limburgse strategie. Dit is het derde belangrijke verschil tussen beide strategieën.

De reden voor de aanpassingen ten opzichte van de landelijke strategie is in de *Sanctie- en gedoognota* “*Handhaven, tenzij* als volgt omschreven: ²⁹

“Onverkorte toepassing van de (...) landelijke lijst van kernbepalingen zou een te zware wissel trekken op de beschikbare strafrechtelijke handhavingscapaciteit.”

Inhoudelijk klopt deze passage niet helemaal. Het verschil tussen de landelijke en de Limburgse handhavingsstrategie is niet gelegen in de inhoud of omvang van de gehanteerde lijst van kernbepalingen, maar in de te ondernemen acties indien een kernbepaling is overtreden. Bij de afweging hoe gehandhaafd dient te worden, spelen in beide strategieën verschillende factoren een rol, zoals blijkt uit tabel 6.1.

Een vierde afwijking is dat volgens de Limburgse strategie alleen afschriften van ‘zienswijzebrieven’ aan het FP hoeft te worden gestuurd, terwijl de landelijke strategie bepaalt dat elke overtreding van een kernbepaling aan het FP gemeld moet worden.

29. Blz. 6. In werking getreden per 1 januari 2005.

6.3 Feitelijke handhaving

6.3.1 Bestuursrechtelijke handhaving

Voor de Limburgse strategie is het voor bestuursrechtelijke handhaving niet van belang of de overtreden bepaling een (gekwalificeerde) kernbepaling is, zo blijkt uit de vorige paragraaf. In alle gevallen is de geïndiceerde werkwijze dat eerst een waarschuwingsbrief verstuurd wordt. Uit de geregistreerde gevallen blijkt dat dat in 17 procent van de geregistreerde casus in de pilot Noord-Limburg niet gebeurd is. In iets meer dan tweederde van de gevallen (67%) is alleen een waarschuwingsbrief verstuurd. Bij voortdoring van de overtreding na de eerste hercontrole zou overgegaan moeten worden tot een vooraankondiging voor een dwangsom of bestuursdwang. In negen gevallen (10%) is bestuursdwang opgelegd, die in één geval ook is uitgevoerd.

Tabel 6.2: Daadwerkelijke bestuursrechtelijke handhaving in de casus

Geen handhavingsactiviteiten	15 (18%)
Alleen waarschuwingsbrief	59 (70%)
Dwangsom opgelegd/geïnd	8 (10%)
Bestuursdwang opgelegd/uitgevoerd	1 (1%)
Divers	1 (1%)
Totaal	84 (100%)

Bestuursorgaan 2 wijkt in zoverre af van de formele Limburgse strategie dat overtredingen van niet-kernbepalingen vaak helemaal niet worden gehandhaafd, ook niet door het versturen van een waarschuwingsbrief. De bestuurlijke toezichthouders hanteren een eigen strategie, die erop neerkomt dat slechts bij uitzondering op een formele wijze (dat wil zeggen via handhavingsbrieven) gehandhaafd wordt. Bestuursorgaan 4 geeft bij kleine overtredingen die snel hersteld kunnen worden (een brandblusser op de verkeerde plaats, een vat olie naast een vloestofdichte vloer, maar ook handelen zonder vergunningen) vaak mondeling, tijdens de controle, een termijn voor herstel. De pilot kernbepalingen heeft hier een meer strategieconforme werkwijze opgeleverd. Bij grove overtredingen verzendt het bestuursorgaan direct een vooraanschrijving dwangsom.

Bestuursorgaan 1 hanteert een informele werkwijze, die erop neerkomt dat alleen bij evident ernstige zaken handhavend wordt opgetreden. Bestuursorgaan 3 heeft de feitelijke handhaving uitbesteed aan een samenwerkingsorgaan. Daarbij wordt in principe de Limburgse handhavingsstrategie gehanteerd. De bestuursorganen 5 en 6 handhaven wel stringent overeenkomstig de Limburgse strategie. Wat betreft de bestuurlijke handhaving wordt er bij bestuursorgaan 5 bij een herstelbare overtreding eerst een waarschuwingsbrief verstuurd. Is de overtreding bij de hercontrole niet hersteld, dan volgt er een vooraankondiging dwangsom / horen zienswijze. Indien binnen een jaar exact dezelfde overtreding nog een keer plaatsvindt, geschiedt het voorgaande altijd. Binnen het jaar volgen altijd hercontroles.

6.3.2 Strafrechtelijke handhaving

Wat betreft de strafrechtelijke handhaving van milieu-overtredingen dient volgens de Limburgse strategie bij overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling proces-verbaal te worden opgemaakt. Gedurende de pilotperiode was er bij het RMT sprake van onderbezetting. Dit team waardoor niet of nauwelijks in staat tot strafrechtelijke handhaving.

Bij bestuursorgaan 5 geschiedt de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving door de eigen BOA's. Dit bestuursorgaan voert bij geconstateerde overtredingen altijd een tweesporenbeleid. De BOA's van het bestuursorgaan krijgen alle inspectierapporten van de toezichthouders. Bij een overtreding van een kernbepaling wordt altijd proces-verbaal opgemaakt. Volgens de respondenten is de overtreding van een kernbepaling in het geval van het bestuursorgaan in kwestie per definitie een gekwalificeerde overtreding, omdat er (vrijwel) altijd sprake is van (voorwaardelijke) opzet. De enige situaties waarin geen proces-verbaal wordt opgemaakt, zijn die waarin sprake is van overmacht of waarin legalisatie mogelijk is.

Ook bestuursorgaan 6 heeft eigen BOA's. Die maken met name proces-verbaal op indien er sprake is van milieuhygiënische risico's. De vier gemeenten in de Limburgse pilot hebben geen eigen BOA's of zetten deze niet in voor milieuzaken. Voor de strafrechtelijke handhaving is het FP daar aangewezen op de politie. De lokale politie en het RMT verrichten in zeer beperkte mate handhavingsactiviteiten. De milieuhandhaving heeft er weinig prioriteit en de informatiepositie is zwak. Hierop wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan. De strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving in de gemeenten van de Limburgse pilot is daarmee beperkt.

Overigens kan een bestuursorgaan bij overtreding van een niet-kernbepaling (wanneer er in beginsel dus geen proces-verbaal wordt opgemaakt), het FP verzoeken een zgn. flankerende brief te versturen. Hierin staat dat er proces-verbaal "zal worden opgesteld" indien de overtreding niet binnen de door het bestuur gestelde termijn wordt hersteld. In de praktijk doet het FP dat niet frequent of consequent.

Wat in de Limburgse pilot opvalt, is dat veel bestuursorganen te kennen geven dat zij (vrijwel) nooit een overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling constateren. Onze analyse van de geregistreerde casus leert echter dat, uitgaande van de door de bestuursorganen ingevulde vragenlijsten, er in ten minste³⁰ ruim een

30. Vanwege de grote afwijking ten opzichte van de landelijke strategie zijn niet alle criteria voor een overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling uit de Limburgse strategie opgenomen in de vragenlijst die per zaak ingevuld diende te worden. De Limburgse strategie houdt in dat strafrechtelijk opgetreden dient te worden indien één van de factoren zich voordoet. In hoeveel gevallen dat het geval is, kon onderzocht worden voor de overlappende criteria uit de landelijke en Limburgse strategie (te weten: grote en/of onomkeer-

kwart (23 gevallen, 26%) van de Limburgse casus sprake was van een overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling. Op basis van de antwoorden van het FP was er zelfs in 30 zaken (35% van het totaal) sprake van overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling. Bij overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling dient op grond van de Limburgse strategie proces-verbaal te worden opgemaakt. In 16 gevallen is dat daadwerkelijk gebeurd. In bijna alle gevallen (14) is het proces-verbaal opgemaakt door de BOA van het bestuursorgaan. In alle 16 gevallen is de zaak getransigeerd.

Wat waren de belangrijkste kenmerken van de zaken waarin proces-verbaal is opgemaakt? In tabel 6.3 is een aantal factoren opgenomen die op grond van de Limburgse strategie op zichzelf al voldoende reden vormen voor het opmaken van een proces-verbaal en die ook terugkomen in de regionale strategieën. Per factor is aangegeven in hoeveel procent van de gevallen er *geen* proces-verbaal is opgemaakt ondanks dat – uitgaande van de antwoorden van het FP – volgens regionale milieustrategie wel zou moeten (de categorie ‘onbekend’ is daarbij buiten beschouwing gelaten).

Tabel 6.3: Daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving in de casus

Omstandigheid	Aantal processen-verbaal
Er is sprake van:	
- grote en/of onomkeerbare milieuschade (N=4)	4 (100%)
- grove nalatigheid (N=41)	16 (39%)
- calculerende en/of malafide instelling overtreder (N=28)	8 (29%)
- recidive (N=5)	1 (20%)
- bestuursrechtelijk optreden is niet mogelijk of niet efficiënt (N=18)	5 (28%)

Uit tabel 6.3 blijkt dat de aard en omvang van de milieuschade in Limburg de belangrijkste factor is bij de afweging of proces-verbaal wordt opgemaakt. In alle vier gevallen waarin sprake was van grote en/of onomkeerbare schade, is proces-verbaal opgemaakt. De andere factoren uit de Limburgse strategie blijken in veel minder gevallen aanleiding te geven tot het opmaken van proces-verbaal, ondanks dat dat op grond van de Limburgse strategie wel zou moeten.

6.3.3 Informatievoorziening

Het Functioneel Parket is voor de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving in de gemeenten van de pilot (die geen BOA's hebben of voor het milieu inzetten), voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van informatie die men van deze bestuursorganen krijgt. In het geval van bestuursorgaan 3 zorgt het ingeschakelde samenwerkingsorgaan voor het doorsturen. Dit samenwerkingsorgaan stuurt alle brieven door, ongeacht of er sprake is van een gekwalificeerde overtreding van een kernbepaling. Bestuursorgaan 2 stuurt geen brieven door. Volgens de respondenten bestaat er bij het RMT toch geen aandacht voor. Bestuursorgaan 4 gaf bij

bare milieuschade, calculerende of malafide overtreder en recidive). In 23 zaken is dat het geval. Het aantal overtredingen van gekwalificeerde kernbepalingen kan dus groter zijn, namelijk als één van de overige criteria zich heeft voorgedaan.

de voormeting aan geen brieven (meer) door te sturen. “We horen er toch nooit meer wat van, het lijkt alsof ze in een zwart gat verdwijnen.” De pilot heeft hier verandering in gebracht. Er worden weer brieven door dit bestuursorgaan in afschrift aan het RMT doorgestuurd en men hoort er ook weer wat van terug, zij het soms pas na lange tijd.

Bestuursorgaan 1 stuurt geen brieven door naar het RMT, maar geeft incidenteel informatie door aan de ‘gebiedsmentor’ van de basispolitiezorg die (onder meer) belast is met het milieu. Dat wordt alleen gedaan indien de bestuurlijke handhaver er zeker van is dat de overtreding anders niet beëindigd wordt. Het strafrecht is in dat geval op te vallen als een ultimum remedium. Het strafrecht wordt zo weinig mogelijk door dit bestuursorgaan ingeschakeld, want anders “kan ik nooit meer bij zo’n bedrijf terugkomen”.

Een vaakgenoemde reden voor bestuursorganen om het RMT niet te informeren over handhavingszaken is dat het strafrecht andere belangen heeft. “Strafvervolgning kan strijdig zijn met het gemeentelijke belang”, aldus een gemeentelijke respondent, waarbij met name bedoeld wordt op het economische belang en dat van werkgelegenheid. Dit kan overigens ook een kwestie van koudwatervrees zijn. Bestuursorgaan 4, waar bij de voormeting veel weerzin bestond tegen inzet van het strafrecht in gemeentelijke handhavingszaken, heeft gedurende de pilot onderzocht dat het strafrecht ook toegevoegde waarde kan hebben voor de gemeente (meer hierover in de volgende paragraaf). De respondent beschouwt het strafrecht nu als een mogelijk extra instrument voor moeilijke zaken.

Opvallend is dat ditzelfde bestuursorgaan 4 in een beperkt aantal gevallen de bedrijfsgegevens van de verdachten van een aantal vrije-velddelicten niet wilde invoeren in het registratiesysteem, opdat er geen strafvervolgning kon plaatsvinden.

De politie (RMT) was aanvankelijk zeer ontevreden over het aantal doorgestuurde handhavingsbrieven van gekwalificeerde overtredingen. In 2006 heeft het RMT er zeven ontvangen. De informatiepositie van het RMT was hierdoor zeer matig. “We zitten verlegen om informatie”, aldus de respondent van het RMT, in maart 2007. De pilot heeft wat dit betreft verbetering gebracht. Doordat gemeenten hun bestuurlijke handhavingszaken in het voor de pilot ontwikkelde registratiesysteem hebben ingevoerd en deze zaken ook in te zien waren door het RMT, is voor het RMT een beter inzicht ontstaan in de milieucriminaliteit.

6.3.4 Overleg en samenwerking

Vrijwel alle gemeenten geven aan dat de prioriteit bij de lokale politie voor milieuhandhaving laag is, waardoor samenwerking lastig is. Volgens de betreffende respondenten verrichtte de politie tot dan toe nauwelijks handhavingsactiviteiten. Dat blijkt ook wel uit het hiervoor aangegeven feit dat van de zestien processen-verbaal die tijdens de pilot zijn opgemaakt, er slechts twee door de politie zijn op-

gemaakt. Bij de lokale politie ontbreekt naar zeggen van de bestuursorganen de deskundigheid om een milieu-pv op te stellen. Bestuursorgaan 3 kost het geen moeite om de lokale politie mee te krijgen voor een controle. Desondanks wordt ook daar de prioriteit bij de politie als laag ervaren. Bestuursorgaan 1 heeft wel een goed contact met de gebiedsmentor, die “welwillend” wordt genoemd. Voor deze gebiedsmentor is het milieu overigens slechts een onderdeel van z’n werkzaamheden. Bestuursorgaan 2 moest zelf een wekelijks overleg met de lokale politie annuleren omdat men daarvoor onvoldoende capaciteit heeft.

Structurele uitvoeringsoverleg tussen gemeenten en politie zijn er binnen het pilotgebied niet. In het verleden waren er wel vormen van overleg, maar deze zijn doodgebloed. Bestuursorgaan 1 heeft in principe wekelijks, en daarnaast informeel contact met de gebiedsmentor. Voor het overige zijn informele contacten met de politie schaars. Bestuursorgaan 6 heeft een frequent (informeel) contact met het FP. De inhoud van het contact betreft enerzijds het bepalen van een gezamenlijke (bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke) strategie in incidentele gevallen en richt zich anderzijds op de strafrechtelijke handhaving door de eigen BOA’s. Omdat het bestuursorgaan eigen BOA’s heeft, vinden er – behoudens in de weinige gevallen waarin de politie als sterke arm fungeert – geen gezamenlijke controles van de politie en dit bestuursorgaan plaats.

Door de eigen BOA’s heeft bestuursorgaan 5 de politie niet nodig bij de strafrechtelijke handhaving. De deskundigheid van de lokale politie wordt laag geacht.

De contacten tussen bestuursorganen en het FP zijn in een aantal gevallen aangehaald dankzij de pilot. Twee parketsecretarissen hebben de bij de pilot betrokken medewerkers van een aantal bestuursorganen bezocht om gezamenlijk een aantal casus in het registratiesysteem in te voeren. Hierdoor is het wederzijdse begrip voor elkaars standpunten en afwegingen toegenomen. In een aantal gevallen was het de eerste kennismaking tussen de bestuurlijke toezichthouder en de parketsecretarissen. Het initiatief werd door de betrokken als positief ervaren. Een respondent: “Ik weet nu wat er zich achter de brievenbus van het FP afspeelt.”

Bestuursorgaan 4, dat het strafrecht aanvankelijk zoveel mogelijk buiten de deur wilde houden, heeft meerwaarde van een gezamenlijk optreden van FP en gemeente ervaren. Het betrof een afvaldumping die het bestuursorgaan door middel van bestuursdwang wilde oplossen. Met vreesde echter dat de ondernemer de kosten van de sanering niet zou vergoeden. Het FP heeft daarom ter ondersteuning een voorwaardelijke boete aan het bedrijf opgelegd. De respondent heeft de indruk dat dat de reden is dat de ondernemer de kosten van de bestuursdwang heeft betaald. Het FP heeft in deze casus het initiatief genomen contact op te nemen met de gemeente op basis van de informatie die in het registratiesysteem is ingevoerd. Volgens de respondent van bestuursorgaan 4 zou dit voorbeeld van goede samenwerking niet zonder de pilot tot stand zijn gekomen.

De respondenten van bestuursorganen en FP blijken de mate van onderlinge samenwerking niet eenduidig te beoordelen, zo blijkt uit tabel 6.4.

Tabel 6.4: mate van samenwerking

	Bestuursorganen	FP
Geen samenwerking	73 (86%)	25 (29%)
Beperkte samenwerking	5 (6%)	60 (71%)
Redelijk intensieve samenwerking	6 (7%)	-
Zeer intensieve samenwerking	1 (1%)	-
Totaal	85 (100%)	85 (100%)

De verklaring voor dit aanmerkelijke verschil is dat het FP het gezamenlijk met de bestuursorganen invoeren van de casus in het registratiesysteem heeft aangemerkt als ‘beperkte samenwerking’, terwijl de bestuursorganen dat over het algemeen niet als een vorm van samenwerking blijken te hebben beschouwd.

6.4 Analyse

De Limburgse strategie kent in zoverre een weinig stringente werkwijze voor bestuurlijke handhaving dat er – in afwijking van de landelijke strategie – in principe altijd eerst gewaarschuwd wordt en niet direct een vooraankondiging wordt verstuurd. Bij een aantal (gemeentelijke) bestuursorganen bestaat de praktijk dat vaak nog extra waarschuwingen worden gegeven voordat tot daadwerkelijke handhaving wordt overgegaan.

De informatievoorziening van met name gemeenten aan het RMT is beperkt. Er worden relatief weinig ‘zienswijze brieven’ in afschrift doorgestuurd. Sommige bestuursorganen zien er bewust van af, bij andere worden weinig zaken de moeite waard geacht om het RMT ervan in kennis te stellen. Zaken die strafrechtelijk wel relevant zijn, zijn volgens respondenten bij bestuursorganen vooral gevallen waarin sprake is van aanzienlijke milieuschade of –risico. Daarnaast is het aantal overtredingen van gekwalificeerde kernbepalingen volgens respondenten gewoonweg beperkt, zodat er weinig te informeren valt. Uit de registraties blijkt echter dat – uitgaande van de antwoorden van de bestuursorganen – in ruim een kwart van de gevallen (26%) sprake is van overtreding van een gekwalificeerde kernbepaling. Uitgaande van de antwoorden van het FP ging het om 35% van de zaken.

De Limburgse sanctiestrategie voorziet in strafrechtelijke handhaving indien voldaan wordt aan één van de in paragraaf 6.2.1 genoemde factoren. Noch voor bestuursorganen, noch voor strafrechtelijke organen lijken alle factoren echter even zwaar te wegen. Uit de registraties blijkt dat uitgaande van de antwoorden van het FP, de ernst van de overtreding (milieuschade of –risico) strafrechtelijk gezien de belangrijkste factor is.

