

Een gunstig aanbod

Een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit
milieudelicten

A.B. Blomberg
S. Verberk
F.C.M.A. Michiels

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS en B&A Groep
november 2002

Inhoudsopgave

Ten geleide [PM]

Inhoudsopgave

Afkortingen

Samenvatting

- 1 Inleiding
 - 1.1 Algemeen
 - 1.2 Doelstelling van het onderzoek; onderzoeksvragen en uitwerking
 - 1.3 Methode van onderzoek
 - 1.4 Opzet van het rapport

- 2 Toetsingskader voor de evaluatie van het project Bestuurlijke transactie milieudelicten
 - 2.1 Algemeen
 - 2.2 Toetsingskader voor de procesevaluatie
 - 2.2.1 Algemeen
 - 2.2.2 Randvoorwaarden voor succesvolle toepassing
 - 2.2.3 Monitoringsysteem
 - 2.3 Toetsingskader voor de effectevaluatie
 - 2.3.1 Algemeen
 - 2.3.2 De doelstellingen van het Transactiebesluit milieudelicten
 - 2.3.3 Verwachtingen van de projectdeelnemers
 - 2.3.4 Mogelijke knelpunten
 - 2.4 Uitleiding

- 3 Juridisch kader
 - 3.1 Algemeen
 - 3.2 Het Transactiebesluit milieudelicten
 - 3.2.1 Een *bestuurlijke* transactiebevoegdheid
 - 3.2.2 Voorwaarden voor toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid
 - 3.2.3 Betrokken bestuursorganen
 - 3.2.4 Geselecteerde delicten
 - 3.2.5 Bevindingen
 - 3.3 Vergelijking van de bestuurlijke transactie met de bestuurlijke boete, de lik-op-stukaanpak en de politietransactie
 - 3.3.1 De bestuurlijke boete
 - 3.3.2 De lik-op-stukaanpak
 - 3.3.3 De politietransactie
 - 3.3.4 Bevindingen

- 4 Het verloop van het project
 - 4.1 Algemeen
 - 4.2 Procesevaluatie

- 4.2.1 Randvoorwaarden
- 4.2.2 Monitoring van de wijze van toepassing van de bestuurlijke transactie
- 4.3 Effectevaluatie
 - 4.3.1 Algemeen
 - 4.3.2 Een completer handhavingsinstrumentarium?
 - 4.3.3 Toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving?
 - 4.3.4 Toename van de samenwerking tussen bestuur en OM?
 - 4.3.5 Vergroting van de efficiëntie van de handhaving?
 - 4.3.6 Vergroting van de effectiviteit van de handhaving?
 - 4.3.7 Verbetering van het nalevingsgedrag?
- 4.4 Bevindingen

5 Conclusies

- 5.1 Algemeen
- 5.2 Randvoorwaarden
- 5.3 Het gebruik van de bestuurlijke transactiebevoegdheid
- 5.4 Doelstellingen van het Transactiebesluit milieudelicten gehaald?
- 5.5 Verwachtingen van de projectdeelnemers uitgekomen?
- 5.6 Bevindingen

6 Beschouwingen en aanbevelingen

- 6.1 Beperkingen aan de bestuurlijke transactie
- 6.2 Enkele inhoudelijke beperkingen nader bezien
- 6.3 De vormgeving van de bestuurlijke transactie
- 6.4 Transacties, lik-op-stuk of afdoening door opsporingsambtenaren van feitgecodeerde overtredingen?
- 6.5 Vaste bedragen of bandbreedtes?
- 6.6 Draagvlak en capaciteit
- 6.7 Algemeen oordeel over de toepassing van de bestuurlijke transactie
- 6.8 Naar bestuurlijke boeten in het milieurecht?

Bijlagen

- I Monitoringsysteem
- II Vragenlijst eindmeting
- III Beschrijving van de pilots
- IV Feitcodes aangeboden transacties
- V Leden van de begeleidingscommissie

Afkortingen

AID	Algemene Inspectie Dienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awb-IV	Voorontwerp Vierde tranche Awb
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
EVOA	Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen
IMH	Inspectie Milieuhygiëne
KB	Koninklijk Besluit
KLPD	Korps landelijke politiediensten
MKZ	mond- en klauwzeer
NvT	Nota van Toelichting
OLA	optisch leesbare accept-giro
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
RWS	Rijkswaterstaat
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
Tbm	Transactiebesluit milieudelicten
Tb 1994	Transactiebesluit 1994
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet bodembescherming
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Samenvatting

Op 1 november trad het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm) in werking. In dit besluit is voor een experimentele periode van twee en een half jaar aan een aantal bestuursorganen de bevoegdheid toegekend aan overtreders van milieudelicten een transactie aan te bieden. Vanwege het tijdelijke en experimentele karakter wordt wel gesproken van het transactieproject. Om te kunnen bepalen of de regeling ook na 1 mei 2003 moet worden voortgezet en de bestuurlijke transactie in het milieurecht een breder toepassingsbereik moet krijgen (meer organen, meer delicten), is de werking van het Transactiebesluit in de praktijk onderzocht. In dit rapport wordt van dat onderzoek verslag gedaan.

Centraal stond de vraag in hoeverre de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur een zinvolle aanvulling vormt op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht. In het verlengde hiervan diende de vraag te worden beantwoord op welke punten uit de ervaringen met de transactiebevoegdheid conclusies kunnen worden getrokken voor een eventuele regeling van de bestuurlijk boete en de mogelijke reikwijdte van die regeling op het terrein van het milieurecht. De eerste vraag is uitgewerkt in een groot aantal deelvragen betreffende de verschillende aspecten van de transactiepraktijk; beantwoording vindt plaats aan de hand van de resultaten van empirisch onderzoek bij de toepassende instanties. Beantwoording van de tweede vraag vergde een vergelijking met enkele figuren die dicht tegen de bestuurlijke transactie aanliggen.