De pilot is over het algemeen als positief ervaren bij de Limburgse respondenten. De actieve houding van de parketsecretarissen van het FP, die de meeste participerende bestuursorganen hebben bezocht om gezamenlijk een aantal casus in het re-

gistratiesysteem in te voeren, heeft gezorgd voor meer wederzijds begrip en inzicht in elkaars afwegingen en verantwoordelijkheden. Door met name het RMT en bestuursorgaan 4 is het registratiesysteem als zeer positief ervaren; men zou er graag mee door willen gaan. Bij een aantal deelnemers heeft de Limburgse pilot geleid tot extra bewustwording en een meer strategieconforme werkwijze. Bij andere deelnemers heeft de pilot geen invloed gehad op de werkwijze, hetzij omdat al strategieconform werd gewerkt, hetzij omdat de niet-strategieconforme werkwijze is voortgezet.

7. Kwantitatieve analyse

7.1 Inleiding

Zoals in 2.2.5 is beschreven, dienden de pilotdeelnemers gedurende de pilotperiode alle overtredingen van kernbepalingen te registreren in een speciaal voor dat doel ontworpen meldingen- en registratiesysteem. In de voorgaande vier hoofdstukken is een beperkt aantal gegevens die op deze manier verkregen zijn, per pilot weergegeven. In dit hoofdstuk worden de gegevens in z'n totaliteit geanalyseerd. Er wordt ingegaan op de afwegingen rond kernbepalingen, de bekendheid van de landelijke strategie, de daadwerkelijke handhaving en interpretatieverschillen.

7.2 Afwegingen rond kernbepalingen

Een van de uitgangspunten van de pilots was dat bij twijfel of er tegen de overtreding van de kernbepaling zou moeten worden opgetreden, overleg moet plaatsvinden tussen het betrokken bestuursorgaan en de handhavingseenheid. Het overleg diende de vraag te beantwoorden of en, zo ja, hoe en door wie er zou moeten worden opgetreden. Twee factoren spelen een rol in deze afweging:

- Heeft de overtreding betrekking op een kernbepaling?
- Zou volgens de landelijke sanctiestrategie bestuursrechtelijk of strafrechtelijk opgetreden moeten worden?

Het blijkt dat de respondenten in slechts weinig gevallen twijfel hadden of een overtreding betrekking had op een kernbepaling. De bestuurlijke respondenten geven in 89% van de casus en de strafrechtelijke respondenten (FP/RMT) in 97% aan geen twijfel te hebben of er een kernbepaling is overtreden. In 9 resp. 1% was er sprake van *enige twijfel* en in 2% van de gevallen bij zowel bestuur als FP/RMT *sterke twijfel*. Aanvullende informatie leert dat de twijfel in deze gevallen niet of nauwelijks betrekking had op de overtreden *bepaling*, maar vooral of er handhavend opgetreden zou moeten worden. Het ging om (mogelijk) 'verschoonbare' overtredingen, bijvoorbeeld wegens overmacht of legalisatiemogelijkheden. Een andere reden voor twijfel was de vraag of er wel sprake was van een overtreding. Een voorbeeld hiervan betreft een kwestie waarin het bestuursorgaan twijfelde of er een vloeistofdichte vloer geëist kon worden. In de elf gevallen waarin

het bestuursorgaan aangaf dat er sprake was van twijfel, is geen enkele keer conform afspraak overleg geweest tussen FP en bestuur.

De landelijke sanctiestrategie geeft aan onder welke omstandigheden op welke wijze handhavend opgetreden zou moeten worden. Dit is in paragraaf 1.4 schematisch weergegeven. In de pilots zijn alleen overtredingen van kernbepalingen geregistreerd. In geval van overtreding van een kernbepaling dient volgens de sanctiestrategie gereageerd te worden met een “proces-verbaal en/of een handhavingsbeschikking”. Dat is niet het geval indien de overtreding niet doelbewust is gemaakt én een kennelijk incident betreft én gering van omvang is. In dat geval volstaat een schriftelijke waarschuwing.

In tabel 7.1 is aangegeven hoe, uitgaande van de in het registratiesysteem ingevoerde kenmerken van de overtreding en overtreder, volgens de landelijke strategie gehandhaafd zou moeten worden. Daarbij is overeenkomstig de landelijke strategie als stelregel gehanteerd dat met een beschikking en/of proces-verbaal gereageerd zou moeten worden indien:

- er sprake is van opzet, óf
- de overtreding niet gering is, óf
- er niet sprake is van een kennelijk incident.

In de overige gevallen kan volstaan worden met een schriftelijke waarschuwing. In de vragenlijst is de deelnemers per casus gevraagd aan te geven of er naar hun mening sprake was van opzet, wat de omvang van de overtreding was en of er sprake was van een kennelijk incident. In tabel 7.1 is op grond van deze antwoorden weergegeven wat de handhavingsreactie zou moeten zijn indien de landelijke strategie onverkort wordt gevolgd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de antwoorden en interpretaties van de bestuursorganen en van FP/RMT.

Tabel 7.1: Normatieve handhavingsreactie volgens landelijke strategie op basis van antwoorden bestuur en FP/RMT

	Schriftelijke waarschuwing	Beschikking en/of pv	Totaal
Antwoorden bestuur	289 (64%)	164 (36%)	453 (100%)
Antwoorden FP/RMT	233 (72%)	90 (28%)	323 (100%)

De op grond van de landelijke strategie aangewezen handhavingsreactie verschilt dus niet erg naar gelang de antwoorden van de bestuursorganen of FP/RMT als maatstaf worden genomen. Indien de casus waarin FP/RMT geen vragenlijst heeft ingevuld buiten beschouwing worden gelaten, zou op grond van de antwoorden van het bestuur overigens niet in 36% maar in 33% van de gevallen gehandhaafd moeten worden door middel van een beschikking en/of een proces-verbaal.

Een complicatie bij de uitkomsten van tabel 7.1 is wel dat FP/RMT in 202 van de 323 casus (oftewel in 63% van de gevallen) heeft aangegeven dat men niet wist of er sprake was van opzet. Bij het bestuur was dat in 118 van de 453 van de casus (=26%) het geval. Indien er sprake is van opzet, is dat volgens de landelijke stra-

tegie al voldoende reden voor een proces-verbaal/handhavingsbeschikking, ook als het een kennelijk incident betreft dat gering van omvang is. Het is niet onaannemelijk dat in die 202 (FP/RMT) en 118 (bestuur) gevallen waarin het de respondenten onbekend was of er opzet in het spel was, feitelijk wel sprake was van opzet. Er zou derhalve naar alle waarschijnlijkheid eigenlijk vaker door middel van een beschikking en/of proces-verbaal gehandhaafd moeten worden dan blijkt uit tabel 7.1. In tabel 7.2 is aangegeven hoe vaak er naar het oordeel van de respondenten *geen* sprake was van opzet, waarbij de antwoordcategorie ‘onbekend’ buiten beschouwing is gelaten.

Tabel 7.2: interpretatie variabele

	Bestuursorganen	FP/RMT
Overtreding niet doelbewust gepleegd	268 (82%)	65 (55%)

Als alleen de casus worden genomen waarin door zowel FP/RMT als bestuursorgaan de vragenlijst is ingevuld, verandert het percentage van de bestuursorganen van 82% in 77%. Over het (veelvuldige) gebruik van de antwoordcategorie ‘onbekend’ door vooral FP/RMT wordt later in deze paragraaf nader ingegaan.

In de 98 gevallen waarin zowel de bestuursorganen als FP/RMT een oordeel had of er in een casus sprake was van opzet, waren deze oordelen overigens niet in alle gevallen dezelfde waren, zo blijkt uit tabel 7.3.

Tabel 7.3: Was er sprake van opzet?

Oordelen bestuursorganen ↓	Oordelen FP/RMT	
	Ja	Nee
Ja	23 (23%)	4 (4%)
Nee	19 (19%)	52 (53%)

Uit tabel 7.3 blijkt dat in 23% van de gevallen, zowel het bestuursorgaan als FP/RMT van oordeel was dat er sprake was van opzet. In 53% van de gevallen was men erover eens dat er geen opzet in het spel was. In bijna eenkwart van de gevallen (19% + 4%) hebben FP/RMT en het bestuursorganen een afwijkend oordeel of er in een casus sprake was van opzet.

7.3 Bekendheid inhoud landelijke strategie

Aan de respondenten is gevraagd per casus aan te geven of er volgens hen *volgens de landelijke sanctiestrategie* bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden. De antwoorden staat in tabel 7.4.

Tabel 7.4: Zou naar het oordeel van de respondenten volgens de landelijke sanctiestrategie bestuursrechtelijk c.q. strafrechtelijk moeten worden opgetreden?

	Bestuursorganen	FP/RMT
Zou bestuursrechtelijk moeten worden opgetreden?		
Ja	369 (83%)	289 (90%)
Nee	63 (14%)	32 (10%)
Twijfel	13 (3%)	
Totaal	445 (100%)	321 (100%)
Zou strafrechtelijk moeten worden opgetreden?		
Ja	178 (40%)	272 (85%)
Nee	231 (52%)	42 (13%)
Twijfel	36 (8%)	7 (2%)
Totaal	445 (100%)	321 (100%)

Opvallend is dat FP/RMT de landelijke strategie voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving stringenter lijkt te interpreteren dan de bestuursorganen. De oordelen van de twee typen respondenten of volgens de landelijke strategie strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden, lopen ver uiteen (40 vs. 85% zijn deze mening toegedaan). Over de vraag of bestuursrechtelijk zou moeten worden opgetreden, lopen de meningen minder ver uiteen.

Het gaat hierbij om de subjectieve oordelen van de respondenten. In hoeverre kloppen de oordelen van de respondenten of volgens de landelijke strategie gehandhaafd zou moeten worden, nu met de feiten? Eerder in dit hoofdstuk, in tabel 7.1, hebben we aangegeven in hoeveel procent van de gevallen objectief gezien gehandhaafd zou moeten worden.

In tabel 7.5 worden de gegevens van tabel 7.1 afgezet tegen het oordeel van de bestuurlijke respondenten (zoals weergegeven in tabel 7.4) of in de betreffende casus bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden.

Tabel 7.5: Zou op grond van de landelijke sanctiestrategie bestuursrechtelijk gehandhaafd moeten worden?

Subjectieve mening ↓	Objectieve vaststelling op grond van omstandigheden	
	Ja	Nee
Ja	142 (32%)	226 (51%)
Nee	13 (3%)	50 (11%)
Twijfel	4 (1%)	9 (2%)

Uit tabel 7.5 blijkt dat in 43% van de gevallen (32+11) door de bestuurlijke respondenten een correcte inschatting wordt gemaakt of volgens de landelijke strategie bestuursrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden. In de gevallen waarin de inschatting niet correct is, was dat in vrijwel alle gevallen doordat ten onrechte gedacht wordt dat wel bestuurlijk gehandhaafd zou moeten worden.

In tabel 7.6 wordt vervolgens aangegeven hoe dat zit voor de strafrechtelijke handhaving.

Tabel 7.6: Zou op grond van de landelijke sanctiestrategie strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden?

	Objectieve vaststelling op grond van omstandigheden	
	Ja	Nee
Oordeel bestuurlijke respondenten		
Ja	85 (19%)	93 (21%)
Nee	57 (13%)	174 (39%)
Twijfel	18 (4%)	18 (4%)
Oordeel respondenten FP/RMT		
Ja	73 (23%)	198 (62%)
Nee	13 (4%)	29 (9%)
Twijfel	3 (1%)	3 (1%)

Wat betreft het oordeel van de bestuurlijke respondenten of er in de concrete casus strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden, geldt dat de inschatting in 58% van de gevallen (19%+39%) correct was. In 21% van de gevallen waren de bestuurlijke respondenten van mening dat wel strafrechtelijke gehandhaafd zou moeten worden terwijl dat objectief gezien niet het geval was, terwijl men in 13% van de gevallen ten onrechte van mening was dat er niet strafrechtelijke gehandhaafd hoefde te worden.

Wat betreft de strafrechtelijke respondenten was de inschatting of strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden in 32% van de gevallen (23+9) correct. In het overgrote deel van de overige gevallen gingen deze respondenten er ten onrechte van uit dat strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden.

Uit de tabellen 7.4, 7.5 en 7.6 kan het volgende geconcludeerd worden:

- de bestuurlijke respondenten zijn voor het overgrote deel van de casus (83%) van mening dat bestuursrechtelijke gehandhaafd zou moeten worden door middel van een bestuurlijke beschikking. In een meerderheid van de gevallen is die inschatting niet correct.
- de strafrechtelijke respondenten zijn voor het overgrote deel van de casus (85%) van mening dat strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden door middel van een proces-verbaal. In een meerderheid van de gevallen is die inschatting niet correct.
- de bestuurlijke respondenten zijn in een meerderheid van de gevallen (52%) van mening dat *niet* strafrechtelijk gehandhaafd hoeft te worden. In ongeveer een kwart van die gevallen was die inschatting niet terecht; er zou wel strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden.

De belangrijkste algemene conclusie uit het voorgaande is dat zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke respondenten de landelijke sanctiestrategie stringenter inschatten dan werkelijk het geval is. De uitzonderingsclausules (er hoeft geen proces-verbaal te worden of een bestuurlijke sanctiebeschikking te worden opge maakt indien er geen sprake is van opzet, het een kennelijk incident betreft en de overtreding van geringe omvang is) zijn kennelijk onvoldoende bekend bij de respondenten.

7.4 Daadwerkelijke handhaving

In dit hoofdstuk is tot nu toe steeds gesproken over de wijze waarop de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving normatief en subjectief zou (moeten) plaatsvinden. Vervolgens is het de vraag hoe de handhaving in de praktijk van de casus daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. In tabel 7.7 is de daadwerkelijke bestuurlijke handhaving weergegeven.

Tabel 7.7: Daadwerkelijke bestuursrechtelijke handhaving in de casus

Geen handhavingsactiviteiten	70 (16%)
Alleen waarschuwingsbrief (of -brieven)	319 (72%)
Dwangsom opgelegd/geïnd	26 (6%)
Bestuursdwang opgelegd/uitgevoerd	9 (2%)
Bestuurlijke transactie	9 (2%)
Divers	12 (3%)
Totaal	445 (100%)

In 88% van de gevallen was derhalve *niet* sprake van een bestuurlijke beschikking, ondanks dat uit 7.1 is gebleken dat er in 36% van de gevallen blijkens de landelijke strategie wel aanleiding toe was. De reden hiervan zal zijn dat de bestuurlijke handhaving in de lokale strategieën van de pilotgebieden anders is ingevuld dan in de landelijke sanctiestrategie. In de lokale strategieën is de eerste stap van de bestuurlijke handhaving in principe dat er een waarschuwingsbrief wordt verstuurd. In de 16% van de gevallen waarin ‘geen handhavingsactiviteiten’ zijn verricht, dus ook geen waarschuwingsbrief is verstuurd, is de daadwerkelijke handhaving evenwel ook in strijd met de lokale strategieën. Uitzondering hierop wordt gevormd door de pilot Rijnmond, waar in geval van overtreding van ‘resterende bepalingen’ geen sanctionering door middel van een waarschuwingsbrief hoeft te volgen (zie paragraaf 5.3.1)

Uit tabel 7.1 is gebleken dat op grond van de antwoorden van FP/RMT in 28% van de gevallen, en volgens die van de bestuursorganen in 36% van de gevallen proces-verbaal opgemaakt zou moeten worden door BOA's en/of de politie. In 208 casus hebben noch de respondenten van de bestuursorganen, noch die van FP/RMT, aangegeven dat het hen ‘onbekend’ was of in het concrete geval door politie of BOA proces-verbaal is opgemaakt. Dat zijn dus de casus waarvan met zekerheid kan worden vastgesteld of proces-verbaal is opgemaakt. In die 208 casus is in 27 gevallen (13%) proces-verbaal opgemaakt. Dat percentage is derhalve lager dan de hiervoor genoemde 28% en 36%, waarin op grond van de antwoorden van FP/RMT respectievelijk de bestuurlijke respondenten volgens de landelijke strategie proces-verbaal opgemaakt zou moeten worden.

Een verklaring voor deze verschillen is dat de regionale strategieën voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving afwijken van de landelijke strategie. In onderstaande tabel 7.8 is aangegeven in hoeveel gevallen volgens de respectievelijke *regionale* strategieën proces-verbaal opgemaakt had moeten worden. Daarbij zijn

opnieuw alleen de casus meegeteld waarin noch het bestuursorgaan, noch FP/RMT heeft aangegeven niet te weten of proces-verbaal is opgemaakt.

De regionale strategieën zijn inhoudelijk weergegeven in de paragrafen over de verschillende pilots. Bepalend voor de vraag of proces-verbaal opgemaakt moet worden zijn de omstandigheden van het geval en kenmerken van de overtreder. Voor de feitelijke omstandigheden en kenmerken per geval baseren we ons op hetgeen de respondenten van respectievelijk de bestuursorganen en FP/RMT hierover in de vragenlijst hebben ingevuld.

Tabel 7.8: aantallen pv's op grond van strategie en daadwerkelijk

	Aantal pv's verwacht op grond van regionale strategieën		Daadwerkelijk aantal pv's (tussen haakjes: aantal pv's van BOA's)
	Op grond van antwoorden bestuursorganen	Op grond van antwoorden FP/RMT	
Friesland	61 (37%, N=163)	5 ³¹ (13%, N=38)	6 (1)
Amstelland-Meerlanden	78 (51%, N=154)	62 (41%, N=151)	2 (2) ³²
Limburg	23 (26%, N=87)	30 (35%, N=85)	16 (14)
Totaal	162	97	24

Uit tabel 7.8 blijkt dat in relatief weinig gevallen proces-verbaal is opgemaakt, uitgaande van hetgeen op grond van een letterlijke interpretatie van de lokale strategieën verwacht mocht worden. Behalve in de pilot Friesland is het merendeel van de processen-verbaal opgemaakt door BOA's. De pilot Rijnmond is in deze tabel buiten beschouwing gebleven. Door de verfijnde regionale strategie, waarbij per voorschrift gradaties zijn aangebracht, is het niet mogelijk in algemene zin te toetsen in hoeverre het aantal processen-verbaal overeenkomt met het aantal dat op grond van de regionale strategie geïndiceerd is. Zoals in paragraaf 5.3.2 is aangegeven, kan echter wel het vermoeden worden uitgesproken dat ook in Rijnmond het aantal processen-verbaal lager is dan op grond van de strategie verwacht mocht worden.

In tabel 7.9 is een aantal factoren opgenomen die op grond van de landelijke strategie op zichzelf al voldoende reden vormen voor het opmaken van een proces-verbaal en die ook terugkomen in de regionale strategieën. Per factor is aangegeven in hoeveel (procent van de) gevallen bij bepaalde kenmerken en omstandigheden van de casus proces-verbaal is opgemaakt (de categorie 'onbekend' is daarbij buiten beschouwing gelaten).

31. In 32 van de 38 Friese casus waarbij door de politie een vragenlijst is ingevuld, kon de politie niet aangeven of er bij de overtreding sprake was van opzet. Indien er opzet in het spel was, zou volgens de Friese strategie in principe proces-verbaal moeten worden opgemaakt.

32. In de pilot Amstelland-Meerlanden moet worden aangetekend dat het FP in meer dan 60 procent van de geregistreerde gevallen niet wist of pv was opgemaakt in de casus in kwestie. Omdat het betreffende RMT zich niet bezighoudt met inrichtingsgebonden milieucriminaliteit en de beschikbare capaciteit en deskundigheid van de lokale politie door respondenten over het algemeen als gering worden aangemerkt, is het niet waarschijnlijk dat binnen deze pilot vaker dan de hier genoemde twee keer proces-verbaal is opgemaakt

Tabel 7.9: Daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving in de casus in geval van een aantal kenmerken en omstandigheden

Omstandigheid	Aantal processen-verbaal
Er is sprake van opzet (N=54)	20 (37%)
De milieuschade of –milieurisico is groter dan gering (N=50)	11 (22%)
Er is sprake van recidive (N=22)	8 (36%)

Ter verduidelijking: in 54 gevallen was er volgens de antwoorden van FP/RMT sprake van opzet. In 20 van die gevallen (oftewel 37%) is proces-verbaal opgemaakt. Elk van deze factoren vormen op grond van de landelijke (en ook van de regionale sanctiestrategieën in kwestie) aanleiding voor strafrechtelijke handhaving in de vorm van een proces-verbaal. Uit de tabel blijkt dat dat in een (grote) meerderheid van de gevallen niet gebeurd is. Opvallend is dat een groter(e) dan gering(e) milieuschade of –risico in 39 van de 50 gevallen geen aanleiding vormt om daadwerkelijk proces-verbaal op te maken. Aanvullend op de tabel kan opgemerkt worden dat in de 10 gevallen waarin sprake was van een grote milieuschade of een groot milieurisico, in slechts 5 gevallen proces-verbaal is opgemaakt.

In hoofdstuk 8 wordt uitvoerig ingegaan op de redenen en oorzaken voor het niet-conform uitvoeren van de regionale sanctiestrategieën.

7.5 Interpretaties en antwoordcategorieën

Vooraf FP/RMT hebben bij diverse vragen de antwoordcategorie ‘onbekend’ ingevuld. Deze percentages zijn hoger dan die van de bestuursorganen, zo blijkt uit tabel 7.10.

Tabel 7.10: Percentages waarin als antwoord ‘onbekend’ is ingevuld

	Bestuursorganen	FP/RMT
Opzet?	118 (26%)	203 (63%)
Overtreding ongedaan te maken?	5 (1%)	68 (21%)
Aantasting milieu?	82 (18%)	149 (46%)
Omvang milieuschade/-risico	63 (14%)	142 (44%)
Kwalificatie overtreder (bonafide etc.)	109 (24%)	200 (62%)
Economisch voordeel?	118 (26%)	207 (64%)

Het is niet onlogisch dat FP/RMT vaker ‘onbekend’ invult dan het bestuursorgaan. Het is bij inrichtingsgebonden milieudelicten immers het bestuursorgaan dat de controle uitvoert. FP/RMT is voor de informatie grotendeels afhankelijk van het bestuursorgaan. De afhankelijkheid van FP/RMT voor wat betreft de informatievoorziening over aard, ernst, context en omstandigheden van milieudelicten wordt hierdoor duidelijk geïllustreerd. Het gaat hierbij in vrijwel alle gevallen om factoren die voor FP/RMT van belang zijn voor de afweging of proces-verbaal opgemaakt zou moeten worden. Uit de hoofdstukken die aan de verschillende pilots zijn gewijd, blijkt dat het onderlinge overleg en afstemming per casus beperkt is. In feite beschikt FP/RMT dus structureel over onvoldoende informatie om in alle gevallen een adequate afweging te maken of proces-verbaal zou moeten worden opgemaakt.

Eerder in dit hoofdstuk is aangegeven dat het begrip ‘opzet’ door politie/FP en bestuursorganen verschillende geïnterpreteerd en/of gedefinieerd is. Dat geldt ook voor het begrip ‘kennelijk incident’ (oftewel, er is niet sprake van recidive), zo is te zien in tabel 7.11.

Tabel 7.11: interpretatie begrip ‘kennelijk incident’

	Bestuursorganen	FP/RMT
Er is sprake van een kennelijk incident	260 (81%)	79 (48%)

In de vragenlijst is er bewust voor gekozen deze en andere begrippen niet te definiëren, omdat deze begrippen in de landelijke strategie (waar ze aan ontleend zijn) ook niet gedefinieerd zijn. Als de antwoordcategorie ‘onbekend’ buiten beschouwing wordt gelaten, blijkt dat de antwoorden van bestuursorganen en FP/RMT behalve met betrekking tot het begrip ‘opzet’ en ‘recidive’, vooral afwijken op de in de volgende tabellen weergegeven onderdelen van de landelijke sanctiestrategie.

Tabel 7.12: Is er sprake van aantasting van het milieu, van de openbare gezondheid, van de geloofwaardigheid van de overheid, van eerlijke concurrentie of van overheidscontrole?

	Bestuursorganen	FP/RMT
Ja	138 (37%)	200 (62%)
Nee	246 (63%)	123 (38%)
Totaal	384 (100%)	333 (100%)

Tabel 7.13: Zijn de milieugevolgen van de overtreding ongedaan te maken?

	Bestuursorganen	FP/RMT
Ja	348 (93%)	236 (73%)
Nee	26 (7%)	87 (27%)
Totaal	374 (100%)	323 (100%)

Tabel 7.14: Hoe is de overtreder te kwalificeren?

	Bestuursorganen	FP/RMT
Bonafide	308 (82%)	155 (48%)
Calculerend	64 (17%)	145 (45%)
Malafide	4 (1%)	23 (7%)
Totaal	376 (100%)	323 (100%)

Uiteraard kan een inschatting van een feitelijke situatie van persoon tot persoon verschillen. Het gaat om kwalificaties die niet objectief te meten zijn. Zeker in de gevallen van recidive, opzet en bonafide/calculerend/malafide gaat het echter om begrippen die op verschillende wijzen geïnterpreteerd en gedefinieerd blijken te worden.

De formulering ‘een kennelijk incident’, oftewel, er is geen sprake van *recidive*, is in de landelijke sanctiestrategie niet gedefinieerd. Wat precies onder recidive verstaan moet worden, wordt door respondenten verschillend geïnterpreteerd, zo blijkt uit de gesprekken. Zo wordt bij bestuursorganen vaak een termijn van één jaar gehanteerd waarbinnen een bedrijf opnieuw in overtreding zou moeten gaan om van recidive te kunnen spreken, terwijl bij FP/RMT veelal van een termijn van vijf jaar wordt uitgegaan. Ook bestaat er verscheidenheid over de vraag of de overtreding zich zou moeten richten op precies dezelfde bepaling om van recidive

te kunnen spreken, of dat er ook sprake is van recidive indien een andere milieubepaling is overtreden.

Ook *opzet* blijkt door respondenten op diverse wijzen begrepen te worden. Een kleine bloemlezing uit de interviews wanneer er sprake zou zijn van opzet:

- Als iemand moedwillig een overtreding begaat.
- Als een overtreding bewust is begaan ondanks dat de overtreder wist of had kunnen weten dat hij in overtreding was.
- “Het hangt er vanaf hoe iemand over de overtreding vertelt en of de milieuschade onomkeerbaar is. Het is ook van belang of iemand iets heeft veranderd in positieve zin. Eigenlijk is opzet dus een verzamelbegrip.”
- “Ik baseer het vooral op mijn gevoel. Als een bedrijf een open houding heeft, is er volgens mij minder vaak sprake van opzet. Ook de voortdurendheid van de overtreding speelt een rol. Als duidelijk is dat de overtreding al langer gemaakt wordt, is er volgens mij ook eerder sprake van opzet.”
- ‘Nalatigheid’ is een term die mij als eerste te binnen schiet.

Ook over de kwalificatie van een overtreder (*bonafide, calculerend, malafide*) lopen de interpretaties uiteen. Opnieuw een bloemlezing:

- “Een calculerend bedrijf is volgens mij een bedrijf dat weet dat het verkeerd zit maar hoopt ermee weg te komen, waarbij het financiële voordeel gering is. Het is dan eerder een kwestie van gemakzucht. Ik vind bonafide – calculerend – malafide een glijdende schaal; het is vooral een kwestie van gevoel.”
- “Een recidivist is voor mij per definitie calculerend. Als de overtreder zegt dat het duur is om goed na te leven, is hij ook calculerend. Want: dan heeft hij erover nagedacht.”
- “Of een bedrijf bonafide is of niet, is voor mij een kwestie van gevoel. De mate van medewerking en de houding speelt een rol. In zekere zin is elk bedrijf volgens mij calculerend. Men probeert allemaal zo laag mogelijke kosten te maken.”
- “Calculerend is volgens mij dat de overtreder een kosten-batenafweging maakt en/of dat men de pakkans in overweging neemt bij het al dan niet voldoen aan de milieuregels.”

7.6 Conclusie en samenvatting

Op grond van de analyse van de in het registratiesysteem ingevoerde data kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. Er is bij respondenten slechts zelden sprake van twijfel of een overtreding betrekking had op een kernbepaling. In die gevallen waarin wel twijfel was, is geen overleg gevoerd tussen bestuursorgaan en FP/RMT.
2. De bestuurlijke respondenten zijn voor het overgrote deel van de casus van mening dat bestuursrechtelijke gehandhaafd zou moeten worden door middel

van een bestuurlijke beschikking. In een meerderheid van de gevallen is die inschatting niet correct.

3. De strafrechtelijke respondenten zijn voor het overgrote deel van de casus van mening dat strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden door middel van een proces-verbaal. In een meerderheid van de gevallen is die inschatting niet correct.
4. De bestuurlijke respondenten zijn in een meerderheid van de gevallen van mening dat *niet* strafrechtelijk gehandhaafd hoeft te worden. In ongeveer een kwart van die gevallen was die inschatting niet terecht; er zou wel strafrechtelijk gehandhaafd moeten worden.
5. De daadwerkelijke strafrechtelijke handhaving wijkt af van hetgeen op grond van de lokale strategieën en de kenmerken van het geval verwacht mocht worden: er worden beduidend minder processen-verbaal uitgeschreven dan verwacht mocht worden.
6. Op diverse vragen (onder meer met betrekking tot opzet, de omvang van de milieuschade of –risico, de kwalificatie van de overtreder en economisch voordeel) was FP/RMT in een groot aantal gevallen niet in staat een antwoord te geven omdat de situatie of omstandigheden ‘onbekend’ waren. In feite beschikt FP/RMT daarmee structureel over onvoldoende informatie om in alle gevallen een adequate afweging te maken of proces-verbaal zou moeten worden opge maakt.
7. Verschillende begrippen die deel uitmaken van de landelijke sanctiestrategie (bijvoorbeeld: opzet, recidive, bonafide/calculerend/malafide) en dus een rol spelen bij de afweging hoe idealiter in concrete situaties gehandhaafd zou moeten worden, worden door de bestuursorganen en FP/RMT op verschillende wijzen geïnterpreteerd.

8. Analyse en oplossingsrichtingen

8.1 Inleiding

De bescherming van het milieu is een collectief belang. Het beleid, gericht op de beschermen en beheren van het milieu, is vooral: grenzen trekken. Menselijk gedrag, zowel productief als consumptief, heeft heel vaak neveneffecten die het milieu belasten. Op het niveau van individueel keuzegedrag van bedrijven en consumenten zijn er veel prikkels die milieubelastend gedrag in de hand werken. Deze prikkels variëren van een simpele kosten-baten analyse (het milieubesparende alternatief is niet zelden lastig en kostbaar) tot de aantrekkingskracht van een zwarte markt: zwarte handel is altijd lucratiever dan witte. Daardoor is het mogelijk dat burgers, bedrijven, instellingen en zelfs overheden het collectieve belang van milieubescherming als vanzelfsprekend onderschrijven en toch individuele keuzes maken die datzelfde milieubelang schaden. Deze discrepantie, een bekend fenomeen in de milieuliteratuur, is de belangrijkste reden waarom een effectieve milieuregulering niet kan zonder een adequate handhaving van die regels. Wanneer een effectieve handhaving ontbreekt is de verleiding om *free rider* te worden al gauw te groot om er weerstand aan te kunnen bieden.

Deze constatering roept meteen de vraag op: wat is adequate handhaving? Of anders gezegd, hoe kan het gedrag van normadressaten het meest doeltreffend en doelmatig worden beïnvloed teneinde normconformiteit te bewerkstelligen? Daarmee hangen allerlei andere vragen samen, bijvoorbeeld betreffende handhavend optreden (welke vormen van sanctionering en stimulering? welke informatie waarover?), betreffende het handhavingsinstrumentarium en de handhavingscapaciteit en betreffende de handhavingsorganisatie (taakverdeling, coördinatie). De *LOM-handhavingsstrategie*, die het onderwerp vormt van dit onderzoek, bevat bepaalde antwoorden op deze vragen. Het onderhavige onderzoek heeft ten doel na te gaan of overeenkomstig deze handhavingsstrategie gewerkt wordt en, voor zover dat niet het geval is, of de strategie onder de gegeven omstandigheden werkbaar is.

Deze doelstelling is, zoals in hoofdstuk 8 uiteengezet, vertaald in de volgende vraagstelling voor het onderzoek:

In hoeverre vindt de milieuhandhaving in de praktijk plaats volgens de geldende handhavingssystematiek, en

- wat zijn redenen of oorzaken voor een niet optimale uitvoering van de milieuhandhaving,
- welke knelpunten zijn er
- en hoe kan de systematiek en/of de uitvoering verbeterd worden?

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek, zoals die in de voorgaande hoofdstukken werden gepresenteerd, aan een nadere analyse onderworpen teneinde deze vraagstelling te beantwoorden.

8.2 De probleemstelling nader bezien

De LOM-sanctiestrategie (de in de vraagstelling genoemde “geldende handhavingssystematiek”) heeft een aanzienlijke voorgeschiedenis. Het is de moeite waard om de aanloop naar de totstandkoming ervan nog eens te bezien, omdat het een duidelijk licht werpt op de doeleinden waarvoor de LOM-strategie in het leven is geroepen. Deze doelstellingen bieden een maatstaf voor hetgeen als een optimale uitvoering van de handhavingssystematiek dient te worden beschouwd.

De LOM-sanctiestrategie is een uitwerking van criterium 2.3 van de *Kwaliteitscriteria*³³ voor de milieuhandhaving. De relevante uitspraak uit de *Kwaliteitscriteria* is:

CRITERIUM 2.3 Sanctiestrategie

De handhavingorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie, waarin de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden bij overtredingen is vastgelegd. De sanctiestrategie omvat ten minste:

- een op elkaar afgestemd bestuursrechtelijk – strafrechtelijk optreden tegen overtreding van de gestelde milieunormen;
- een passende reactie op geconstateerde overtredingen;
- een stringenter reactie bij voortdurende overtreding;
- een regeling voor optreden tegen overtredingen door de eigen organisatie en andere overheden;
- transparantie over te stellen termijnen voor het opheffen van (standaard)overtredingen en over de zwaarte van sancties daarvoor.

Het idee en de uitwerking van een sanctiestrategie zijn niet uit de lucht komen vallen. Regelmatig was in het publieke debat al aandacht gevraagd voor een meer structurele samenwerking tussen handhavende instanties op milieuterrein. Een mijlpaal in dit opzicht was de brief van drie ministers aan de Kamer van augustus

33. Professionalisering van de milieuhandhaving - VROM IPO VNG UvW V&W: *Kwaliteitscriteria*, “Doe je voordeel met het oordeel”, 2002. Volledigheidshalve: de LOM-strategie omvat meer dan alleen sanctieering. Volgens de *Kwaliteitscriteria* dient er ook een nalevingsstrategie en een toezichtsstrategie te zijn. De laatste gaat over het verzamelen van gegevens, de eerste over de verschillende manieren van beïnvloeden van de normadressaat waaronder handhaving.

1997 over de structuur en cultuur van de milieuhandhaving.³⁴ Deze brief, geschreven in de nasleep van de TCR-affaire, bevatte onder meer het standpunt dat “met betrekking tot de rolverdeling tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie een landelijke handhavingsstrategie” ontwikkeld moest worden. Voorts vond het kabinet het “van belang dat de gezamenlijke handhavingsorganen op een aantal onderwerpen komen tot een gezamenlijke strategiebepaling”. Daarenboven wilde het kabinet ook streven naar een “landsdekkend structurele samenwerking” tussen handhavende bestuursorganen, een “gebiedsgerichte handhavingsstructuur”. Hoewel ook daarvoor al allerlei vormen van samenwerking bestonden, heeft deze brief er toe geleid dat bestuursorganen in de provincies op provinciaal en regionaal niveau afspraken zijn gaan maken over de wijze van handhaving. De landelijke LOM-sanctiestrategie die in 2004 tot stand kwam, kan gezien worden als het resultaat van het eerstgenoemde streven uit de augustusbrief van het kabinet. Deze landelijke strategie kwam nog eens over de provinciale en regionale strategieën heen te liggen. In sommige gevallen zijn de regionale en provinciale afspraken althans op papier aangepast aan de LOM-vereisten. In andere gevallen lijkt de landelijke strategie voor kennisgeving te zijn aangenomen. Soms ontstond er onduidelijkheid over welke strategie überhaupt nog aan de handhavingsactiviteiten ten grondslag lag. In het algemeen gesproken zijn de Kwaliteitscriteria en de LOM-strategie afspraken tussen landelijke koepels; het is niet vanzelfsprekend dat de afzonderlijke besturen van gemeenten, waterschappen of provincies deze opvattingen geheel delen.

De augustusbrief verschaft voorts enig inzicht in de opvattingen die ten grondslag lagen aan het streven naar “structurele samenwerking” op verschillende schaalniveaus, in de beleidstheorie van het kabinet, zo men wil. Het kabinet erkende dat de bestaande handhavingsstructuur een aanzienlijke fragmentatie liet zien en dat dat zeker ook één van de oorzaken was van de ernstige handhavingsgebreken in de TCR-affaire. Om een probleem van fragmentatie op te lossen heeft men in beginsel de keuze uit twee alternatieven: *herstructurering* (bundeling van taken en bevoegdheden, grotere organisatorische eenheden) en *samenwerking* (afstemming, coördinatie, afspraken). Het kabinet koos voor de tweede benadering, zij het dat in het streven naar “een gebiedsgerichte handhavingsstructuur” ook iets doorklinkt van een aanzet tot herstructurering. Het kabinet gaf daarvoor de volgende argumentatie:

Lange tijd is getracht de oplossing voor deze problematiek te zoeken vanuit het uitgangspunt om, analoog aan artikel 18.2 van de Wet milieubeheer, voor elke situatie slechts één instantie te belasten met de handhavingstaak. Door de verschillende invalshoeken van de milieuregeling (regels voor inrichtingen, voor buiten inrichtingen, voor afvalstoffen, voor stoffen en producten voor transport etc.) en de verscheidenheid aan instanties die betrokken zijn bij de uitvoering ervan, blijkt het onmogelijk te zijn om vast te houden aan dit uitgangspunt met behoud van de eenvoud van het systeem. De werkelijkheid is immers niet op te delen in allerlei invalshoeken. In een bepaalde situatie kunnen meer regels van toepassing zijn, zodat voor alle mogelijke ‘kruispunten’ moet worden aangegeven welke regel voorrang heeft. Daarbij moet dan ook nog rekening worden gehouden met bestaande bevoegdheden en belangen. Dit zou leiden tot

34. TK 1996/97, 22 343 en 24791, nr. 29.

een zeer gedetailleerde regeling, waarbij de oorspronkelijke gedachte van een eenvoudig hanterbaar systeem niet meer is terug te vinden.

Anders gezegd, de milieuwerkelijkheid is, naar het oordeel van het toenmalige kabinet, te ingewikkeld om tegemoet te treden met een grote reductie van de bestuurlijke complexiteit. In het verlengde van deze brief werd gedurende de daarop volgende tien jaar ingezet op samenwerking tussen handhavingsorganen, en wel samenwerking op vrijwillige basis.³⁵ De LOM-strategie is de landelijke vertaling van dit streven.