De evaluatie bestond uit twee delen: een procesevaluatie, gericht op het procesverloop van het project, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de verschillende stappen die bij het aanbieden van de bestuurlijke transactie moeten worden doorlopen, en een effectevaluatie, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de doeleinden van het beleid en waarbij ook eventuele neveneffecten onderdeel van de evaluatie zijn. In hoofdstuk 2 is het gebruikte toetsingskader uiteengezet. Voor de procesevaluatie golden als randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing voldoende draagvlak bij de toepassende instanties, een goede voorbereiding en voldoende capaciteit. Om een goed beeld te krijgen van het procesverloop is een monitoringinstrument ontwikkeld (waarvoor de organen een aantal gegevens over het gebruik van de transactie moesten registreren). Het toetsingskader voor de effectevaluatie bestond uit zes elementen die kunnen worden beschouwd als even zovele doelstellingen van het project. Uiteindelijk gaat het om een beter nalevingsgedrag; dit wordt bevorderd door efficiëntie en effectiviteit van de handhaving. Tevens werd verwacht dat zich een aantal andere positieve gevolgen van het toekennen van een bestuurlijke transactiebevoegdheid zouden voordoen: een completer handhavingsinstrumentarium voor het bestuur, meer aandacht van het bestuur voor strafrechtelijke handhaving en meer samenwerking tussen bestuur en OM. Bij een en ander is zowel gekeken naar de doelstellingen van de Besluit-wetgever als de verwachtingen van de deelnemers aan het project.

Het onderzoek bestond uit een theoretisch en een empirisch deel. In het theoretische deel (hoofdstuk 3) is de bestuurlijke transactie vergeleken met de bestuurlijke boete, de lik-op-stukaanpak en de politietransactie op de volgende punten: het orgaan of de persoon die bevoegd is het instrument te gebruiken, de betrokkenheid van het OM daarbij, de feiten terzake waarvan het instrument kan worden ingezet, de voorwaarden die aan de verdachte kunnen worden gesteld, het orgaan dat belast is met de inning en ten slotte aan wie de opbrengst toekomt. De figuren blijken elk hun eigen kenmerken en merites te hebben. Voor het empirische deel van het onderzoek (hoofdstuk 4) is gebruikgemaakt van diverse onderzoeksmethoden. Behalve het reeds genoemde monitoringinstrument ging het om vragenlijsten, interviews en een workshop. Er is aan het begin van het project een meting

gedaan (nulmeting), halverwege (tussenmeting) en aan het eind (eindmeting). Aldus konden de ontwikkelingen in beeld worden gebracht.

Over de randvoorwaarden voor een goede toepassing van het transactie-instrument kan het volgende worden geconcludeerd. Het meest essentieel voor een succesvolle toepassing van de bestuurlijke transactie blijkt draagvlak onder de uitvoerenden te zijn. Het bestuur is in dezen meestal een opvallende afwezige; het 'draagvlak' bij het bestuur komt vooral tot uitdrukking in het achterwege blijven van al te veel (belemmerende) bemoeienis. Wat betreft de voorbereiding blijkt vooral een goede training van de boa's van groot belang te zijn voor het welslagen van punitieve handhaving door het bestuur. Capaciteit is echter in bijna alle organisaties een knelpunt, vooral met betrekking tot het aantal (ervaren!) opsporingsbevoegden. Wanneer de transactie breed zou worden ingevoerd, vreest ook het OM overbelasting als gevolg van grote aantallen transacties die bij niet-aanvaarding worden doorgezonden naar het OM.

De mate waarin in de deelnemende pilots gebruik is gemaakt van de bestuurlijke transactiebevoegdheid, verschilt. Een drietal bestuursorganen heeft grote aantallen transacties aangeboden. Bij de overige deelnemers is het aantal aangeboden transacties beperkt gebleven (minder dan 20). De oorzaken voor de verschillen in mate van toepassing zijn tweërlei. Voor een deel moeten de oorzaken in de sfeer van de deelnemers worden gezocht, zoals beschikbare capaciteit, prioriteit van de desbetreffende delicten en de wijze van handhaven in het algemeen (punitief of reparatoir geïoriënteerd). Daarnaast is ook het Tbm zelf in een aantal gevallen debet geweest aan de mate waarin de transactiebevoegdheid is gebruikt, bijvoorbeeld door de selectie van delicten, het vereiste van een proces-verbaal en enkele beperkingen uit art. 3 (met name betreffende de combinatie van strafbare feiten en het feit dat de milieuschade door de overtreding niet meer dan 1200 euro mag bedragen).

Van de zes doelstellingen van het Tbm is een drietal doelstellingen voor de bestuursorganen zonder veel ervaring met het strafrechtelijke instrumentarium (Noord-Brabant, RWS en Veere en in iets mindere mate IJmond en het Wetterskip) zonder meer gehaald, namelijk het bewerkstelligen van een completer handhavingsinstrumentarium, een toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving en een toename van de samenwerking tussen bestuur en OM. In zekere zin is hierdoor ook de effectiviteit van de handhaving door deze bestuursorganen toegenomen. Met de bestuurlijke transactie is immers opgetreden in gevallen waarin men dat voorheen niet kon. Wat betreft het vergroten van de efficiëntie van de handhaving, een doelstelling die samenhangt met het wezen van de transactie (een middel om eenvoudige, veel voorkomende delicten relatief snel af te handelen), is het beeld zeer divers. Een vijfde doelstelling, het vergroten van de effectiviteit van de handhaving, is in meer dan één opzicht gehaald. Er wordt (soms) opgetreden tegen overtredingen waarbij men vroeger met lege handen stond. Daarnaast is de transactie zonder twijfel een slagvaardig instrument gebleken, zeker gezien de hoge betalingsbereidheid. Een verbetering van het nalevingsgedrag is, zoals verwacht, moeilijk te constateren geweest, met uitzondering van feiten en/of gebieden ten aanzien waarvan een specifieke handavingsactie is uitgevoerd.

Door de (vrijwel algehele) afwezigheid van bestuurlijke bemoeienis is de bestuurlijke transactie een sterk strafrechtelijk getint instrument geworden. De keuzes die in het Tbm zijn gemaakt, zowel wat betreft de bevoegde bestuursorganen als de selectie van delicten, zijn voorts in hoge mate bepalend geweest voor het verloop van het project. De selectie van delicten is in sommige opzichten ongelukkig geweest, waardoor niet alle kansen zijn benut. Daarnaast blijkt het succes van de bestuurlijke transactie, vooral in termen van efficiëntie en effectiviteit, sterk samen te hangen met de vormgeving van de uitvoering (wel of geen mandatering aan boa's, lengte en ingewikkeldheid van interne procedures e.d.). De meeste

succesfactoren die uit deze evaluatie naar voren komen, hangen dan ook sterk samen met de eigen organisatie. Een belangrijk winstpunt van het experiment met de bestuurlijke transactie is ons inziens dat de aandacht voor punitieve afdoening van milieudelicten bij een aantal organen aanzienlijk is toegenomen.

Al met al lijkt de transactie een zinvolle aanvulling te kunnen zijn op het bestaande bestuurlijke instrumentarium. Daarvoor zijn voldoende positieve aanknopingspunten te vinden. Anderzijds brengen de beperkingen in aantallen bevoegde organen, transigabele delicten en (vooral) voorgestelde transacties mee dat zeker nog geen definitief oordeel kan worden gegeven. Dat betekent dat de ervaringen tot nu toe met de bestuurlijke transactie ook geen duidelijke richting aangeven voor het antwoord op de vraag of een bestuurlijke boete moet worden ingevoerd en hoe de regeling er ter zake zou moeten uitzien. Gezien de slechts in beperkte mate opgedane ervaringen wordt aanbevolen het experiment op een wat bredere basis voort te zetten en pas over enige jaren te besluiten of de bestuurlijke transactie blijvend en algemeen aan het bestuurlijke instrumentarium ter handhaving van het milieurecht moet worden toegevoegd. Ter verbreding van de toepassingsmogelijkheden zouden enkele thans in het Tbm aangebrachte dan wel in de praktijk gehanteerde procedurele en inhoudelijke beperkingen moeten worden geschrapt en de reikwijdte van de transactiebevoegdheid moeten worden vergroot (onder meer door optrekking van de financiële bovengrens). Voorts zou moeten worden nagegaan welke feiten uit het Tbm kunnen worden overgeheveld naar het Transactiebesluit 1994. Vervolgens is voor een succesvolle toepassing noodzakelijk dat de toepassende organen voor voldoende capaciteit zorgen.

1 Inleiding

1.1 Algemeen

Op 1 november 2000 is het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm) in werking getreden, een algemene maatregel van bestuur op grond van art. 37 Wet op de economische delicten (WED) waarin voor een periode van tweeënehalf jaar aan een beperkt aantal bestuursorganen voor nader aangegeven categorieën delicten een strafrechtelijke transactiebevoegdheid is toegekend. De regeling van het Tbm is bedoeld als een proefproject waarin ervaring kan worden opgedaan met deze voor de betrokken bestuursorganen nieuwe bevoegdheid. Op basis van de ervaringen met deze regeling zal door de regering worden bezien in hoeverre de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur een zinvolle aanvulling is op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht waardoor een meer algemene invoering van dit instrument wenselijk zou zijn. Daarnaast kan de ervaring met het instrument van de transactiebevoegdheid dienstig zijn voor beantwoording van de vraag in hoeverre invoering van de bestuurlijke boete op het terrein van het milieurecht zinvol en aantrekkelijk is. De gedachte daarbij is dat het aanbieden van een transactie sterk lijkt op het opleggen van een bestuurlijke boete, zodat de problemen die mogelijk rijzen bij het hanteren van de transactiebevoegdheid ook bij invoering van een boetestelsel om een oplossing vragen. Het project start in zes arrondissementen.

In elk arrondissement is een lijst met delicten vastgesteld waarvoor het bestuur bevoegd wordt een transactievoorstel te doen. Per arrondissement zijn in het Tbm een of meer bestuursorganen daartoe aangewezen. De bevoegdheid geldt van 1 november 2000 tot 1 mei 2003. Tegen die tijd moet duidelijk zijn of dit strafrechtelijke instrument in handen van het bestuur een goede aanvulling vormt op het beschikbare handhavingsinstrumentarium. Tussentijdse evaluatie en monitoring dient inzicht te verschaffen in nut en noodzaak van de bestuurlijke transactie. In opdracht van het Ministerie van Justitie/WODC hebben het Instituut voor Staats- en bestuursrecht van de Universiteit Utrecht en B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies gedurende de looptijd van het project een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Het onderhavige rapport bevat het verslag van dit onderzoek.

Het onderzoek is verricht door mw. mr. A.B. Blomberg en prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, beiden werkzaam bij de Universiteit Utrecht, en mw. drs. S. Verberk, werkzaam bij B&A Groep. De projectleiding was in handen van Michiels. Blomberg en Verberk hebben het empirisch onderzoek uitgevoerd. Zij danken prof. mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. drs. R. Straathof voor de assistentie die zij hen daarbij hebben verleend. Blomberg concipieerde de meeste teksten van het eindrapport, met uitzondering van hoofdstuk 2, waarvoor Verberk een concept heeft geleverd, en hoofdstuk 6, dat door Michiels is geschreven. Niettegenstaande deze werkverdeling zijn alle auteurs aanspreekbaar op het gehele eindrapport.

1.2 Doelstelling van het onderzoek; onderzoeksvragen en uitwerking

In het onderhavige onderzoek wordt, in het licht van de achtergrond van het project met het Transactiebesluit milieudelicten, een antwoord gezocht op een tweetal vragen:

a. In hoeverre is de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur een zinvolle aanvulling op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht?

b. Op welke punten kunnen uit de ervaringen met de transactiebevoegdheid conclusies worden getrokken voor de regeling van de bestuurlijk boete en de mogelijke reikwijdte van die regeling op het terrein van het milieurecht?