Ook uit de LOM-strategie en de *Kwaliteitscriteria* zelf is het één en ander af te leiden over de opvattingen die aan de strategie ten grondslag liggen. De omschrijving van het geciteerde criterium 2.3 laat zien dat de sanctiestrategie een dubbel doel heeft. Het eerste doel is het versterken van de bestuursrechtelijke sanctionering door individuele bestuursorganen (“handhavingsorganisaties”) van milieu-overtredingen, in nauwe samenhang met de strafrechtelijke sanctionering ervan door het OM. In de landelijke sanctiestrategie van het LOM wordt vooral dit doel uitgewerkt, en wel in een bepaalde wijze van *oordeelsvorming* (met als centrale term “kernbepaling”), in te hanteren middelen en maatregelen voor *sanctionering* (met als centrale term “stappenplan”) alsmede in voorzieningen voor overleg tussen bestuur en OM om de handhaving op elkaar *af te stemmen* (met als kernbegrip “samenspel”).

De tekst over *kernbepalingen* in de *Handhavingsstrategie* onderschrijft, zij het met enige terughoudendheid, het concept “kernbepaling” zoals die door het OM is ontwikkeld:

De sanctiestrategie wordt niet in stappen in de tijd beschreven, maar als passende reactie, afhankelijk van vooral de aard en gevolgen van de overtreding. Die “aard en gevolgen” van de overtreding zijn slechts ten dele tevoren op te sommen. Het is echter wel noodzakelijk om dat binnen de bestuurlijke organisatie zover als mogelijk te doen en dan in overeenstemming met het OM. Voorzover deze vastlegging landelijk heeft plaatsgevonden en is bekrachtigd door het BLOM is sprake van “kernbepalingen”. Die vormen dus een landelijk geldende, tussen OM en Bestuur overeengekomen lijst (of lijstjes per regeling) van bepalingen, waar beiden via deze sanctiestrategie een vorm van reactie over hebben afgesproken, waaraan zij elkaar kunnen houden.

Men bespeurt in de tekst iets van het compromiskarakter dat onvermijdelijk kleeft aan dit soort documenten waarin uiteenlopende opvattingen en praktijken onder één noemer moeten worden gebracht. De *Handhavingsstrategie* laat ruimte voor lokale verfijningen en uitwerkingen, maar noemt de lijst met landelijk overeengekomen kernbepalingen tegelijkertijd verplichtend.

35. In de woorden van de augustusbrieff: “De vorm waarin de structuur gestalte krijgt, de omvang van het gebied dat wordt bestreken en de mate van intensiteit van samenwerking wordt in principe aan de bevoegde organen overgelaten”.

Over de afstemming tussen bestuur en OM ten aanzien van de *sanctionering* zegt de LOM-strategie ondubbelzinnig dat beide vormen van handhaving tezamen moeten worden ingezet, en wel in “samenspel”:

Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richt zich op het bevorderen van normconform gedrag. De instrumenten van het bestuursrechtelijk optreden zijn daarbij vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie, dus op het wegnemen van de overlast of de milieuaantasting en het alsnog aanbrengen van voorzieningen. De instrumenten van het strafrecht zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging, oftewel tot individuele en generale preventie. Omdat bij vrijwel elke overtreding van milieuvoorschriften vrijwel al deze aspecten aan de orde zijn, is bijna steeds een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden wenselijk. Strafrecht is dus geen “ultimum remedium”, maar beide instrumenten sluiten als een ritsluiting ineen. Elk handhavend optreden gebeurt door bestuur en OM in samenspel. Zij maken voorzover mogelijk algemene afspraken over dat samenspel en overleggen over alle overige specifieke gevallen (...)

Op basis van – incidentele of structurele – afspraken tussen OM en bestuur wordt bepaald of een bestuursrechtelijke beschikking wordt genomen, een proces-verbaal wordt opgemaakt of beide routes worden bewandeld. Dit wordt bepaald door de werkzaamheid van strafrecht of bestuursrecht voor de te bereiken doelen: herstel, ontmoediging en straf. Vaak zullen beide routes moeten worden bewandeld, maar er zijn uitzonderingen.

Er is nog een tweede algemeen doel dat vooral in de *Criteria* duidelijk naar voren komt. Dat doel is het versterken van de overeenstemming in het sanctionerend optreden van afzonderlijke bestuursorganen. De motieven daarvoor die in de *Criteria* zijn te vinden zijn “uniformiteit” en “rechtsgelijkheid”. Uniformiteit in het optreden van de circa 500 handhavende bestuursorganen is van belang, omdat het centraal aangestuurde OM anders lastig afspraken kan maken. Daar staat tegenover, dat het OM dan ook een uniform handhavend optreden zou moeten laten zien, en ook dat was zeker ten tijde van de totstandkoming van de *Criteria* geen realiteit.

Rechtsgelijkheid is van belang omdat normadressaten mogen verwachten dat zij overal in het land op dezelfde wijze behandeld zullen worden. Het ontbreken van een dergelijk ‘level playing field’ zou de klacht kunnen oproepen dat de handhaving concurrentievervalsing in de hand werkt. Het beginsel van gelijke behandeling betekent overigens ook dat relevante verschillen (lokale of regionale bijzonderheden bijvoorbeeld, of verschillen per sector) in aanmerking genomen dienen te worden. Over het doel van het versterken van de gelijkheid in optreden bevat de *Criteria* onder meer de volgende tekst, onder het kopje “Een passende reactie op geconstateerde overtredingen”:

Het betreft een bestuursrechtelijk-strafrechtelijk afgestemde algemene procesbeschrijving (ook wel “stappenplan” genoemd), waarbij naar gelang de aard van de geconstateerde overtreding wordt aangegeven wat de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhavingsreactie zal zijn. De procesbeschrijving kent bij voortdurend van de overtreding een stringente reactie. In verband met uniformiteit en rechtsgelijkheid is het wenselijk dat deze procesbeschrijving op belangrijke onderdelen landelijk uniform is. Momenteel zijn de kaders voor

een dergelijke procesbeschrijving gesteld door de per provincie afgesloten bestuursovereenkomsten. Hierdoor bestaan er landelijke verschillen in o.a. de omgang met kernbepalingen en de hoeveelheid processtappen. De bij deze handhavingscriteria betrokken ministeries en koepelorganisaties hebben gezamenlijk besloten te gaan werken aan één landelijk afgestemde procesbeschrijving.

Het lijkt geen twijfel dat die ene landelijke procesbeschrijving, indien consequent toegepast, tot een aanzienlijke inlevering van autonomie van afzonderlijke bestuursorganen zou moeten voeren.

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat. Een over het gehele land uniforme en samenhangende wijze van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving met een gelijk adequaat niveau van sanctionering – dat is in één zin de beoogde functie van de LOM-strategie. De vraag die beantwoord dient te worden is, of deze functie in de praktijk is verwezenlijkt en of hij verwezenlijkt kon worden.

8.3 De probleemstelling en de pilots

Uit onderzoek en ervaring was al wel duidelijk dat de vijfhonderd bestuursorganen en het FP deze landelijke sanctiestrategie niet onverkort uitvoerden. In tegendeel, het samenspel tussen afzonderlijke bestuursorganen en het FP bij sanctionering van geconstateerde overtredingen liet vaak te wensen over en van een uniforme stringente en transparante wijze van sanctionering door afzonderlijke bestuursorganen leek ook niet altijd zoveel terecht te komen. Als oorzaken voor zoveel afwijkingen van de landelijke strategie werden allerlei factoren genoemd. Een groot deel van die factoren had te maken met materiële en personele voorwaarden voor een succesvolle uitvoering. Echter, de afwijkingen werden voor een ander deel verklaard uit de grote discrepanties tussen enerzijds de landelijke strategie en anderzijds de alledaagse handhavingspraktijk waarmee bestuursorganen en FP te maken hadden. Dit laatste argument was het centrale object van onderzoek in de pilots. De logica van de pilots was een proefneming op vrijwillige basis, waarbij bestuursorganen en FP zichzelf zouden verplichten geheel model, dus volgens de landelijke strategie, te gaan werken. Aan de vereiste materiële en personele randvoorwaarden zou in de pilots zijn voldaan. De pilots omvatten onder meer een digitaal meldingssysteem dat het mogelijk moest maken dat FP en bestuursorganen dezelfde informatie hadden over geconstateerde overtredingen en hun afhandeling. Per casus zou vervolgens, onder meer in systematisch overleg tussen FP/RMT en het betreffende bestuursorgaan, moeten blijken of en waarom de landelijke handhavingsstrategie niet zou kunnen worden toegepast. De vraagstelling van het evaluatieonderzoek laat uitdrukkelijk de mogelijkheid open dat de landelijke Sanctiestrategie onvolkomenheden bevat die tot aanpassing en verbetering zouden moeten leiden.

Het voorgaande laat zich vertalen in enkele verwachtingen over het functioneren van de milieuhandhaving in de pilots – uitgaande van de veronderstelling dat de

sanctiestrategie op zichzelf adequaat is. Indien de strategie toereikend is en er overeenkomstig de strategie wordt gewerkt:

- zal het bestuursorgaan alle daarvoor in aanmerking komende geconstateerde overtredingen bij het FP melden;
- zullen in principe alle overtredingen van kernbepalingen gevolgd worden door een bestuursrechtelijke sanctie;
- zullen het bestuursorgaan en het FP regulier overleggen over de toepassing van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke sancties.

8.4 Handhaving volgens de afgesproken strategie

De eerste deelvraag die uit de probleemstelling is afgeleid, luidt:

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

Deze vraag ging uit van de veronderstelling dat de deelnemers aan de pilots er in elk geval naar zouden streven om model te werken, dat wil zeggen, dat men zou proberen te handhaven volgens de landelijke strategie. Vervolgens zou moeten blijken in hoeverre men dit kon volhouden, en op welke belemmeringen men eventueel zou stuiten. In de praktijk van de pilots is het anders verlopen. Het bleek onmogelijk om de pilots op deze wijze op te zetten, omdat de deelnemers niet of niet voldoende bereid waren om volgens de landelijke strategie te gaan werken. De pilot regio's kenden alle een eigen handhavingsstrategie, die in meerdere of mindere mate van de landelijke strategie afwijkt. Men achtte het niet opportuun deze geheel terzijde te schuiven. Door het projectteam dat het onderzoek procesmatig ondersteunt is om die reden besloten dat binnen alle pilots volgens de eigen sanctiestrategie gewerkt zou worden.

Zoals in de hoofdstukken 3 t/m 6 is beschreven, wijken de regionale strategieën 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 de pilot-Limburg hanteert de landelijke lijst van kernbepalingen.

Wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving stelt de landelijke strategie dat bij overtreding van een kernbepaling in principe een handhavingsbeschikking dient te worden opgesteld (in de vorm van een vooraankondiging dwangsom/bestuursdwang). Volgens de regionale strategieën in drie van de vier pilots (Friesland,

Amstelland-Meerlanden en Noord-Limburg) kan bij constatering van overtreding van een kernbepaling volstaan worden 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.

In de meeste gevallen hebben de bestuursorganen gewerkt overeenkomstig de afgesproken regionale systematiek. In 15% van de gevallen is een overtreding van een (eigen) kernbepaling alleen mondeling – en daarmee niet volgens de strategie – afgedaan. Uit de interviews komt eenzelfde beeld naar voren. Overigens is uit de interviews gebleken dat een bestuursrechtelijke werkwijze zoals geformuleerd in de landelijke sanctiestrategie, op bijzonder weinig navolging zou kunnen rekenen. De redenen hiervoor worden hierna in paragraaf 8.5 besproken.

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 wel of niet strafrechtelijke gehandhaafd zou moeten worden (Noord-Limburg). De grondregel echter is gelijk aan die van de landelijke strategie: bij overtreding van een (gekwalficeerde) kernbepaling moet in principe proces-verbaal worden opgemaakt.

In de praktijk wordt niet volgens dit principe gewerkt. Gedurende de looptijd van de vier pilots is in totaal in 24 gevallen proces-verbaal opgemaakt. Uit de analyse van de registraties van geconstateerde overtredingen door de deelnemende bestuursorganen, blijkt dat bij een uitvoering conform de eigen strategie in ten minste 162 casus proces-verbaal opgemaakt had moeten zijn. Volgens de gegevens in de registraties van FP/RMT, hadden er gedurende de looptijd van de pilots ten minste 97 processen-verbaal moeten worden opgemaakt. Het daadwerkelijke aantal is met 24 pv's dus fors lager dan wat volgens de eigen sanctiestrategieën verwacht had mogen worden. Op de oorzaken en redenen hiervan wordt in paragraaf 8.5 nader ingegaan.

“Elk handhavend optreden gebeurt door bestuur en OM in samenspel. Zij maken voorzover mogelijk algemene afspraken over dat samenspel en overleggen over alle overige specifieke gevallen,” aldus de reeds eerder geciteerde stelling uit de *Landelijke strategie milieuhandhaving*³⁶. In de voor de pilots afgesproken werkwijze is hiervan overgenomen dat bij twijfel of er tegen de overtreding van de kernbepaling zou moeten worden opgetreden, overleg zou moeten plaatsvinden

36. Blz. 10.

tussen het betrokken bestuursorgaan en het FP dan wel het RMT. Het overleg zou moeten handelen over de vraag of en, zo ja, hoe en door wie er, zou moeten worden opgetreden. Ingeval de uitkomst zou zijn dat er, in afwijking van de landelijke strategie, niet zou worden opgetreden door het bestuur of het FP, zou de reden hiervan moeten worden vastgelegd.

Uit het onderzoek is gebleken dat er nauwelijks casus waren waarin een dergelijke twijfel zich voordeed. De bestuursorganen registreerden in 8% van de gevallen twijfel of volgens de landelijke strategie bestuursrechtelijk, en in 3% van de gevallen of strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten worden. De respondenten van FP/RMT twijfelden in slechts 2% van de gevallen of strafrechtelijk zou moeten worden opgetreden. In een enkel van deze gevallen waarin sprake was van twijfel, heeft overleg plaatsgevonden tussen bestuursorgaan en FP/RMT. Slechts een enkel bestuursorgaan heeft afwijkingen van de afgesproken systematiek op dit punt vastgelegd en gemotiveerd.

Uit de interviews en de kwantitatieve gegevens blijkt voorts 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 handhavingzaken aan de orde komen, zijn schaars.

In alle pilots laat het FP het initiatief voor strafrechtelijke handhaving en het onderhouden van de contacten met het bestuur aan de politie over. Georganiseerd lokaal overleg over handhaving waaraan de politie en de gemeente deelnemen, komen voor maar zijn zeker niet algemeen gebruikelijk. De frequentie van de contacten tussen politie en bestuursorgaan varieert sterk, ook *binnen* de pilots. In Friesland bijvoorbeeld verrichten politie en toezichthouders van de gemeente in principe steeds gezamenlijk de hercontrole. Ook vraagt de politie in deze pilot met enige regelmaat bij de gemeente informatie over een bedrijf. In de pilots Limburg, DCMR en Amstelland-Meerlanden vindt zoiets daarentegen nauwelijks plaats.

Het vragen van informatie en gezamenlijke controles zal echter niet zijn wat de opstellers van de LOM-strategie bedoelden met “een weloverwogen combinatie van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden”. Van een dergelijke weloverwogen combinatie in optreden is slechts bij hoge uitzondering sprake. Indien zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk wordt gesanctioneerd, zijn de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving meestal gescheiden trajecten. In de meeste gevallen weten de bestuursorganen niet of er een strafrechtelijk traject wordt ingezet en ontvangen ze ook geen afloopbericht.

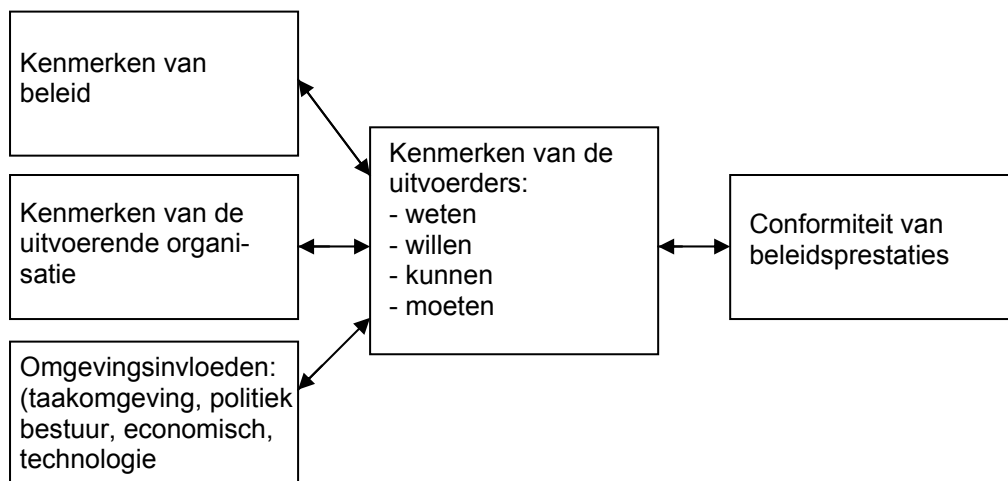
8.5 Redenen en oorzaken voor afwijking van de regionale strategie

In de voorgaande paragraaf is geconcludeerd dat de wijze van handhaving in de pilots op in elk geval drie hoofdpunten afwijkt van de landelijk sanctiestrategie, en wel op twee manieren. Men heeft zelf een afwijkende strategie vastgesteld, en voorts handelt men in de dagelijkse praktijk van de uitvoering ook nog weer anders dan volgens de eigen strategie verwacht zou mogen worden. De tweede deelvraag die uit de probleemstelling is afgeleid, luidt:

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

Bij de beantwoording van deze deelvraag maken we geen onderscheid tussen de afwijkingen van de landelijke strategie op papier en de afwijkingen in de praktijk. Voor de afwegingen en keuzen die handhavende instanties in de praktijk maken is daar nauwelijks een onderscheid in aan te brengen.

Voor de beantwoording van de deelvraag hanteren we een analytisch schema dat gebruikelijk is in de literatuur over beleidsimplementatie. Het schema beeldt een onderscheid af in vier clusters van factoren, die gezamenlijk de mate van conformiteit van uitvoering aan afgesproken beleid kunnen verklaren. Deze clusters zijn: de kenmerken van het beleid en de beleidstheorie, de kenmerken van de uitvoerende organisatie, de kenmerken van de uitvoerende personen en de kenmerken van de omgeving. Schematisch ziet dit er als volgt uit.³⁷



Voor de beantwoording van de deelvraag zijn wij geïnteresseerd in de afwegingen en keuzen van de uitvoerders zelf. Wij concentreren ons daarom op het middelste blok van factoren: de kenmerken van de uitvoerders. 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

37. Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, 7e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

van uitvoerders, het *willen*, een grote rol in de keuzen die men maakt. De verschillen met het vastgestelde beleid kunnen betrekking hebben op iets verstrekkends als de te verwezenlijken doelstellingen, maar ook op iets pragmatisch als een andere interpretatie van de werkelijkheid waarin die doelstellingen moeten worden verwezenlijkt. 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 vier genoemde kenmerken van de uitvoerders worden in het navolgende gebruikt als analytisch schema gebruikt om de niet-conforme uitvoering te verklaren.

Afwijking 1: sanctionering

Hiervoor is aangegeven dat een bestuursrechtelijke werkwijze zoals geformuleerd in de landelijke sanctiestrategie, op bijzonder weinig navolging kan rekenen. Volgens de landelijke sanctiestrategie dient er bij overtreding van een kernbepaling door het bestuur een schriftelijke waarschuwing met vooraankondiging voor dwangsom of bestuursdwang verstuurd te worden. Dat gebeurt in de praktijk van de pilots in de meeste gevallen niet. Wat zijn hiervan de redenen en oorzaken?