Teneinde tot beantwoording van deze vragen te komen, is in de eerste plaats de wijze waarop de transactiebevoegdheid op grond van het Transactiebesluit milieudelicten door de verschillende bestuursorganen wordt gebruikt, in kaart gebracht. Daartoe is een aantal 'kengetallen' verzameld. Het betreft antwoorden op de volgende vragen:

- Hoe vaak is de transactiebevoegdheid gebruikt?
- Voor welk soort delict is de bevoegdheid gebruikt?
- Welke voorwaarden zijn aan de transactie verbonden?
- Is naast de transactie nog een ander handhavingsinstrument ingezet?
- Hoe vaak is tijdig aan de transactievoorwaarden voldaan?
- Hoe vaak is de zaak alsnog aan de officier van justitie doorgezonden?
- Hoe vaak is een doorgestuurde zaak door het OM geseponneerd?
- Hoe vaak is het OM niet ontvankelijk verklaard in de vervolging van een doorgestuurde zaak?
- Hoe vaak is een verdachte die niet op het transactievoorstel is ingegaan, vrijgesproken dan wel ontslagen van rechtsvervolging?
- Hoe vaak is een verdachte die niet op het transactievoorstel is ingegaan, veroordeeld?

Voorzover mogelijk is bij het verzamelen van deze gegevens tevens meer inhoudelijke informatie vergaard, bijvoorbeeld de reden voor het doorsturen van een zaak naar de OvJ of de reden van het vervolgens seponeren van een zaak, waarmee de kwantitatieve gegevens (beter) kunnen worden geduid.

Daarnaast zijn, door middel van gesprekken met de personen die betrokken zijn bij de uitoefening van de transactiebevoegdheid, meer kwalitatieve gegevens verzameld. Die gegevens zijn met name van belang voor de volgende vragen:

- Welke overwegingen spelen een rol bij de keuze voor het hanteren van de transactiebevoegdheid?
- Welke problemen ondervindt men bij het hanteren van de transactiebevoegdheid?
- Is de transactiebevoegdheid in mandaat uitgeoefend? Op welke wijze is op de bevoegdheidsuitoefening in mandaat toegezien?
- Zorgt de transactiebevoegdheid voor een toename van handhavend optreden door het bestuur en/of voor een verschuiving van optreden naar het bestuur in plaats van optreden door politie of OM?
- Zorgt de transactiebevoegdheid binnen het bestuur voor een verschuiving van het toepassen van bestuursdwang dan wel het opleggen van een last onder dwangsom naar het aanbieden van een transactie (met reparatoire voorwaarden)?
- Is door het gebruik van de transactiebevoegdheid de werklust bij het bestuur toegenomen en zo ja, aan welke activiteiten is dat toe te schrijven?
- Is naar aanleiding van de transactiebevoegdheid de samenwerking tussen het bestuur enerzijds en de politie en het OM anderzijds veranderd?

Op basis van de aldus verzamelde informatie kan het project met de bestuurlijke transactie worden geëvalueerd, hetgeen leidt tot beantwoording van de eerste onderzoeksvraag.

Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag diende tevens een theoretische vergelijking te worden gemaakt tussen de transactiebevoegdheid en de bestuurlijke boete. In de loop van het onderzoek is deze vergelijking uitgebreid tot twee andere instrumenten (de lik-op-stukmethode en de politietransactie; zie hoofdstuk 3). Op basis van deze vergelijking

zal worden gezien in hoeverre problemen die zich bij gebruik van de transactiebevoegdheid voordoen, ook kunnen spelen in het kader van de regeling van de bestuurlijke boete. Voorzover mogelijk zal tevens worden aangegeven in welke mate in de regeling of bij de uitvoering van de onderscheiden bevoegdheden aan die problemen het hoofd kan worden geboden.

1.3 Methode van onderzoek

Dit evaluatieonderzoek is juridisch-empirisch van aard. Het juridisch onderzoek bestaat uit de analyse van het Tbm en enkele aanverwante regelingen aan de hand van literatuur en wetsgeschiedenis. Het empirisch onderzoek betreft de feitelijke uitvoering van het project.

Het bijzondere van dit evaluatieonderzoek is dat het project niet pas achteraf is geëvalueerd, maar reeds gedurende de looptijd kon worden gevolgd. Om die reden is ervoor gekozen het onderzoek te beginnen met een nulmeting onder de projectdeelnemers. Door middel van interviews is geïventariseerd op welke wijze werd gehandhaafd vóór de introductie van de transactiebevoegdheid, welke (organisatorische) maatregelen werden getroffen ter voorbereiding op dit nieuwe instrument – kort gezegd: de uitgangssituatie per pilot – en welke verwachtingen de betrokkenen van het experiment met de transactie hebben. Deze nulmeting, in het bijzonder de verwachtingen die de projectdeelnemers daarbij uitspraken, heeft als referentiekader voor de eindevaluatie gediend.

Het verloop van het project is op twee manieren gevolgd. In de eerste plaats gebeurde dit door middel van registratie en monitoring van de wijze waarop van de transactiebevoegdheid gebruik werd gemaakt. De projectdeelnemers is gevraagd – eenvoudige – registraties bij te houden van gegevens als: aantallen aangeboden transacties, voor welke delicten, onder welke voorwaarden, aantallen betalingen (en doorlooptijd), combinaties met andere handhavinginstrumenten, aantallen doorzendingen aan het OM, aantallen septs, aantallen vervolgingen (waarvan aantallen vrijspraken/ontslagen van rechtsvervolging/veroordelingen), werklastgegevens e.d. Dit monitoringsysteem, dat evenals de nulmeting deel uitmaakt van het theoretisch kader, wordt uitvoerig beschreven in paragraaf 2.2.3. In de tweede plaats is de nulmeting gevolgd door een tussenmeting, waarin – opnieuw in het kader van interviews – de voortgang van het project bij de onderscheiden deelnemers aan de orde kwam (wat zijn de ervaringen met de transactiebevoegdheid? in hoeverre doen zich knelpunten voor? etc.). Aan het eind van het project is een eindmeting verricht, dit keer door middel van een vragenlijst. Daarin is opnieuw naar de ervaringen van de projectdeelnemers gevraagd, maar eveneens naar hun mening over mogelijke continuering van de transactiebevoegdheid voor bestuursorganen (en onder welke voorwaarden).