Weten

- De landelijke milieustrategie of de regionale vertaling is niet bij alle betrokkenen bekend, zo bleek uit het onderzoek. Dat gold zelfs voor sommige uitvoerende instanties in de pilots.
- Begrippen uit de landelijke sanctiestrategie als opzet, recidive en bonafide/calculerend/malafide zijn niet gedefinieerd. Bestuurlijke handhavers weten niet altijd hoe dergelijke begrippen geïnterpreteerd en toegepast moeten worden. In de pilots troffen we verschillende uiteenlopende definities en toepassingen aan.

Willen

De volgende redenen en oorzaken vormen argumenten voor handhavers om de voorkeur te geven aan een alternatieve werkwijze.

- Een veelgehoord argument is dat een waarschuwingsbrief in de praktijk al voldoende effect sorteert om de overtreding te doen verhelpen. Een vooraankondiging bestuursdwang of dwangsom zou geen extra effect sorteren maar wel een aanzienlijke toename van de handhavingskosten met zich mee brengen.
- Er is geen bestuurlijk draagvlak om zonder te waarschuwen een vooraankondiging van een dwangsom of van bestuursdwang af te geven. Bestuurders (en ambtenaren) geven er de voorkeur aan om te trachten het geconstateerde milieuprobleem eerst langs de weg van het overleg op te lossen voordat men dwang gaat toepassen.
- Voor (met name lokale) bestuursorganen geldt dat men aangeeft dat men op bestuurlijk niveau een integrale afweging moet maken. Het milieube-

lang is daarbij één van de belangen die in het geding zijn. Andere belangen die men steeds zal meewegen zijn bijvoorbeeld behoud van bedrijfsvestigingen en van werkgelegenheid. Niet zelden laten gemeentebestuurders dergelijke belangen zwaarder wegen dan milieubelangen.

- Lokale toezichthouders hebben – anders dan politie en FP – vaak een doorlopende relatie met een bedrijf. Er worden bijvoorbeeld periodiek controles gehouden. Lokale toezichthouders hebben er een voorkeur voor een goede relatie met het bedrijf in stand te houden, in de overtuiging dat het naleefgedrag van het bedrijf daardoor meer wordt bevorderd dan door ingrepen die een breuk forceren.
- Dat bij overtreding een kernbepaling (in principe) een vooraankondiging moet worden verstuurd c.q. proces-verbaal moet worden opgemaakt, beschouwt men als te rigide en te zwart-wit. Het biedt onvoldoende ruimte voor een genuanceerde afweging, voor “werken met het Fingerspitzengefühl”, aldus een respondent. Constateert men bijvoorbeeld dat een vat olie naast in plaats van op een vloeistofdichte vloer is neergezet, dan heeft men te maken met de overtreding van een kernbepaling. Is dat een incidentele constatering, dan acht men dat niet zodanig ernstig dat een bestuurlijke sanctie of een proces-verbaal als passend wordt beschouwd.
- Bestuurlijke handhavers opereren bij het uitoefenen van toezicht vaak op andere wijze dan de sanctiestrategie veronderstelt. De toezichthouder constateert een milieuprobleem dat opgelost moet worden. Pas als men het probleem zodanig ernstig vindt dat een sanctie op zijn plaats is, zal men op zoek gaan naar de regels waarop een sanctie gebaseerd kan worden. De sanctiestrategie veronderstelt dat een toezichthouder met de bril van de regels op naar overtredingen van milieuregels kijkt, terwijl in werkelijkheid een toezichthouder meer vanuit een beoordeelde werkelijkheid naar de regels kijkt.
- De sanctiestrategie lijkt met begrippen als opzet, recidive en bonafide/calculerend/malafide vooral geschreven te zijn vanuit een strafrechtelijke invalshoek. Bestuurlijke handhavers hebben weinig affiniteit met dergelijke begrippen en zijn daardoor eerder geneigd ze niet actief te hanteren.

Kunnen

Om de volgende reden achten handhavende organisaties zich ook vaak niet in staat de landelijke strategie consequent te volgen:

- Vanwege de juridische vereisten en consequenties kost het veel tijd om handhavingsbeschikkingen te maken. Men beschikt niet over de ambtelijke capaciteit om beschikkingen te schrijven voor alle constateringen die volgens de landelijke sanctiestrategie om een handhavingsbeschikking zouden vragen. De waarschuwingsbrief is veel kosteneffectiever.
- Milieuwetgeving en –overtredingen zijn vaak gecompliceerd van aard. Kwalitatieve capaciteitsgebreken komen vooral aan het licht bij het toezicht op complexe inrichtingen en bij de handhaving op meer ingewikkelde deelterreinen van het milieubeleid. Bij zowel bestuursorganen als het

FP is niet altijd de benodigde deskundigheid aanwezig om in dergelijke gevallen adequaat te handhaven.

- Politie, BOA's en het FP beschikken over onvoldoende capaciteit om bij elke overtreding van een kernbepaling proces-verbaal op te maken of af te doen. Een officier van justitie in een van de pilots zei hierover: "Eigenlijk zitten we elkaar voor de gek te houden als we willen dat elke handhavingsbrief bij het OM terecht komt. Dan zouden we lang niet kunnen behappen."

Moeten

Veel handhavingsorganisaties achten zich niet verplicht volgens landelijke of regionale strategieën te werk te gaan. In dat opzicht vonden we zelfs in de pilots, waar de afspraken versterkt waren, nog steeds een aanzienlijke mate van vrijblijvendheid. Meer in het bijzonder spelen daarbij de volgende factoren een rol.

- De individuele bestuursorganen hebben zich niet gecommitteerd aan de landelijke sanctiestrategie. Dat is wel gebeurd door overkoepelende organisatie als de VNG en het IPO. De afzonderlijke bestuursorganen behouden echter hun eigen verantwoordelijkheid en kunnen in principe handhaven zoals ze willen.
- De toezichthouders zijn *street level bureaucrats* die in belangrijke mate zelf bepalen of en hoe er in concrete gevallen gehandhaafd wordt. De aansturing en registratie zijn bij veel handhavingsorganisaties niet dusdanig dat er gecorrigeerd wordt indien men een eigen 'sanctiestrategie' toepast, ook niet indien die voornamelijk bestaat uit waarschuwen.

Afwijking 2: Kernbepalingen

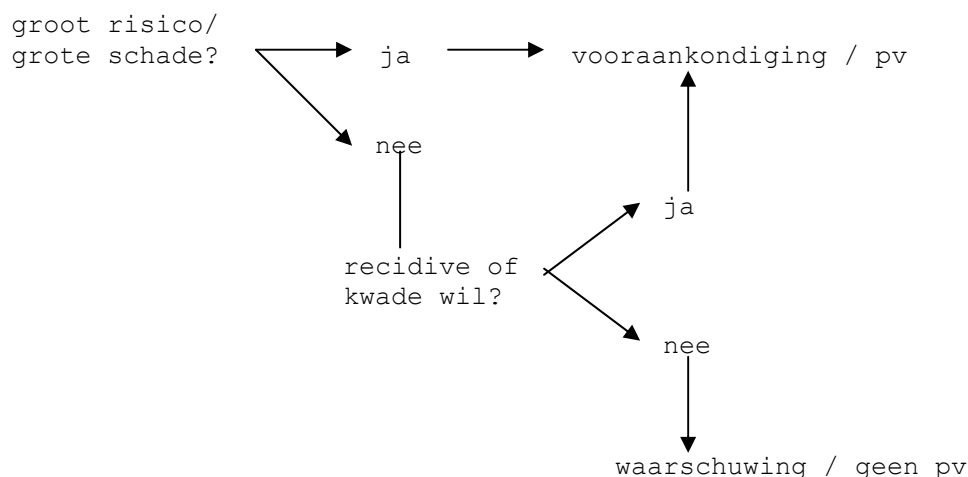
In de landelijke sanctiestrategie (en, al dan niet in een verkorte vorm, ook in de regionale strategieën van de pilots) speelt het begrip 'kernbepaling' een fundamentele rol bij de afweging hoe gehandhaafd zou moeten worden. In de handhavingspraktijk is dat echter veel minder het geval. Voor een bespreking van de afwegingen en keuzen die hiertoe leiden bezien we de factoren 'willen', 'kunnen' en 'moeten'. De factor 'weten' doet zich in dit verband niet voor.

Willen

- Voor relatief veel bestuursorganen én handhavingseenheden van het FP is het gegeven of bij een milieudelict een kernbepaling is overtreden, niet van groot belang. Toezichthouders en handhavers geven in hun oordeelsvorming bij een constatering veel meer gewicht aan de omvang en de ernst van de overtreding en van de milieuschadelijke gevolgen ervan. Constateert men een kleine overtreding van een kernbepaling dan vindt men een waarschuwing daarom doorgaans voldoende en acht men het niet nodig om proces-verbaal op te maken. Bij deze beoordeling worden wel de bijkomende kenmerken (incidenteel of structureel?) van de overtreding meegewogen.

In de landelijke strategie is de geringe omvang van de overtreding van een kernbepaling overigens ook een uitzonderingscriterium op grond waarvan geen vooraankondiging bestuursdwang of dwangsom hoeft te worden verstuurd (mits er geen sprake is van opzet en recidive). Materieel kan de afweging van de handhaver ter plaatse daardoor dezelfde uitkomst hebben als een model-beoordeling volgens het stroomschema van de landelijke strategie. Inhoudelijk is het uitgangspunt echter anders.

Respondenten vertelden dat zij aan de ernst, aard en achtergrond van het delict bij de oordeelsvorming over sanctionering een zwaarder gewicht toekennen dan aan de aard van de overtreden bepaling. De ernst van de overtreding wordt vaak bepaald door de omstandigheden waaronder deze plaatsvindt, aldus een respondent. Deze opvatting vonden wij evenzeer bij het FP en de politie als bij bestuurlijke handhavers. De feitelijke afwegingen ingeval van een milieudelict is, zo blijkt uit de interviews, bij veel respondenten als volgt:



Bij veel respondenten bestaat de overtuiging dat deze wijze van oordeelsvorming meer recht doet aan de functies van de milieuhandhaving dan de oordeelsvorming overeenkomstig de landelijke handhavingsstrategie.

- De regel dat bij een kernbepaling (in principe) een vooraankondiging moet worden verstuurd, wordt als te rigide en te zwart-wit beschouwd (zie hiervoor).
- Er worden eigen prioriteiten gesteld, die niet (altijd) conform de landelijke kernbepalingen zijn.

Kunnen

- Veel respondenten vinden de lijst met kernbepalingen te weinig onderscheidend, te lang en daardoor onwerkbaar. Annex hieraan is de mening dat de (landelijke) lijst met kernbepalingen zodanig is opgesteld dat in principe elke constatering als een overtreding van een kernbepaling zou kunnen worden geïnterpreteerd.

- Politie, BOA's en het FP beschikken over onvoldoende capaciteit om bij elke (gekwalificeerde) overtreding van een kernbepaling proces-verbaal op te maken of strafrechtelijk af te doen.

Moeten

- Ook hier geldt dat de afzonderlijke bestuursorganen niet formeel gebonden zijn aan de landelijke sanctiestrategie en aan het prioritair handhaven van kernbepalingen.

Afwijking 3: Gezamenlijke strategie

In het voorgaande constateerden wij dat er in de pilots weinig is terug te vinden van de “gezamenlijke, weloverwogen aanpak” van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving die de landelijke handhavingsstrategie vereist. De pilots bevatten extra voorzieningen (zoals het digitale meldingssysteem) om de interactie tussen bestuursrecht en strafrecht te bevorderen. Zelfs onder deze omstandigheden bleef de gezamenlijke aanpak voor een groot deel uit. Daaruit kan men opmaken dat de overwegingen van de betrokken instanties die tot andere keuzen leidden, zeer zwaarwegend zijn. Deze overwegingen worden in het onderstaande besproken aan de hand van de factoren “weten”, “willen” en “kunnen”.

Weten

- Gemeentelijke handhavers en functionarissen van het FP (parketsecretaris, officier van justitie) kennen elkaar niet. Sinds de centralisatie bij het OM van de milieutaak van de arrondissementen naar het Functioneel Parket met zijn vier handhavingseenheden is de afstand letterlijk en figuurlijk toegenomen. De pilots hebben er weliswaar toe bijgedragen dat er opnieuw contacten werden gelegd, maar deze contacten waren niet zodanig dat zij meteen tot een gezamenlijk optrekken leidden.

Willen

- Er is sprake van een cultuurverschil. Bestuurlijke handhavingsorganisaties associëren een strafrechtelijke aanpak nog regelmatig – al dan niet terecht – met een te grove inbreuk in normale maatschappelijke verhoudingen (de “olifant in de porceleinkast”). Strafrechtelijke interventie zou bovendien te zeer criminaliseren. De politie en het FP daarentegen koesteren de indruk dat bestuurlijke handhavingsorganisaties milieuovertreders voortdurend nieuwe kansen verlenen en steeds nieuwe procedures en hersteltermijnen bieden (“pappen en nathouden”).

Dit cultuurverschil komt deels voort uit de verschillende functies die het bestuursrecht en het strafrecht hebben. De bestuurlijke handhavingstrajecten richten zich, meer dan de strafrechtelijke, op reparatie en verbetering. Dit sluit aan bij de ‘compliance’-stijl van het bestuur. Het strafrecht is vooral punitief ingesteld. Dergelijke verschillen zijn ook een barrière in

lokale handhavingsoverleggen van gemeente en politie, blijkt uit interviews. De effectiviteit van deze overleggen is daardoor beperkt.

- De belangen die strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsorganisaties behartigen, kunnen aanzienlijk uiteen lopen. Het openbaar bestuur is verantwoordelijk voor vele verschillende maatschappelijk belangen (variërend van economische belangen tot milieubelangen). Bestuursorganen zijn nogal eens geneigd hun wettelijke plicht om bij het nemen van een besluit belangen af te wegen en op te rekken, en niet rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen in de afweging op te nemen dan wel juridische beperkingen te negeren.³⁸ Strafrechtelijke instanties zullen bij een nadere afweging om al dan niet te vervolgen voornamelijk het opportuniteitsbeginsel tot gelding brengen. Daarnaast heeft een bestuursorgaan, anders dan het FP en de politie, een langduriger relatie met een (vergunningplichtig) bedrijf dan het FP. Deze bestendiger relatie beïnvloedt de sanctiebereidheid.
- Redenen voor bestuursorganen om FP/RMT niet te informeren over milieudelicten zijn onder meer gelegen in het eerder genoemde punt dat het strafrecht als te punitief wordt ervaren. Er zijn gemeenten waar men – behoudens zeer ernstige gevallen – geen eigen inwoners wil ‘aangeven’.

Een kenmerkend voorbeeld doet zich voor in het kader van de pilots. Bij overtreding van een kernbepaling worden handhavers geacht deze te registreren in een speciaal voor dit onderzoek vervaardigd registratiesysteem. Het OM krijgt een melding van elke zaak die door een bestuursorgaan is ingevoerd. Een gemeente wilde in twee specifieke gevallen wel een melding invoeren, maar uitsluitend anoniem. Men wilde niet dat de namen van de overtreders bekend werden bij het FP, om te voorkomen dat het FP een strafrechtelijk traject zou starten.

Kunnen

- Met uitzondering van de pilot Friesland, waar het RMT een belangrijke rol vervult bij de milieuhandhaving, is de strafrechtelijke handhaving een taak voor de lokale politie. In twee van de pilots beschikt de lokale politie over onvoldoende capaciteit, prioriteit en deskundigheid om adequaat invulling te geven aan de handhaving van milieuwetgeving. Het ontbreekt daardoor aan een basis voor samenspel met het bestuur, voor een gezamenlijke strategie en voor een daarop gebaseerde afgewogen inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke middelen.
- De strafrechtelijke handhavingsorganisaties (politie, FP) zijn voor informatie over milieudelicten voor een belangrijk deel afhankelijk van bestuurlijke handhavingsorganisaties. Een voorziening om het strafrecht goed te informeren is de afspraak dat bestuursorganen geacht worden hun handhavingsbrieven in kopie aan het OM sturen. De mate waarin dat daadwerkelijk gebeurt, wisselt in de praktijk sterk. Sommige gemeenten sturen elke brief door, andere geen enkele.

38. Artikel 3:4 lid 1 Awb: Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

De diverse redenen en overwegingen voor een niet-conforme uitvoering van de landelijke en regionale strategieën zijn samengevat in tabel 8.1. Uit de tabel valt af te lezen dat de keuze om de afgesproken sanctiestrategie al dan niet na te volgen ter 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.

Tabel 8.1: Redenen en oorzaken voor een van de landelijke strategie afwijkende sanctioneringsstrategie

	Bestuur	FP/RMT
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 	
Kernbepalingen		
Willen	<ul style="list-style-type: none"> - niet overtreden bepaling maar ernst en omstandigheden zijn bepalend bij afweging - landelijke strategie ‘te rigide’ - er worden eigen prioriteiten gesteld 	<ul style="list-style-type: none"> - niet overtreden bepaling maar ernst en omstandigheden zijn bepalend bij afweging - landelijke strategie ‘te rigide’ - er worden eigen prioriteiten gesteld
Kunnen	<ul style="list-style-type: none"> - lijst met kernbepalingen te lang en daardoor “onwerkbaar” - onvoldoende capaciteit voor conforme uitvoering 	<ul style="list-style-type: none"> - lijst met kernbepalingen te lang en daardoor “onwerkbaar” - onvoldoende capaciteit voor conforme uitvoering
Weten	-	-
Moeten	- afzonderlijke gemeenten zijn niet aan strategie gebonden	
Samenwerking		
Willen	<ul style="list-style-type: none"> - cultuurverschil - andere belangen dan strafrecht - “geven eigen bevolking niet aan” 	
Kunnen	- gebrek aan capaciteit, prioriteit en deskundigheid	<ul style="list-style-type: none"> - 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	-	-

8.6 Is de landelijke strategie werkbaar?

De bevindingen in de voorgaande paragraaf zou men zo kunnen interpreteren dat de landelijke strategie wel degelijk uitvoerbaar is indien de betrokken handhavende instellingen maar meer zouden willen, kunnen of zelfs moeten. Afgezien van de vraag welke additionele voorzieningen nodig zouden zijn om de vijfhonderd handhavende instanties alle op een toereikend niveau van willen, kunnen en moeten te brengen, dient ook de vraag onder ogen te worden gezien in hoeverre de landelijke strategie zelf een adequaat instrument is. Daarover bevat de probleemstelling van het onderzoek drie deelvragen die hierna zullen worden beantwoord.

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?*

In de landelijke sanctiestrategie wordt het materiële milieurecht ingedeeld in kernbepalingen en niet-kernbepalingen. Bij overtreding van een kernbepaling dient in principe stringenter te worden gehandhaafd dan bij een niet-kernbepaling. Uit de interviews is gebleken dat veel respondenten van zowel bestuursorganen, politie als FP van oordeel zijn dat de lijst met kernbepalingen te uitgebreid en te weinig discriminerend is. Om die reden werkt men in twee pilotgebieden (Friesland en Amstelland-Meerlanden) een selectie van ‘prioritaire kernbepalingen’ gemaakt in de vorm van een Tafel van 7 en een Tafel van 6. In een derde pilotgebied (Rijnmond) heeft men binnen de lijst met kernbepalingen (thema’s) gedifferentieerd naar voorschriften die wel en voorschriften die niet tot de kern van de milieubeschermdende regelgeving behoren.

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 de *inhoud* van de afzonderlijke bepalingen. Behalve uit de interviews blijkt dat ook uit de registraties. Zo hebben bestuursorganen maar in 6 (van de 453) gevallen aangegeven dat er sprake was van twijfel of volgens de landelijke sanctiestrategie bestuursrechtelijk of strafrechtelijk gehandhaafd zou moeten omdat men de kernbepaling in kwestie onduidelijk of complex vond. In één geval ging het blijkens de toelichtingen daadwerkelijk om een complexe bepaling (art. 9 Besluit Financiële Zekerheid milieubeheer). In de andere gevallen was niet de bepaling onduidelijk, maar was het de vraag of er handhavend opgetreden zou moeten worden. Het ging om (mogelijk) ‘verschoonbare’ overtredingen, bijvoorbeeld wegens overmacht of legalisatiemogelijkheden.