Bij aanvang van het onderzoek was voorzien in een nulmeting in februari/maart 2001, een tussenmeting in het najaar van 2001 en een eindmeting in het najaar van 2002. Vanwege de trage start van het project – een aantal bestuursorganen is pas tegen de zomer van 2001 begonnen met het aanbieden van transacties, waardoor een eerdere tussenmeting geen zin had – heeft de tussenmeting pas in het voorjaar van 2002 plaatsgevonden.

Ten slotte is in het eindstadium van het onderzoek een workshop georganiseerd, waarin projectdeelnemers de gelegenheid kregen om te reflecteren op enkele stellingen en conclusies van de onderzoekers.

1.4 Opzet van het rapport

De opzet van dit rapport is als volgt. In het volgende hoofdstuk wordt het toetsingskader beschreven dat voor de evaluatie van het project Bestuurlijke transactie milieudelicten is

gehanteerd. Hoofdstuk 3 bevat een analyse van het Transactiebesluit milieudelicten en een vergelijking van deze regeling met enkele andere punitieve instrumenten (het juridisch kader voor de evaluatie). In hoofdstuk 4 wordt het verloop van het project geanalyseerd aan de hand van het toetsingskader uit hoofdstuk 2. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies van dit evaluatieonderzoek en in hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gedaan.

In het rapport wordt op diverse plaatsen verwezen naar de verschillende projectdeelnemers. In de bijlagen bij het rapport zijn als achtergrondinformatie, naast het monitoringsinstrument en de vragenlijst(en), beknopte beschrijvingen van de zes pilots opgenomen.

2 Toetsingskader voor de evaluatie van het project Bestuurlijke transactie milieudelicten

2.1 Algemeen

Om na afloop van het experiment met de bestuurlijke transactie voor milieudelicten te kunnen beoordelen of deze bevoegdheid een zinvolle aanvulling op het huidige handavingsinstrumentarium is (geweest), dient op voorhand duidelijkheid te bestaan over de criteria op basis waarvan het succes zal worden beoordeeld. In dit hoofdstuk beschrijven wij het toetsingskader (de wijze van monitoring en evaluatie) dat wij ter evaluatie van het project hebben gehanteerd. We maken daarbij onderscheid tussen:

- een *procesevaluatie*, gericht op het procesverloop van het project, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de verschillende stappen die bij het aanbieden van de bestuurlijke transactie moeten worden doorlopen (paragraaf 2.2); én
- een *effectevaluatie*, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de doeleinden van het beleid en waarbij ook eventuele neveneffecten onderdeel van de evaluatie zijn (paragraaf 2.3).

Het in dit hoofdstuk gepresenteerde kader heeft tijdens het onderzoek vooral als praktisch richtsnoer en als geheugensteun gediend.

2.2 Toetsingskader voor de procesevaluatie

2.2.1 Algemeen

De wijze waarop het beleidsproces (het proces van toepassing van de bestuurlijke transactie) verloopt, bepaalt voor een belangrijk deel of de doelstellingen die worden nagestreefd, daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. De procesevaluatie richt zich op dit beleidsproces. In deze paragraaf schetsen we het kader voor de procesevaluatie van de bestuurlijke transactiebevoegdheid. Allereerst worden de randvoorwaarden beschreven waaraan moet worden voldaan, wil het proces succesvol kunnen verlopen (paragraaf 2.2.2). Vervolgens wordt ingegaan op het monitoringsysteem dat voor het project is ontwikkeld en wordt aangegeven welke informatie hiermee voor elke procesfase is verzameld (paragraaf 2.2.3).

2.2.2 Randvoorwaarden voor succesvolle toepassing

Willen de betrokken bestuursorganen de bestuurlijke transactiebevoegdheid met succes kunnen toepassen, dan moet tenminste aan de volgende randvoorwaarden zijn voldaan:

- a. voldoende draagvlak;
- b. goede voorbereiding;
- c. voldoende capaciteit.

Zonder voldoende draagvlak bij het betrokken bestuursorgaan, is het project met de bestuurlijke transactie gedoemd te mislukken. Dit geldt niet alleen voor de lichamen en personen aan wie de transactiebevoegdheid is toegekend, minstens zo belangrijk is, dat de met de uitvoering belaste buitengewoon opsporingsambtenaren (hierna: boa's) zich scharen achter de doelstellingen van het project. Zij zijn immers degenen die in het veld moeten beoordelen of een delict al dan niet in aanmerking komt voor de bestuurlijke transactie (alsdan moet immers proces-verbaal worden opgemaakt).

Voorts is het van belang dat de bestuursorganen voldoende zijn voorbereid op het werken met de bestuurlijke transactie. Dit betekent dat de betrokken organisaties ervoor moeten zorgdragen dat de relevante informatie over de bestuurlijke transactie bij de juiste personen terechtkomt en dat de boa's voldoende zijn voorbereid op het werken met een strafrechtelijk instrument.

Tot slot moet voldoende capaciteit zijn vrijgemaakt: zonder de voor uitvoering benodigde personele en financiële middelen heeft het project weinig kans van slagen.

In de nulmeting, zoals die bij aanvang van de pilot heeft plaatsgevonden, is in de groepsgesprekken per arrondissement nadrukkelijk stilgestaan bij de vragen omtrent draagvlak, voorbereiding en capaciteit. Tijdens deze bijeenkomsten hebben we de betrokkenen eveneens gevraagd om een globale uren- en kostenregistratie bij te houden.

2.2.3 Monitoringsysteem

Om een goed beeld te krijgen van het procesverloop is een monitoringinstrument ontwikkeld (zie bijlage I). Dit monitoringinstrument bestaat uit een aantal onderdelen. Ten eerste betreft het gegevens die maandelijks door de betrokken bestuursorganen aan het CJIB moeten worden overhandigd (vraag 1 t/m 17). Door de onderzoekers is daar een aantal vragen aan toegevoegd, zowel voor het bestuur (vraag 18 t/m 22) als voor het OM (vraag 23 t/m 26). De vragen voor het bestuur beogen inzicht te verschaffen in de redenen voor het al dan niet toepassen van de transactiebevoegdheid en in de problemen die zich voordoen bij de daadwerkelijke toepassing. Tevens is de vraag gesteld of in aanvulling op de bestuurlijke transactie nog andere handhavingsinstrumenten worden ingezet. De vragen voor het OM maken duidelijk hoe vaak een zaak is geseponeerd dan wel niet ontvankelijk is verklaard en hoe vaak de verdachte ter zitting is veroordeeld dan wel vrijgesproken. Tevens is de vraag gesteld hoe vaak door de politie of andere opsporingsambtenaren (boa's niet behorend tot het bestuursorgaan dat deelneemt aan het project) een transactie is aangeboden voor de delicten waarmee het bestuursorgaan in het desbetreffende arrondissement experimenteert (dit betreft dan transacties gebaseerd op het Transactiebesluit 1994; zie daarover paragraaf 3.3.3).

Hieronder geven we per procesfase aan welke vragen in het kader van het monitoringsysteem zijn gesteld. Er zijn daarbij tien fasen te onderscheiden. Uiteraard doorloopt niet iedere aangeboden transactie alle fasen. Als de overtreder besluit in te gaan op het transactiebesluit, is fase 6 het einde van het proces. Als het OM besluit om niet tot dagvaarding (fase 9) over te gaan, komt de zaak niet op zitting (fase 10).

1. constatering overtreding

- Hoe vaak wordt een overtreding geconstateerd waarvoor een bestuurlijke transactie kan worden aangeboden?

2. uitreiken kennisgeving

- In hoeverre treden er problemen op met het uitreiken van de kennisgeving?

3. opleggen bestuurlijke transactie door boa/ opleggen bestuurlijke transactie door bestuur

- Voor welke feiten is de transactie aangeboden?
- Wat is de hoogte van het transactiebedrag?
- In hoeveel gevallen gaat het om een overtreding met onomkeerbare gevolgen?
- In hoeveel gevallen gaat het om een overtreding van een administratief voorschrift?

- Indien van toepassing: in hoeveel gevallen is een reparatoire voorwaarde wel mogelijk maar niet gewenst?
- Indien van toepassing: in hoeveel gevallen wordt een reparatoire voorwaarde gehanteerd en met welk resultaat?
- Indien van toepassing: wat is de aard van de reparatoire voorwaarde?
- Indien van toepassing: in hoeveel gevallen is beslag gelegd?
- Indien van toepassing: wat is de aard van het beslag?
- In hoeveel gevallen kon het bestuur een transactie aanbieden, maar heeft men hiervan afgezien? Wat was hiervan de reden? Is er op een andere wijze opgetreden?
- In hoeveel gevallen kon door de beperkingen van art. 3 Tbm geen bestuurlijke transactie worden aangeboden en om welke beperking(en) ging het daarbij?
- Zijn er, in aanvulling op de bestuurlijke transactie, nog andere handhavinginstrumenten door het bestuur ingezet?
- Met welke problemen is het bestuur bij toepassing van de transactiebevoegdheid geconfronteerd?

4. *overdracht gegevens aan CJIB/registratie in TRIAS*

- Wat is de doorlooptijd tussen de pleegdatum van het feit en de aankomst van het proces-verbaal bij het CJIB (binnenkomst op de afdeling)?

5. *aanbieden transactie*

- Wat is de doorlooptijd tussen de binnenkomst van het proces-verbaal op de afdeling en de verzenddatum van de acceptgiro (OLA)?

6. *betaling/voldoen aan reparatoire voorwaarden*

- Hoe hoog is de betalingsbereidheid?
- In welk percentage van de gevallen wordt door de overtreder voldaan aan de reparatoire voorwaarde?

7. *opmaken regulier proces-verbaal bij aanleverende instantie*

- Hoeveel tijd is er gemoeid met het opmaken en versturen van het uitgebreide proces-verbaal?
- Tegen welke problemen loop het bestuur op bij de opmaak van het proces-verbaal?

8. *doorzenden van proces-verbaal naar parket*

- Wat is de doorlooptijd tussen het verzoek om uitgebreid proces-verbaal op te maken en aankomst van het uitgebreide proces-verbaal op het parket?

9. *dagvaarding*

- Hoe vaak wordt een doorgestuurde zaak door het OM geseponeerd en wat was daarvoor de reden?
- Hoe vaak wordt het OM niet ontvankelijk verklaard in de vervolging van een doorgestuurde zaak?

10. *zitting*

- Hoe vaak wordt een verdachte die niet op het transactievoorstel is ingegaan, ter zitting op de rechtbank veroordeeld?
- In geval van veroordeling: In hoeverre wijkt de rechter af van het oorspronkelijke transactiebedrag?

Dit monitoringinstrument kan naar zijn aard niet ingaan op alle aspecten (oorzaken, achtergronden e.d.) die van belang zijn om inzicht te krijgen in het procesverloop. Om die reden zijn per arrondissement tevens gesprekken gevoerd met de deelnemers aan het project ter verdieping van de gevonden resultaten en om eventuele lacunes op te vullen. In deze gesprekken is bijvoorbeeld aan de orde komen hoe het aantal aangeboden transacties zich verhoudt tot de handhavingsinspanning en of het voor de effectiviteit van het instrument verschil uitmaakt wanneer de transactiebevoegdheid is gemandateerd aan de boa's.