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 handavingsinspanningen. 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 waarschuwingsbrief 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 handavingsbeschikking in de vorm van een vooraankondiging bestuursdwang/dwangsom de aangewezen werkwijze. De tijdsbelasting voor de ambtelijke organisatie van dit laatste is veel groter dan van een waarschuwingsbrief, terwijl het effect volgens de respondenten in veel gevallen hetzelfde is, namelijk normconform gedrag. In dat opzicht kan het effect van de milieuhandhaving dat in de pilotgebieden is bereikt, naar de mening van de betrokken bestuurlijke partijen ook via een andere, minder ingrijpende weg bereikt worden.

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 handavingsbrieven van bestuursorganen aan FP/RMT. In de beschrijvingen van de afzonderlijke pilots (hoofdstukken 3 t/m 6) is de onderlinge informatie-overdracht tussen bestuursorganen en FP/RMT al beschreven. Hieruit is gebleken dat de mate waarin bestuurlijke handavingsbrieven in afschrift worden doorgestuurd en het belang dat FP/RMT daaraan hecht, sterk verschillen. Sommige bestuursorganen sturen elke handavingsbrief door, andere alleen handavingsbeschikkingen en weer andere bestuursorganen sturen niets door. Aan de andere kant is de informatiebehoefte van FP/RMT ook sterk verschillend. Zo is het FP in de pilot Rotterdam alleen geïnteresseerd in informatie over zwaardere zaken, terwijl FP en politie in de pilots Noord-Limburg en Friesland ook informatie willen over kleinere overtredingen.

Wat betreft nut en noodzaak van het meldingen- en registratiesysteem lopen de meningen ook uiteen. Los van de vragenlijsten die gebruikt zijn voor dit onderzoek, had het ook voor de pilotdeelnemers ook 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. Het voorzorg de politie van de gewenste informatie over concrete zaken en stelde haar beter in staat een milieucriminaliteitsanalyse op te stellen. Ook een aantal bestuursorganen binnen deze pilot heeft het systeem als zeer positief ervaren. Met name in de Limburgse pilot had het systeem dan ook meerwaarde. Dankzij het systeem is in een aantal geval-

len bijvoorbeeld samenwerking in concrete casus tot stand gekomen. In de Limburgse pilot vindt een aantal van de betrokken partijen het systeem derhalve passend voor een adequate uitvoering van de milieutaak. Dat wordt echter niet breed gedragen binnen alle pilots.

8.7 Conclusies en oplossingsrichtingen

8.7.1 Conclusies

Uit de analyses in de voorgaande paragrafen 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.

Deze constatering betekent dat de doeleinden die men de afgelopen tien jaar, sinds de kabinetsbrief van augustus 1997, heeft willen nastreven, niet verwezenlijkt worden. Er is geen gelijkheid in de behandeling van gelijke gevallen, en dus geen *level playing field*. Er is weinig samenspel tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving. De handhaving, en vermoedelijk ook de naleving, blijft achter bij wat men beoogde: er is nog steeds een (aanzienlijk) handhavingstekort.³⁹ En ten slotte is er binnen deze handhavingsstructuur weinig greep op milieuovertredingen en milieucriminaliteit die mobiel of ketengebonden in plaats van inrichtingsgebonden zijn.

Dit zijn ernstige gebreken, uitgaande van hetgeen men beoogde. 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.

39. Zie bijvoorbeeld de *Landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2006* van de VROM Inspectie. Uit dat rapport valt op te maken dat de milieuhandhaving bij tweederde van de gemeenten (nog) niet adequaat is en bij twintig procent volstrekt onvoldoende. Niettemin constateert het rapport een verbetering vergeleken met voorgaande jaren, waarschijnlijk dank zij de inspanningen gericht op de professionalisering van de milieuhandhaving.

Economies of scale

Een eerste categorie redenen voor afwijking van de LOM-strategie zoals die in tabel 8.1 zijn samengebracht is gebundeld onder het kopje “niet kunnen”. Capaciteitsgebrek en gebrek aan deskundigheid kenschetsen de redenen die, in de beleving van betrokken handhavers zelf, verklaren waarom ze niet in staat zijn om (volledig) aan de vereisten van de handhavingsstrategie te voldoen. Dit tekort aan vermogen kan op twee, onderling aanvullende wijzen worden geïnterpreteerd. In de eerste plaats is er een objectief tekort aan menskracht en deskundigheid, zeker bij de kleinere handhavingsorganisaties. Zoals ook uit dit onderzoek valt op te maken is de kwantitatieve bezetting bij de milieuhandhavende organisaties zeer wisselend. Kwalitatieve capaciteitsgebreken komen vooral aan het licht bij het toezicht op complexe inrichtingen en bij de handhaving op meer ingewikkelde deel terreinen van het milieubeleid. Zeker organisaties die relatief weinig met dit soort opgaven worden geconfronteerd, hebben onvoldoende draagvlak voor toezichthouders met de vereiste deskundigheid. Het is een probleem dat al vele jaren wordt gesignaleerd en waarvoor steeds schaalvergroting van de handhavingsorganisaties (met name door intergemeentelijke samenwerking) als remedie is aanbevolen en gestimuleerd – het laatste niet altijd met evenveel succes.⁴⁰ De LOM-strategie kan niet toereikend functioneren zolang de partijen die verondersteld worden de handhavingstaak in onderlinge samenhang uit te oefenen, niet alle een (kwalitatief en kwantitatief) toereikende capaciteit kunnen inzetten.

Beleidstheorie van de handhaving

Nu is, zo blijkt uit de literatuur⁴¹, capaciteitsgebrek een typerend gegeven dat hoort bij een wijze van handhaven die zwaar inzet op systematische sanctionering. Immers, er zijn nooit voldoende toezichthouders en inspecteurs om alle geconstateerde overtredingen op dezelfde formele wijze te sanctioneren, laat staan om alle relevante overtredingen te constateren. Voorts bezit het strafrechtelijk apparaat nooit voldoende omvang om alle relevante overtredingen op de voorgeschreven wijze af te doen. Toezichthouders voelen zich door deze beperkingen gedwongen om zoveel als mogelijk simpele, weinig tijdrovende interventies toe te passen. Dat was ook het geval in de bestudeerde casus. De respondenten hebben dan ook niet zonder meer ongelijk wanneer zij aanvoeren dat de een waarschuwing of andere vorm van overreding in veel gevallen een veel efficiënter handhavingsmiddel is dan punitief of semi-punitief ingrijpen. Zij denken hun doel – normconform gedrag – met relatief geringe middelen te bereiken.

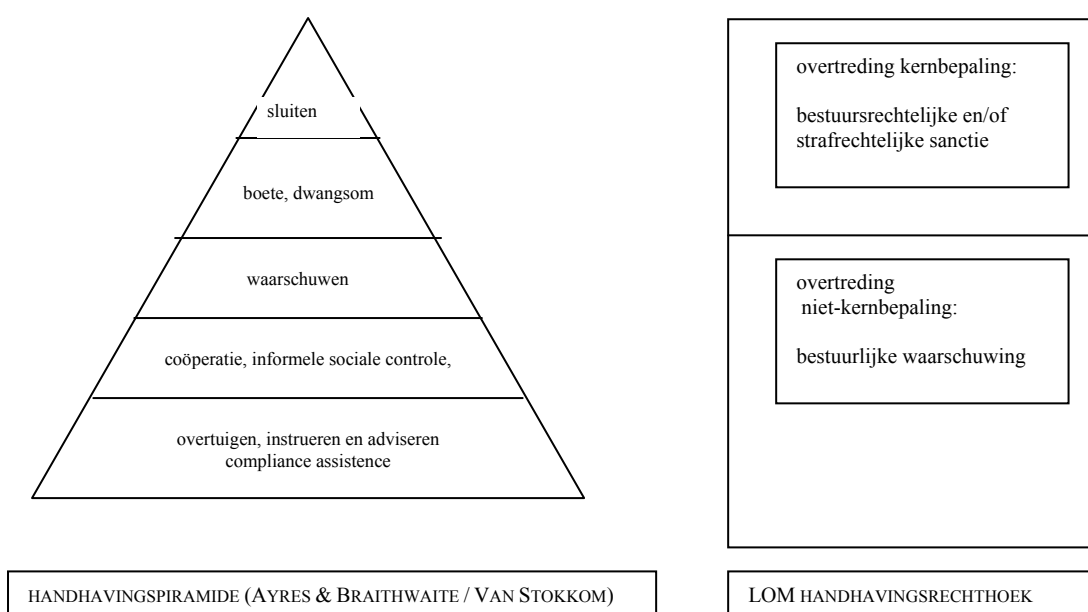
Alle toezichthouders in onze vier casus hanteerden een probleemgerichte aanpak van de handhaving – zij het binnen de grenzen van hun eigen wettelijke bevoegdheden. De typische bestuurlijke toezichthouder streeft ernaar het milieuprobleem dat is aangetroffen op te lossen met de onmiddellijk ter beschikking staande mid-

40. John Smits, *Milieubeleid gestuurd? een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant*, Amsterdam 1995.

41. Voor een overzicht van de relevante handhavingsliteratuur, zie: B. van Stokkom, “Handhaven: eerst kiezen, dan doen, sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen”. <http://www.justitie.nl>.

delen. Men zal niet snel andere handhavende instanties op aanpalende beleidsterreinen bij de oplossing betrekken. De vaak vereiste meer integrale aanpak van milieuproblemen komt zodoende niet tot stand. Bovendien krijgen algemene en speciale preventie doorgaans weinig gewicht bij de keuze hoe te handelen.

Alle toezichthouders in de casus hanteren iets dat lijkt op de sanctiestrategie van de aangepaste reactie (*responsive regulation*). Deze aanpak wordt wel afgebeeld in een handhavingsmodel dat men aanduidt als de handhavingspiramide of de reguleringspiramide.⁴² De strategie van de aangepaste reactie houdt in dat de interventie wordt aangepast aan het gedrag van de overtreder en de aard van de overtreding. Het interveniërende gezag beschikt daartoe over een breed scala aan interventiemogelijkheden en weet die systematisch en weloverwogen in te zetten.⁴³ De structuur van de piramide is een weergave van het ervaringsfeit dat de overtredingen die gering van aard zijn en slechts een kleine correctie vergen het meest voorkomen (de basis van de piramide) en dat de ernstige normschendingen die hard ingrijpen vragen relatief beperkt in getal zijn (de top van de piramide).



Benadrukt dient te worden dat dit model gestoeld is op empirische gegevens en niet, zoals vaak wel gebruikt, normatief van aard is. De LOM-strategie volgt een ander model: het model van het *eenduidige* antwoord. De handhavingsreactie op een overtreding behoort digitaal te zijn: op overtreding van een kernbepaling volgt

42. Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995.

43. De interventiepiramide is zo gezien een praktische toepassing van de Ashby's *law of requisite variety* die in het eerste hoofdstuk werd aangehaald. De regulerende eenheid heeft een variatie aan reacties voor de beheersing van het systeem die idealiter een weerspiegeling vormt van de variatie aan inbreuken op het systeem.

in beginsel altijd een formele sanctie, op overtreding van een niet-kernbepaling volgt altijd een formele waarschuwing. De verdeling tussen beide is, zo blijkt de in dit onderzoek verzamelde gegevens, globaal eenderde tegen tweederde van de geconstateerde overtredingen (zie tabel 7.5).

De praktijk van de milieuhandhaving zoals die in de vier pilots is waargenomen heeft op het eerste gezicht meer weg van de handhavingspiramide dan van de LOM-rechthoek. De feitelijk gehanteerde sanctiestrategie die in het onderzoek werd gevonden, bevat de informele en de formele waarschuwing als eerste stappen in de interventie-aanpak (zie tabel 8.1 onder “niet willen”). Slechts in een beperkt aantal gevallen grijpt men naar zwaardere sanctiemiddelen. Dit lijkt een beetje op het model van *responsive regulation* - maar is het niet. De sanctie wordt niet aangepast aan het gedrag van de overtreder – de eerste en de tweede waarschuwing worden vrijwel *altijd* toegepast. Een adequate toepassing van de handhavingspiramide zou veel meer eerste interventies in de top en het midden van de piramide laten zien. De uitzondering is DCMR: de Rijnmondse handhavingsstrategie heeft veel meer weg van de handhavingspiramide dan de LOM-strategie, en de toepassing van die strategie gebeurt doorgaans weloverwogen en systematisch.

Wil men het grootst mogelijke nalevingseffect bereiken met de beschikbare middelen dan zal een zo efficiënt mogelijke inzet van die middelen noodzakelijk zijn. Een probleemgerichte integrale benadering en een weloverwogen en systematische toepassing van de strategie van de aangepaste reactie bieden daarvoor de mogelijkheden. Dat vergt echter wel een zodanige schaal van de handhavingsorganisatie dat zij over het volledige palet aan interventie-reacties kan beschikken en ook in staat is dat scala aan sanctiemogelijkheden toe te passen al naar gelang het concrete probleem dat vereist.

De handhavingsstructuur

Een derde complicatie die de LOM-systematiek moeilijk uitvoerbaar maakt, is dat de toepassing ervan geheel afhankelijk is van vrijwillige samenwerking. De LOM-strategie is erop gericht om vijfhonderd handhavingsorganisaties op één uniform handhavingsmodel te zetten. Een dergelijk streven is niet alleen zeer ambitieus maar ook heel kwetsbaar.

Het is ambitieus omdat er aan heel wat voorwaarden moet zijn voldaan, wil systematische samenwerking tussen autonome en semi-autonome organisaties duurzaam zijn. Samenwerking, zeker van een dergelijke omvang, kan niet gebaseerd zijn op alleen maar goede wil en de bereidheid om gemaakte afspraken na te komen. Daarvoor is de sociale dynamiek, het geheel van prikkels waarmee al die instanties te maken hebben, te complex. Samenwerking heeft alleen een kans van slagen indien er bijvoorbeeld een door alle samenwerkende instanties gedeeld doel is, en indien al die instanties steeds de materiële ervaring hebben dat de belangen die zij geacht worden te behartigen effectiever en efficiënter in samenwerking dan individueel behartigd kunnen worden (de zogenaamde *win-win* configuratie).

De LOM-handhavingsstructuur is kwetsbaar omdat het een samenwerking tussen een zo groot aantal instanties betreft. Het welslagen ervan is afhankelijk van zeer veel keuzes van zeer veel mensen en instanties die zich bij het maken van die keuzen bij voortdurend in het gareel van de ene sanctiestrategie moeten voegen met voorbijgaan aan andere mogelijke keuzen. Al die mensen en instanties zijn echter voortdurend onderhevig aan prikkels die hen kunnen nopen andere keuzen te maken. De praktijk in de bestudeerde casus laat zien dat de keuzen van de betrokken handhavingsorganisaties inderdaad vaak anders uitvallen dan de LOM-strategie voorschrijft.

Kortom, de ervaringen in de vier bestudeerde casus leren, dat de ambities zoals neergelegd in de augustusbrief 1997 en in de Kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving, niet zijn te verwezenlijken op de wijze die in de LOM-strategie is vastgelegd. 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.

8.7.2 Oplossingsrichtingen

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 ten minste vier mogelijke reacties denkbaar, afhankelijk van de mate waarin met een goed milieubeheer centraal wil stellen.

Optie 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 bestaande staatkundige en bestuurlijke praktijk is het organisatorische fundament voor de taakverdeling. Decentralisatie en integrale bestuurlijke afweging op lokaal niveau zijn uitgangspunt. 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,

eventueel gestimuleerd door netwerkmanagers en financiële injecties. De grootste achterblijvers onder de handhavingsorganisaties krijgen verscherpt toezicht vanwege de VROM-inspectie.

Deze benadering is typisch een vorm van incrementeel bestuur, *piece meal engineering*. Het nastreven van verbeteringen geschiedt mondjesmaat en zonder al te veel ambitie. Het voordeel ervan is dat er relatief weinig kosten en inspanningen mee gemoeid zijn. Bovendien vermijdt men de risico's die grootschalige ingrepen met zich mee brengen: het risico dat de verandering meer averechtse dan beoogde effecten heeft bijvoorbeeld.

Daar staat tegenover dat milieuhandhaving volgens de bestaande praktijk sterk achterblijft bij wat nodig is. Rechtsgelijkheid, een *level playing field* en samenspel tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zijn noodzakelijk. Bij voortzetting van de bestuurlijke en organisatorische status quo zal dit niet bereikt worden. Een goed beheer van het milieu wordt daarmee steeds moeilijker te realiseren.

Optie 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 uitgetoetst, wordt dan verder uitgewerkt en uitgebouwd. Toezicht, surveillance en de uitwisseling van gegevens gaan ondersteund worden door meer geavanceerde digitale meldings- en overdrachtssystemen. De Servicepunten Handhaving worden nieuw leven in geblazen en financieel ondersteund. Gelijkssoortige afstemmingsorganen op regionaal niveau worden eveneens van rijkswege gefinancierd. 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.

De kans van slagen van deze aanpak lijkt niet groot, gelet op de ervaringen uit het verleden. Intensieve samenwerking zal, ondanks meer geavanceerde digitale ondersteuning, nog steeds gepaard gaan met hoge transactiekosten die als een barrière zullen worden ervaren. De werking van gemeenschappelijke databanken en informatieuitwisselingssystemen staat of valt met de kwaliteit van de invoer. Voorts blijft een samenwerkingssysteem met vijfhonderd participanten hoe dan ook een kwetsbaar bezit. Bovendien is deze benadering geen oplossing voor problemen in de sfeer van het 'kunnen': gebrek aan capaciteit en deskundigheid in vooral de kleinere jurisdicties.

Optie 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. Dit zal de complexiteit van het handhavingstelsel aanmerkelijk reduceren. 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. Het sanctie-instrumentarium van bestuurlijke instanties zou in dat kader versterkt en uitgebreid kunnen worden, om meer adequaat te kunnen opereren op een escalatieladder. De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking krachtens de wet OM-afdoening zijn daarvoor aangewezen middelen. Handhaving bij complexe inrichtingen en ketenhandhaving worden opgedragen aan een of meer gespecialiseerde handhavingsorganisaties. Het FP en de politie gaan zich concentreren op de opsporing en vervolging van milieudelicten en vormen van milieucriminaliteit die vanwege de ernst van het feit of de hoedanigheid van de dader (malafide, calculerend) daar het meest voor in aanmerking komen. De LOM-strategie is nog uitsluitend bedoeld als voorbeeld-model. Deze vormgeving van de handhavingsstructuur zoekt de *requisite variety* van de regulering niet in een zo groot mogelijke variëteit binnen één omvattende handhavingsstructuur, maar in een taakverdeling waarbij elk van de handhavingsorganisaties een bepaalde categorie inbreuken op de integriteit van het systeem voor zijn rekening neemt.

Een voordeel van deze optie is dat de verandering incrementeel kan worden ingevoerd en geen al te grote ingreep betekent. De samenwerkingslasten zullen vervolgens sterk verminderen. Nadeel is dat het gebrek aan deskundigheid en politieke wil in kleinere jurisdicties niet wordt opgeheven. Bovendien zijn de rechtsgelijkheid en het *level playing field* bij de sanctionering van de lichtere milieudelicten verder weg dan tevoren.

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.

Dit alternatief heeft als duidelijk voordeel het mobiliseren van *economies of scale*: een regionale dienst kan van voldoende omvang zijn om toereikende capaciteit en deskundigheid te mobiliseren. Uit het onderzoek bleek het gebrek aan capaciteit en deskundigheid een van de knelpunten te zijn voor een samenhangende en eenduidige uitvoering van een sanctiestrategie. De feitelijke samenwerking wordt geheel geïnternaliseerd binnen hiërarchische organisaties, hetgeen relatief lage transactiekosten met zich meebrengt. Ook de organisatie van de samenwerking tussen het bestuur en het FP kan sterk vereenvoudigd worden, hetgeen eveneens een aanzienlijke reductie van transactiekosten met zich mee zal brengen. Daarmee komt ook de systematiek van weloverwogen *responsive regulation* binnen hand-

bereik. Naar men mag aannemen leidt dit tot een meer efficiënte allocatie van handhavingsmiddelen en een versterking van de naleving. Overigens zou een deel van de gespecialiseerde handhaving voor grote en complexe vormen van milieubelasting en voor ketengebonden milieuovertredingen ondergebracht moeten worden bij gespecialiseerde diensten die op landelijk niveau opereren.

De regionalisering van de handhavingsorganisaties is een grote ingreep, die op zich veel voeten in de aarde zal hebben. Er is een beperkt aantal regionale milieudiensten die op grond van de WGR zijn ingericht. In de praktijk blijkt er niet voldoende animo te zijn om dit vrijwillig, al dan niet met financiële stimulering, landsbreed ingevoerd te krijgen. De regionale milieudienst zou derhalve een vorm van opgelegde samenwerking worden. De schaal van de veranderingsoperatie is dan te vergelijken met die van de invoering van de Politiewet 1993, toen 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie (bestaande uit 17 districten) zijn opgegaan in 25 regionale politiekorpsen.

Literatuur

M.V.C. Aalders, De zwakste schakel in de reguleringsketen, in: Handhaving milieubeleid. Verslag van een studiedag, Rijswijk: oktober 1985.

Ian Ayres and John Braithwaite, Responsive regulation: transcending the deregulation debate, New York 1995

W. Ross Ashby, Introduction to Cybernetics, London 1957.

John Braithwaite, Restorative justice & responsive regulation, New York 2002.

Stafford Beer, Decision and control: the meaning of operational research and management cybernetics, Wiley, Londen: 1966.

G.A. Biezeveld, Duurzame milieuwetgeving. Over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering, Boom Juridische uitgevers, 's Gravenhage: 2002.

G.A. Biezeveld, Handhaving van de milieuwetgeving: zorg of uitdaging, in: *Milieu*, jaargang 8, 1993/4.

A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, VUGA, 's Gravenhage: 1997.

A. Castelein, P.O. de Jong, J. de Ridder, A.J. Schilstra & C. Lambers, Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen, ECW Achtergrondstudie 34, VROM, Den Haag: 1998.

College van procureurs-generaal, Aanwijzing handhaving milieurecht, Den Haag: 1999.

Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Naar een integrale milieuvergunningverlening; Advies naar aanleiding van een ex ante evaluatie van de integrale milieuvergunning, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (VAR), Wabm, Den Haag: 1989.

E. Gritter, G. Knigge en N.J.M. Kwakman, De WED op de helling. Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien, WODC Den Haag: 2005.

A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), Overheidsbeleid, 7e druk, Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2003.

Kamerstukken II 1977-1978, 14 315, nrs. 3-4, p. 14-16.

Kamerstukken II 1980-1981, 16 805, nr. 2, p. 12.

Kamerstukken II 1989-1990, 21 137, nrs. 20-21, nr. 46.

Kamerstukken II 1990-1991, 22 045, nr.1-2.

Kamerstukken II 1993-1994, 23 560, nr. 2.

Kamerstukken II 1996-1997, 22 343, nr. 29.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving, Landelijke strategie milieuhandhaving. Sanctiestrategie als bedoeld in criterium 2.3. van de Professionalisering van de Milieuhandhaving, Den Haag: 2004.

Openbaar Ministerie, Leidraad Milieu. Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, Den Haag: 1994.

R.A. van de Peppel & M. Herweijer, Zorgplicht voor de handhaving van milieurecht, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, ECWM, Den Haag: 2002/7.

J. de Ridder, Een goede raad voor toezicht, Den Haag 2005.

B. van Stokkom, "Handhaven: eerst kiezen, dan doen, sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen", www.justitie.nl.

N. Struiksmā, J. de Ridder en H.B. Winter, De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, O&B 253: 2007.

John Smits, Milieubeleid gestuurd? een onderzoek naar de invloed van het BUGM op het gemeentelijk milieubeleid in Noord-Brabant, Amsterdam 1995.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rechtshandhaving, Staatsuitgeverij, 's Gravenhage: 1988.

Bijlage 1: rechte tellingen bestuur per pilot

Aantal antwoorden (tenzij anders aangegeven):

Totaal: 453

Friesland: 163

Amstelland-Meerlanden: 154

Noord-Limburg: 87

Rijnmond: 49

		Tot.	Fr.	A+M.	NLi.	Rm.
1. Kenmerken van de overtreding						
1.1 Was er bij de overtreder sprake van opzet?	Ja	13%	9%	11%	30%	0%
	Nee	60%	72%	39%	53%	94%
	Onbekend	26%	18%	47%	15%	6%
	N.v.t.	2%	1%	3%	2%	0%
1.2 Is de overtreding feitelijk ongedaan te maken?	Ja	91%	94%	92%	84%	92%
	Nee	6%	4%	5%	10%	6%
	Onbekend	1%	0%	1%	2%	0%
	N.v.t.	2%	3%	1%	3%	2%
1.3 Wordt hercontrole nodig geacht?	Ja	83%	82%	94%	93%	63%
	Nee	11%	17%	1%	3%	33%
	Onbekend	1%	3%	0%	0%	2%
	N.v.t.	5%	8%	5%	3%	2%
1.4 Is sprake van aantasting van het milieu, van de openbare gezondheid, van de geloofwaardigheid van de overheid, van eerlijke concurrentie of van overheidscontrole?	Ja	29%	39%	18%	40%	4%
	Nee	49%	38%	46%	53%	92%
	Onbekend	18%	19%	29%	3%	4%
	N.v.t.	4%	4%	7%	3%	0%
1.5 Hoe groot schat u de milieuschade of milieurisico?	Gering	46%	38%	52%	43%	63%
	Gemiddeld	22%	30%	16%	13%	33%
	Groot	4%	6%	1%	6%	0%
	Onbekend	14%	14%	24%	1%	2%
1.6 Zijn de milieugevolgen van de overtreding ongedaan te maken?	Ja	56%	61%	71%	39%	25%
	Nee	4%	3%	3%	12%	2%
	Onbekend	10%	17%	8%	7%	0%
	N.v.t.	29%	20%	18%	43%	74%
1.7 Had de overtreder duidelijk economisch voordeel (>1000 euro) van de overtreding?	Ja	13%	6%	20%	22%	2%
	Nee	57%	65%	36%	62%	88%
	Onbekend	26%	25%	42%	12%	6%
	N.v.t.	4%	4%	3%	5%	4%
1.8 Hoe is de overtreder te kwalificeren?	Bonafide	58%	74%	47%	26%	90%
	Calculerend	12%	11%	12%	16%	4%
	Malafide	1%	1%	1%	3%	2%
	Onbekend	24%	12%	38%	36%	2%
	N.v.t.	5%	2%	1%	18%	2%
1.9 Hoe zou u de complexiteit van deze zaak willen karakteriseren?	Eenvoudig	45%	37%	45%	66%	37%
	Standaard	43%	48%	50%	29%	27%
	Milieutechnisch complex	6%	12%	1%	1%	12%
	Juridisch complex	2%	1%	2%	1%	2%
	Milieutechnisch en juridisch complex	4%	2%	2%	3%	22%
	N.v.t.	0%	1%	1%	0%	0%
2. Afwegingen rond overtredingen kernbepalingen						
2.1 Heeft u erover getwijfeld of de overtreding een kernbepaling betrof?	Ja (sterke twijfel)	2%	2%	2%	2%	0%
	Ja (enige twijfel)	9%	7%	11%	12%	6%
	Nee (geen twijfel)	88%	90%	87%	86%	92%
	Onbekend	0%	1%	0%	0%	2%

		Tot.	Fr.	A+M	NLi.	Rm.
2.2 Zou volgens de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving tegen de overtreding(en) van de kernbepaling(en) bestuursrechtelijk moeten worden opgetreden?	Ja	84%	89%	96%	77%	40%
	Nee	14%	8%	5%	17%	57%
	Twijfel	3%	3%	0%	7%	2%
		N=444	N=158	N=154	N=85	N=47
2.3 Zou volgens de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving tegen de overtreding(en) van de kernbepaling(en) strafrechtelijk moeten worden opgetreden?	Ja	40%	34%	54%	36%	17%
	Nee	52%	60%	36%	53%	81%
	Twijfel	8%	6%	10%	12%	2%
		N=445	N=157	N=154	N=87	N=47
2.4 Indien u twijfelde, wat was daarvan de reden?	(Mogelijke) kernbepalingen onduidelijk/ complex	19%	20%	0%	50%	0%
	Overtreding onduidelijk	19%	20%	14%	25%	0%
	Overige redenen	63%	60%	86%	25%	0%
		N=27	N=5	N=14	N=8	
2.5 Is hierover overleg gepleegd met het OM?	Ja	5%	10%	6%	0%	0%
	Nee	95%	90%	94%	100%	100%
		N=38	N=10	N=17	N=10	N=1
2.6 Zo nee, waarom niet?	Geen tijd voor	0%	0%	0%	40%	0%
	Vanwege de uitzonderingsbepalingen genoemd in de landelijke strategie was handhavend optreden niet aan de orde	100%	0%	7%	0%	100%
	Overleg werd door u niet noodzakelijk geacht	0%	75%	87%	40%	0%
	Overige redenen	0%	25%	7%	10%	0%
	N.v.t.	0%	0%	0%	10%	0%
		N=34	N=8	N=15	N=10	N=1
2.7 Zo ja, tot welk oordeel zijn het bestuur en het FP op basis van het gezamenlijke overleg gekomen?	Er wordt alleen bestuursrechtelijk gehandhaafd	50%	0%	100%	0%	0%
	Er wordt alleen strafrechtelijk gehandhaafd	0%	0%	0%	0%	0%
	Er wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd	0%	0%	0%	0%	0%
	Er wordt niet gehandhaafd	0%	0%	0%	0%	0%
	Onbekend	50%	100%	0%	0%	0%
	N.v.t.	0%	0%	0%	0%	0%
	N=2	N=1	N=1			
3. Vervolgacties						
3.1 Op welke wijze is bestuursrechtelijk opgetreden tegen de overtreding van de kernbepaling?	Niet	15%	24%	1%	17%	27%
	Alleen waarschuwingsbrief	71%	64%	87%	68%	47%
	Bestuursdwang opgelegd	2%	1%	1%	9%	0%
	Bestuursdwang uitgevoerd	0%	0%	0%	1%	0%
	Bestuurlijke transactie	2%	4%	0%	0%	0%
	Dwangsom opgelegd	6%	3%	11%	0%	6%
	Divers	3%	1%	0%	1%	20%
	N.v.t.	2%	3%	0%	3%	0%
3.2 Indien niet is opgetreden, waarom niet?	Er was geen capaciteit / tijd beschikbaar	1%	0%	25%	0%	0%
	Lokaal is afgesproken dat bij de overtreding van deze kernbepaling niet gehandhaafd hoeft te worden	10%	3%	0%	0%	46%
	De zaak was niet belangrijk genoeg	11%	0%	0%	13%	46%
	Bestuursrecht had hier geen toegevoegde waarde	17%	10%	50%	40%	0%
	Strafrecht had hier geen toegevoegde waarde	1%	0%	0%	7%	0%
	De Facto zijn de bestuurlijke maatregelen voldoende straf	1%	0%	0%	7%	0%
	Andere redenen	58%	87%	25%	33%	8%
	N=71	N=39	N=4	N=15	N=13	
3.3 Is door een BOA van uw eigen organisatie PV opgemaakt?	Ja	5%	1%	1%	16%	10%
	Nee	95%	99%	98%	84%	88%
	Onbekend	1%	1%	1%	0%	2%

		Tot.	Fr.	A+M.	NLi.	Rm.
3.4 Indien ja, is dit doorgestuurd naar het FP?	Ja	83%	67%	100%	86%	80%
	Nee	8%	0%	0%	7%	20%
	Onbekend	4%	0%	0%	7%	0%
	N.v.t.	4%	33%	0%	0%	0%
			N=24	N=3	N=2	N=14
Resultaten						
		Tot.	Fr.	A+M.	NLi.	Rm.
4.1 Zijn de milieugevolgen inderdaad ongedaan gemaakt of zal dit naar verwachting gebeuren?	Ja	62%	58%	77%	55%	37%
	Gedeeltelijk	7%	7%	7%	5%	8%
	Nee	2%	1%	1%	6%	6%
	Onbekend	12%	20%	8%	5%	6%
	n.v.t.	17	13	7	30	43
5. Procesverloop						
5.1 Hoe zou u de samenwerking met de andere handhavingspartners willen karakteriseren?	Geen samenwerking	68%	39%	83%	86%	88%
	Beperkte samenwerking	11%	9%	16%	6%	8%
	Redelijke samenwerking	20%	50%	1%	7%	2%
	Zeer intensieve samenwerking	1%	1%	0%	1%	2%

Bijlage 2: rechte tellingen FP/RMT per pilot

Aantal antwoorden (tenzij anders aangegeven):

Totaal: 323

Friesland: 38

Amstelland-Meerlanden: 151

Noord-Limburg: 85

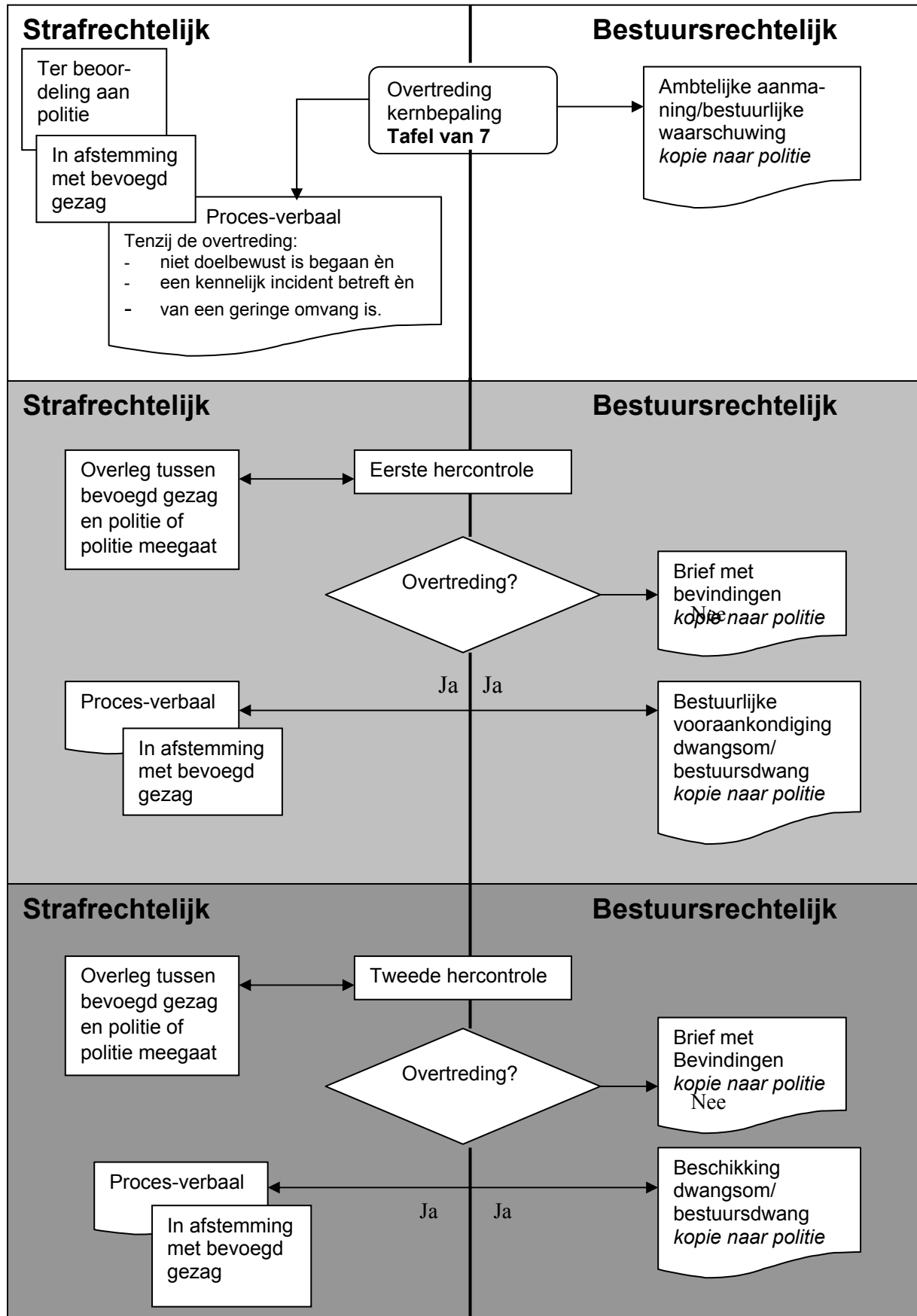
Rijnmond: 49

		Tot.	Fr.	A+M.	NLi	Rm.
1. Kenmerken van de overtreding						
1.1 Was er bij de overtreder sprake van opzet?	Ja	17%	5%	1%	48%	20%
	Nee	20%	10%	4%	42%	39%
	Onbekend	63%	84%	95%	8%	39%
	N.v.t.	1%	0%	0%	1%	2%
1.2 Is de overtreding feitelijk ongedaan te maken?	Ja	70%	90%	56%	78%	82%
	Nee	9%	3%	2%	21%	12%
	Onbekend	21%	8%	42%	0%	2%
	N.v.t.	1%	0%	0%	1%	4%
1.3 Wordt hercontrole nodig geacht?	Ja	51%	66%	33%	71%	59%
	Nee	29%	29%	29%	27%	33%
	Onbekend	19%	5%	38%	1%	0%
	N.v.t.	2%	0%	0%	1%	8%
1.4 Is sprake van aantasting van het milieu, van de openbare gezondheid, van de geloofwaardigheid van de overheid, van eerlijke concurrentie of van overheidscontrole?	Ja	32%	21%	9%	48%	82%
	Nee	20%	53%	6%	42%	2%
	Onbekend	46%	26%	85%	6%	14%
	N.v.t.	2%	0%	1%	4%	2%
1.5 Hoe groot schat u de milieuschade of milieurisico?	Gering	25%	92%	9%	27%	20%
	Gemiddeld	13%	5%	4%	17%	39%
	Groot	3%	0%	1%	5%	8%
	Onbekend	44%	3%	82%	5%	27%
1.6 Zijn de milieugevolgen van de overtreding ongedaan te maken?	Ja	19%	24%	1%	33%	45%
	Nee	7%	8%	1%	15%	8%
	Onbekend	35%	34%	63%	5%	4%
	N.v.t.	39%	34%	35%	47%	43%
1.7 Had de overtreder duidelijk economisch voordeel (>1000euro) van de overtreding?	Ja	5%	0%	0%	12%	14%
	Nee	27%	47%	1%	65%	29%
	Onbekend	64%	42%	99%	21%	47%
	N.v.t.	4%	11%	0%	2%	10%
1.8 Hoe is de overtreder te kwalificeren?	Bonafide	15%	11%	1%	20%	53%
	Calculerend	14%	13%	0%	29%	31%
	Malafide	2%	3%	0%	4%	6%
	Onbekend	62%	74%	99%	21%	8%
1.9 Is de overtreder qua milieudelicten te kwalificeren als recidivist?	Nee	44%	87%	0%	88%	67%
	Ja, beperkt	7%	11%	0%	6%	25%
	Ja, notoir	1%	0%	0%	0%	4%
	Onbekend	48%	3%	100%	5%	0%
	N.v.t.	1%	0%	0%	1%	2%