2.3 Toetsingskader voor de effectevaluatie

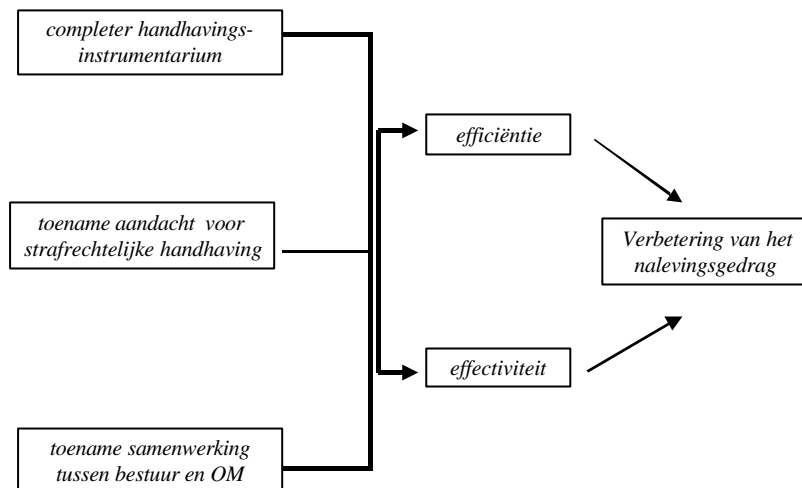
2.3.1 Algemeen

De evaluatie van de effecten van het beleid kan antwoord geven op de vraag of de bestuurlijke transactie een zinvolle aanvulling op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht is (geweest). We onderscheiden bij de effectevaluatie twee typen criteria. Of de bestuurlijke transactiebevoegdheid een zinvolle aanvulling is op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht, kan allereerst getoetst worden aan de officiële doelstellingen van het project zoals die in het Transactiebesluit milieudelicten zijn verwoord (2.3.2). Daarnaast zijn de verwachtingen zoals die in de pilots zelf leven een belangrijke maatstaf aan de hand waarvan de uiteindelijke resultaten van het project mede moeten worden beoordeeld (2.3.3).

2.3.2 De doelstellingen van het Transactiebesluit milieudelicten

De officiële doelstellingen die met het project worden nagestreefd, staan verwoord in de Nota van Toelichting bij het Transactiebesluit milieudelicten. Uit deze Nota wordt duidelijk dat de belangrijkste motivatie voor het leggen van een transactiebevoegdheid in handen van het bestuur is gelegen in *vergroting van de efficiëntie (1)* en *effectiviteit (2)* van de handhaving. Men verwacht hierdoor een *vergroting van het nalevingsgedrag (3)*. Tevens wordt een aantal andere positieve verwachtingen aan de transactiebevoegdheid gekoppeld: een *completer handhavingsinstrumentarium voor het bestuur (4)*, *meer aandacht van het bestuur voor strafrechtelijke handhaving (5)*, en *meer samenwerking tussen bestuur en OM (6)*. Hoewel dit in de Nota als zodanig niet is verwoord, dragen deze drie laatstgenoemde beoogde effecten van de transactiebevoegdheid eveneens bij aan de effectiviteit en efficiëntie van de handhaving. Schematisch kunnen de met het Tbm beoogde doelstellingen als volgt worden weergegeven.

Doelstellingen bestuurlijke transactie in onderlinge relatie



In het navolgende zijn de veronderstelde positieve effecten van de bestuurlijke transactie, zoals beschreven in de Nota van Toelichting, verder uitgewerkt. Hiertoe is eerst per doelstelling een hypothese geformuleerd. Vervolgens wordt voor iedere doelstelling aangegeven welke indicatoren hiervoor tijdens de monitoring en de evaluatie zijn gebruikt. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de verschillende indicatoren zijn gemeten. Overigens kunnen de indicatoren deels gemeten worden met behulp van het in de vorige paragraaf beschreven monitoringsysteem. Voorzover dat niet mogelijk was, zijn de gegevens verzameld met behulp van andere kengetallen die door de betrokken bestuursorganen werden aangeleverd en door middel van de interviews. Deze interviews dienden tevens ter verklaring en verdieping van de gevonden resultaten.

1. Vergroting efficiëntie handhaving

Hypothese

De bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot het sneller optreden tegen eenvoudige en veel voorkomende overtredingen van de milieuwetgeving dan voorheen.

Toevoeging

In de Nota van Toelichting wordt aan efficiëntie de tamelijk enge interpretatie van 'snel optreden' gegeven. Aan deze beperkte invulling van het begrip efficiëntie dient het aspect van de kosten te worden toegevoegd. Concreet betekent dit dat tijdens de evaluatie niet alleen is bekeken of de bestuurlijke transactie leidt tot sneller optreden, maar dat tevens de kosten die zijn gemaakt om het snellere optreden mogelijk te maken bij de beoordeling hiervan zijn meegewogen. In deze opvatting is beleid efficiënter als bepaalde baten tegen lagere kosten worden bereikt, maar ook als gegeven bepaalde kosten, het beleid meer baten oplevert.

Indicatoren

Teneinde te kunnen beoordelen of de bestuurlijke transactiebevoegdheid inderdaad tot sneller optreden leidt, moet de doorlooptijd van de bestuurlijke transactie worden vergeleken met de doorlooptijden van andere wijzen van handhaving, zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke. Om een beeld te kunnen krijgen van de doorlooptijden van de verschillende handhavingsmethoden, is voor elk van de betrokken actoren (bestuursorgaan,

OM, CJIB en rechterlijke macht) duidelijkheid gewenst over de tijd die met elk van de genoemde handhavingmethoden is gemoeid.

Zoals gezegd is het ons inziens van belang om bij de meting van de efficiëntie van de bestuurlijke transactie niet te volstaan met de snelheid van optreden, maar eveneens het aspect van doelmatigheid te bezien. De betrokken bestuursorganen is daarom gevraagd om een globaal overzicht bij te houden van de geïnvesteerde tijd en kosten. Daarbij is het van belang een onderscheid te maken in zowel de kosten en tijd die betrekking hebben op de invoering van dit nieuwe instrument, als die zijn gemoeid met de daadwerkelijke uitoefening van de bestuurlijke transactiebevoegdheid.