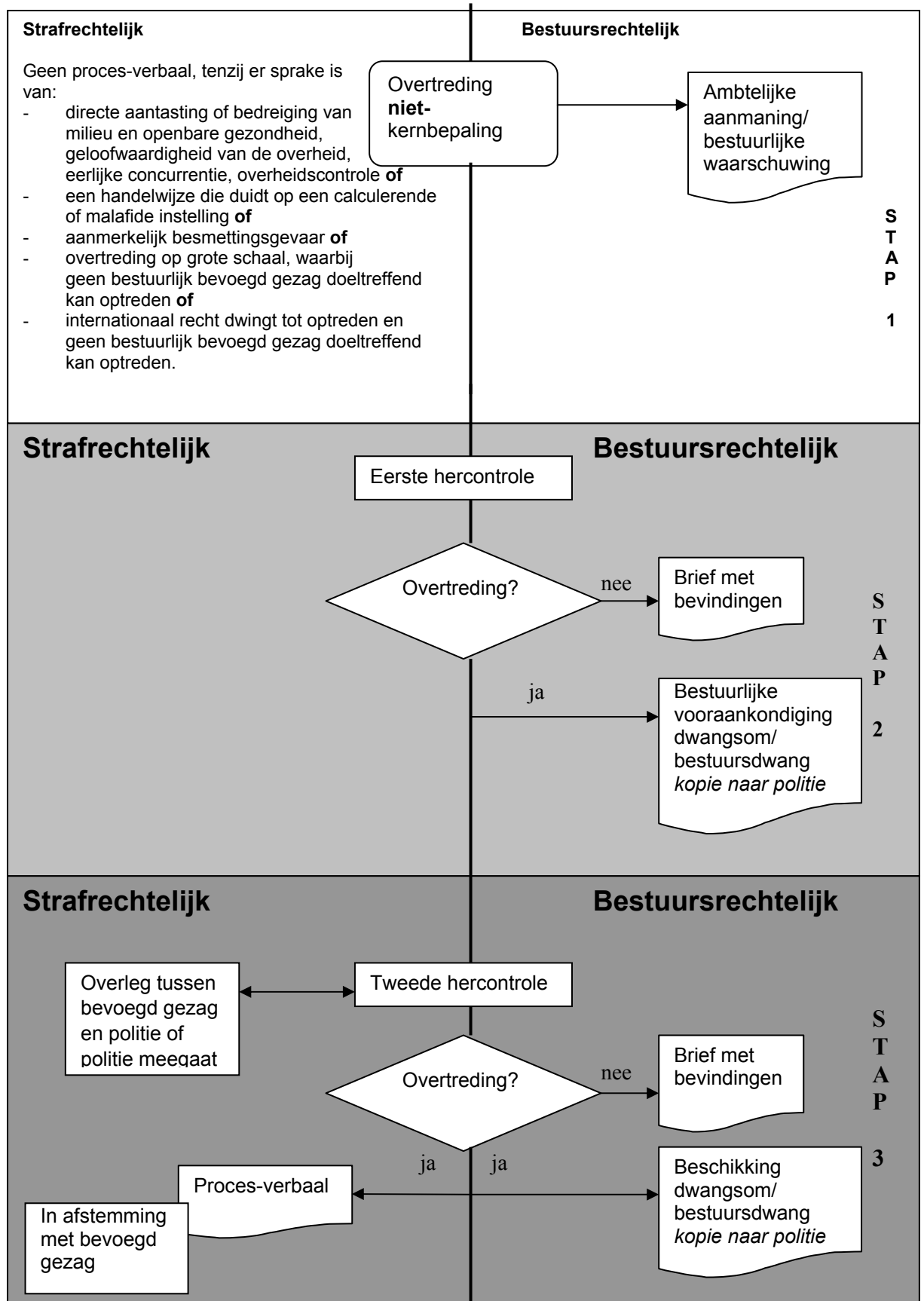
		Tot.	Fr.	A+M.	NLi	Rm.
2. Afwegingen rond overtredingen kernbepalingen						
2.1 Heeft u erover getwijfeld of de overtreding een kernbepaling betrof?	Ja (sterke twijfel)	2%	3%	0%	4%	4%
	Ja (enige twijfel)	1%	0%	1%	1%	0%
	Nee (geen twijfel)	95%	97%	94%	95%	94%
	N.v.t.	3%	0%	5%	0%	2%
2.2 Heeft het bestuursorgaan contact met u opgenomen omdat er twijfel was over de vraag of er sprake was van overtreding van een kernbepaling?	Ja	1%	0%	1%	0%	0%
	Nee	93%	55%	95%	100%	98%
	Twijfel	0%	0%	1%	0%	0%
	N.v.t.	6%	45%	3%	0%	2
		N=313	N=31	N=149	N=85	N=48
2.3 Zou volgens de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving tegen de overtreding(en) van de kernbepaling(en) bestuursrechtelijk moeten worden opgetreden?	Ja	90%	92%	100%	80%	75%
	Nee	9%	8%	0%	20%	21%
	N.v.t.	1%	0%	0%	0%	4%
2.4 Zou volgens de landelijke sanctiestrategie milieuhandhaving tegen de overtreding(en) van de kernbepaling(en) strafrechtelijk moeten worden opgetreden?	Ja	85%	57%	100%	84%	62%
	Nee	14%	41%	0%	15%	32%
	Twijfel	2%	3%	0%	1%	6%
2.5 Indien u twijfelde, wat was daarvan de reden?	(Mogelijke) kernbepalingen onduidelijk/ complex	20%	0%	50%	0%	0%
	Overtreding onduidelijk	20%	0%	0%	50%	0%
	Overige redenen	20%	100%	50%	50%	0%
2.7 Is hierover overleg gepleegd met het bestuur?	Ja	25%	45%	2%	38%	57%
	Nee	75%	55%	98%	62%	43%
2.8 Zo nee, waarom niet?	Geen tijd voor	1%	5%	0%	2%	0%
	Vanwege de uitzonderingsbepalingen genoemd in de landelijke strategie was handhavend optreden niet aan de orde	7%	19%	0%	6%	45%
	Overleg werd door u niet noodzakelijk geacht	67%	62%	73%	69%	20%
	Overige redenen	8%	14%	3%	11%	30%
	N.v.t.	18%	0%	24%	13%	5%
		N=254	N=21	N=149	N=64	N=20
2.9 Zo ja, tot welk oordeel zijn het bestuur en het FP op basis van het gezamenlijke overleg gekomen?	Er wordt alleen bestuursrechtelijk gehandhaafd	13%	18%	0%	33%	15%
	Er wordt alleen strafrechtelijk gehandhaafd	3%	11%	0%	5%	0%
	Er wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd	5%	18%	0%	6%	6%
	Er wordt niet gehandhaafd	12%	11%	0%	12%	53%
	Onbekend	0%	0%	0%	0%	0%
	N.v.t.	67%	42%	100%	45%	26%
3. Vervolgacties						
3.1 Is pv opgemaakt?	Ja	8%	13%	1%	19%	9%
	Nee	58%	87%	38%	62%	91%
	Onbekend	34%	0%	62%	19%	0%
3.2 Op welke wijze is strafrechtelijk opgetreden tegen de overtreding van de kernbepaling of op welke wijze zal dit naar verwachting gebeuren?	Niet	67%	84%	58%	64%	91%
	Alleen flankerbrief	0%	3%	0%	0%	0%
	Dagvaarding	1%	0%	0%	0%	5%
	Transactie	20%	8%	20%	33%	5%
	Onbekend	12%	5%	23%	4%	0%

		Tot.	Fr.	A+M	NLi.	Rm.
3.3 Indien niet is opgetreden of naar verwachting niet wordt opgetreden, waarom niet?	Er was geen capaciteit / tijd beschikbaar	1%	3%	0%	2%	0%
	Lokaal is afgesproken dat bij de overtreding van deze kernbepaling niet gehandhaafd hoeft te worden	40%	6%	74%	38%	3%
	De zaak was niet belangrijk genoeg	12%	38%	2%	13%	13%
	De Facto zijn de bestuurlijke maatregelen voldoende straf	9%	28%	0%	20%	0%
	Andere redenen	38%	25%	27%	29%	85%
	N=218	N=32	N=90	N=56	N=40	
4.1 Zijn de milieugevolgen inderdaad ongedaan gemaakt of zal dit naar verwachting gebeuren?	Ja	17%	24%	0%	39%	27%
	Gedeeltelijk	4%	8%	1%	8%	2%
	Nee	3%	0%	0%	9%	2%
	Onbekend	42%	45%	63%	9%	32%
	n.v.t.	34%	24%	36%	34%	36%
4.2 Is het economische voordeel afgeroomd of zal dit – waarschijnlijk – worden afgeroomd?	Ja	0%	0%	0%	1%	0%
	Nee	16%	3%	0%	49%	18%
	Onbekend	50%	5%	99%	6%	9%
	N.v.t.	33%	92%	1%	44%	73%
4.3 Waar heeft de rechtszaak toe geleid?	Onbekend	13%	11%	8%	28%	5%
	N.v.t.	87%	90%	92%	72%	96%
5. Procesverloop						
5.1 Hoe zou u de samenwerking met de andere handhavingspartners willen karakteriseren?	Geen samenwerking	15%	8%	0%	29%	48%
	Beperkte samenwerking	79%	50%	99%	71%	50%
	Redelijke samenwerking	6%	42%	1%	0%	2%

Bijlage 3: Stappenplan Fries draaiboek bij overtreding kernbepaling



Bijlage 4: Stappenplan Fries draaiboek bij overtreding niet-kernbepaling



Summary: The Core of the Matter

Ever since the introduction of environmental regulation in The Netherlands, enforcement of those rules has basically been a matter of civil authorities applying administrative tools and in the course of the years more and more administrative sanctions, too. Even though transgression of the rules in many cases constitutes a criminal offense as well as an administrative wrongdoing, criminal prosecution was hardly ever brought to bear in rank of the mill cases. Only flagrant criminal behaviour, for instance fraud in the area of waste disposal, has been a regular object of public prosecution. Alarmed by the lack of effective criminal prosecution of environmental crimes, the Dutch attorney general in 1999 published a Guideline for the public prosecutors on how to deal with criminal enforcement of environmental regulation. The intention was to boost the activities of the prosecutors in this area. Evaluation research, done a few years later, showed that the number of cases prosecuted had dropped, rather than risen. This outcome led to parliamentary questioning of the minister responsible, and to more pressure for adequate criminal investigation and enforcement. There are no clear indications, however, that the near future is likely to show a large increase in the prosecuting of environmental offenses.

To counter this, the Public Prosecutor's Office has made great efforts to gain some control over its administrative environment in order to boost the number of cases being filed for criminal prosecution. However, that environment consists of three or four national ministerial departments, eleven provinces and 450 municipalities all having regulatory and enforcement authority. In this fragmented field, it is difficult to establish a clear line for dealing with environmental unlawful activity. Still a lot of energy has been put into creating a more integrated approach for enforcement, including network management, inter-organizational protocols and integral enforcement plans with an assignment of tasks, consultative structures and implementation programs. One of the most important of these documents is the *National Enforcement Strategy*, based on an agreement between municipal, provincial and national enforcement authorities, united in a voluntary organization called LOM (an acronym of a phrase that in translation would be *Nationwide Conference on Environmental Enforcement*). The National Enforcement Strategy consists of an administrative and a penal component and has two related goals: strengthening administrative and penal sanctioning as such, and homoge-

nize environmental enforcement throughout the country in order to create a level playing field. This report deals with a study on the implementation and the attainability of the national strategy.

The foundation for a nationwide uniform sanction policy is what is called a system of *core clauses*. The whole of environmental regulations is divided up in core clauses and other rules. A core clause is a rule that is considered to be the core of the environmental value that a regulation or a permit is considered to protect. A document containing a set of core clauses was originally written by the public prosecutor's office, and later adopted by the LOM. Enforcement of core clauses should be far more strict than enforcement of the remainder of the rules. According to the national strategy, violation of core clauses should result in immediate administrative and penal sanctions. Barring a number of specified exceptions, violation of other rules can be met with a warning followed by a second inspection.

This study is based on research in four real life pilot cases that took place between March and October 2007 in four regions: Noord-Limburg, Amsterdam-Amstelland, Friesland and Rijnmond. Altogether 29 public authorities participated: municipal governments, inter-municipal environmental authorities, provincial governments, water boards, enforcement units of the environmental public prosecutor, police environmental investigation teams and the national environmental protection inspectorate. The purpose of the pilots was to have all participating authorities overtly demonstrating to each other and to the research team how they go about enforcement once a violation of environmental regulations has been established. Data collection was organized in two different ways. All participating authorities were interviewed twice: at the beginning and at the end of the pilot period. Beyond that, the participating authorities registered all established violations of core clauses in a specially developed on line notification and registration system. The system included a questionnaire, to be filled out for each single violation, with questions on such attributes as properties of the offender and the offense, the enforcement activities undertaken, and the cooperation between enforcement authorities. On the basis of the data thus collected, five central research questions were answered.

1. To which extend do environmental authorities apply the national enforcement strategy?

The research shows that actual enforcement practices differ from the national strategy in two major aspects. First, in the different pilot areas, regional strategies have been agreed upon that deviate in a number of ways (priorities, ways of dealing with violations) from the national strategy. Secondly, the actual enforcement activities again deviate markedly from both the regional strategy. More specifically three major deviations were found.

In two of four pilots, the list of core clauses was truncated compared to the national strategy. In the fourth pilot, Rijnmond, the national list was specified in far

more detail than the national list. Only in Limburg, the national list was implemented whole.

As far as the administrative enforcement is concerned, in three of the pilots the first reaction to a violation was a mere written warning, be the breached regulation a core clause or not. Only in the pilot Rijnmond, breaches of core clauses always entailed an administrative order.

Penal enforcement in the regional strategies differed from what is agreed upon in the national enforcement strategy because of the abbreviation of the core clauses list. Regional arrangements did follow the national strategy in that violation of a core clause should bring about a penal citation. Enforcement practice diverged strikingly from these regional arrangements. During the research period, in less than half of the cases that warranted a citation one was indeed given. Beyond that, the required cooperation between civil authorities and the public prosecutor was all but absent.

2. What are the causes of deviation from pre-arranged enforcement strategies ?

The causes found in this research can be grouped into four categories. First, a number of the deviations can be explained by a lack of knowledge on the part of a number of the enforcement authorities, notably municipal governments. Even when enforcement officers were aware of the national or regional strategy, they might not understand many of its specifics.

Second, many of the participating authorities opted for enforcement policies of their own, rather than complying to the collective arrangements. More specifically, local authorities found the regional and national strategies too harsh, not effective, too inconsiderate for other interests than the environment and too cumbersome.

Third, resources and capacities for compliance to regional arrangements were not seldom lacking.

Fourth, both the national and the regional strategies are voluntary arrangements that are not binding in any way. Thus deviation enforcement practices can easily slip by unchecked.

3. Which of the core clauses in the national strategy are difficult to enforce?

The research showed that none of the core clauses were especially difficult to enforce, thus contradiction a commonly held belief. However, the sheer length of the list and its lack of differentiation in terms of severity of violations makes it difficult to sanction the sum total of all violations. This explains why regional strategies truncated the list to a more attainable range of clauses.

4. Are there other more cost effective ways of enforcement than those of the national and regional strategies?

Most respondents agreed that regional strategies are more effective and efficient than the national strategy. To an extent, this corresponds with the notion of what constitutes a desired outcome of enforcement. Locally, most authorities believe that the prime goals of enforcement should be repair of environmental damages and promoting compliance in the target group. According to many local officials, in most cases an official warning suffices to attain these goals – while the national strategy requires administrative coercion.

5. To which extent do enforcement authorities consider exchange of general information and specific data a prerequisite for effective enforcement?

Even though some of the participating authorities thought they benefitted from the exchange facilities created within the framework of the pilots, the prevailing mood was scepticism. Most respondents thought that collecting and dispersing information at random was not cost effective and cumbersome.

General conclusion

Analyses of the data collected in this research shows, that neither the national enforcement strategy nor its regional proxies have been implemented in the every day enforcement practices of most local and regional authorities. Moreover, it is most doubtful that the goals of the national enforcement strategy (strengthening administrative and penal sanctioning as such, and homogenize environmental enforcement) are attainable at all with the means at hand, that is through voluntary cooperation within the framework of a national agreement (the LOM strategy). More specifically, there are three interrelated complications that throw serious doubt over the feasibility of the LOM approach: reluctance to employ sufficient resources, severe differences of opinion on what constitutes effective environmental enforcement and lack of compulsory collaboration. One homogeneous, systematic and well-considered enforcement, bringing to bear a rich armoury of enforcement and compliance tools, and utilizing sufficient material and human resources is not compatible with an enforcement structure consisting of the voluntary cooperation of some five hundred independent and semi independent enforcement authorities.

This being said, the question arises which alternatives to the LOM strategy might be feasible. A preliminary question however is, what should take pre-eminence: the principle of decentralization and local autonomy or the desirability of effective environmental protection and a matching environmental enforcement structure. The LOM strategy takes local autonomy as its point of departure and creates auxiliary structures to achieve some level of environmental protection. However, as this research shows, the level of protection thus realized is far from what is necessary for environmental sustainability.

This being the case, a number of different future scenarios can be thought of. Four possible policy choices are lined out here – four choices that differ in the way they heed to the interest of local autonomy and the interest of viable environmental protection.

1. Uphold existing practices

This policy choice accepts as a fact of life the impossibility of standardizing the enforcement behaviour of five hundred authorities within one national policy framework. In stead actual local and regional practices will form the new standard for environmental protection efforts. Administrative sanctioning will primarily be aiming for repair; penal sanctioning will be the exception. Cooperation will incidentally take place on the basis of voluntary association. Environmental sustainability is

2. Strengthening nationwide coordination

This policy option puts the collaboration of five hundred environmental enforcement authorities at the centre of attention. The pilots show that there is some merit in this approach. The methods applied in the pilots could be intensified and extended to all of the country. The successful implementation of a national enforcement strategy, perhaps a updated version of the present one, could then still be feasible. Still the transaction costs of the effort might well be prohibitive.

3. Limited cooperation on the basis of a simplified list of core clauses

The third alternative is the opposite of the second one: the collaboration is to be subsidized rather than intensified. Because a system of voluntary cooperation will always be vulnerable and costly, collaboratory efforts will be diminished. Division of labour is, in this approach, the key to effectiveness. Enforcement of small violations will be left to local authorities. Inspection and enforcement of more complicated situations and industries will be the province of specialized agencies. A national enforcement strategy will be no more than an exemplary model.

4. A regional environmental protection agency

This is the alternative for which adequate environmental management and protection is the starting point. Environmental authorities in a region join forces in shared environmental protection service. This kind of cooperation is not free of obligations and non-committal anymore. The integrated approach to environmental enforcement is ensured by means of a common organization that has sufficient scale to mobilize the required material and human resources. The existing authorities will remain the authorities, but they will mandate most of their powers to the agency they jointly own. Decentralisation and local autonomy are thus not sacrificed, but maintained, be it in a more formal manner. Of all four alternatives, this would by far be the most cost effective.