Meetmethode

De monitoringgegevens bieden inzicht in de doorlooptijden van de bestuurlijke transactie. Voor de andere handhavingmethoden (bestuursrechtelijke handhaving, lik-op-stuk en de politietransactie) worden deze gegevens in het kader van dit project niet bijgehouden en de ervaring leert dat het lastig is om betrouwbare data over doorlooptijden te verzamelen. Voor zover die data op relatief eenvoudige wijze verkrijgbaar waren, zijn die niettemin bij het onderzoek betrokken.¹ Voorts is de betrokken actoren in interviews gevraagd naar hun beleving van de doorlooptijden van de bestuurlijke transactie, in verhouding tot andere handhavingmethoden.² Eveneens is hen gevraagd voorzover mogelijk gegevens te verstrekken met betrekking tot de tijd en kosten die met het project zijn gemoeid.

2. Vergroting van de effectiviteit

Hypothese

De bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot een slagvaardiger optreden tegen eenvoudige en veel voorkomende overtredingen van de milieuwetgeving.

Indicatoren

Slagvaardiger optreden betekent ten eerste dat het bestuur het middel dat tot haar beschikking staat, namelijk de bestuurlijke transactie, ook daadwerkelijk inzet. De frequentie waarmee dit instrument wordt toegepast, maakt dit duidelijk. Tevens betekent slagvaardiger optreden dat de inzet van het instrument ook het gewenste resultaat tot gevolg heeft. Dit is het geval wanneer het aanbieden van de bestuurlijke transactie resulteert in een tijdige en volledige betaling alsmede, in voorkomende gevallen, tot het daadwerkelijk uitvoeren van herstelmaatregelen.

Meetmethode

De monitoringgegevens bieden inzicht in de frequentie van de toepassing van het handhavingsinstrumentarium, evenals in de betalingsbereidheid van de verdachte. Voorts geven zij inzicht in de vraag of gehoor is gegeven aan eventuele reparatoire voorwaarden.

1 Zo zijn er de toepassing van de lik-op-stukmethode doorlooptijden beschikbaar in het kader van een evaluatie-onderzoek zoals dit is verricht door B&A Groep. Het gaat daarbij om de doorlooptijden in 1998.

2 Bij het meten van de doorlooptijden van de bestuurlijke transactie dient voorts rekening te worden gehouden met het feit dat het om een proefproject gaat. Zo moet in het begin nog ervaring met de methode worden opgedaan, hetgeen kan leiden tot een minder snelle afdoening dan in een later stadium van het experiment. Ook is het mogelijk dat afhandeling van de bestuurlijke transactie sneller verloopt tijdens de pilotfase dan dat dit na afloop van de pilot het geval zou zijn. Immers, het pilotkarakter kan er toe leiden dat de inzet groter is dan onder normale omstandigheden het geval is.

3. Vergroting van het nalevingsgedrag

Hypothese

De bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot een afname van het aantal overtredingen.³

Indicatoren

Er is sprake van een verbetering van het nalevingsgedrag als een overtreder niet nogmaals de fout in gaat (afwezigheid van recidive ofwel speciale preventie), maar ook indien blijkt dat van de transactiebevoegdheid een algemene afschrikwekkende invloed uitgaat, waardoor het aantal eenvoudige en veelvoorkomende milieudelicten afneemt (generale preventie). Tijdens het project kan worden nagegaan of overtredders meer dan eenmaal een bestuurlijke transactie aangeboden krijgen. Deze gegevens kunnen als indicator voor recidive worden beschouwd. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat niet alle overtredingen ook daadwerkelijk door de opsporingsambtenaren van de betrokken bestuursorganen worden opgemerkt. Tevens is het van belang te constateren dat recidivegegevens in het kader van het project met de bestuurlijke transactie eigenlijk alleen goed te interpreteren zijn wanneer zij worden vergeleken met recidivecijfers van soortgelijke delicten bij de inzet van andere handhavinginstrumenten. Aangezien deze gegevens niet beschikbaar waren, is – met enige voorzichtigheid – volstaan met een subjectief oordeel van de desbetreffende opsporingsambtenaren.

Of er sprake is van een generale preventie, ofwel een daling in het aantal eenvoudige en veelvoorkomende delicten als gevolg van de inzet van de bestuurlijke transactie, is moeilijk te meten. De indruk van de desbetreffende opsporingsambtenaren kan hierover desondanks enige duidelijkheid verschaffen.

Meetmethode

De monitoringgegevens bieden inzicht in de mate van recidive. De interviews met opsporingsambtenaren van de betrokken bestuursorganen bieden meer zicht op de vraag hoe de recidivecijfers met betrekking tot de bestuurlijke transactie zich verhouden tot de recidivecijfers bij de inzet van andere handhavinginstrumenten. Tevens is in deze interviews de algemene preventieve werking van de bestuurlijke transactie aan de orde gesteld.

4. Completer handhavinginstrumentarium voor het bestuur

Hypothese

De bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot een grotere keuze in het handhavinginstrumentarium, waardoor een gedifferentieerde aanpak van milieudelicten mogelijk is.

Toevoeging

In de Nota van Toelichting bij het Transactiebesluit milieudelicten wordt een duidelijke relatie gelegd tussen een completer handhavinginstrumentarium en de mogelijkheid van een meer gedifferentieerde aanpak: “Al naar gelang de omstandigheden, en afhankelijk van het feit of tegen overtreding van het desbetreffende milieudelict een bestuursrechtelijke weg openstaat, kan het bestuur een keuze maken tussen toepassing van een bestuursrechtelijk (...) of een strafrechtelijk instrument of beide.” Wij wensen

3 Hoewel dit niet expliciet in de toelichting op het Tbm is verwoord, hanteren wij hierbij als criterium een geconstateerde afname van overtredingen bij gelijkblijvende controle-inspanningen.

daaraan toe te voegen dat binnen het strafrechtelijk instrumentarium dat het bestuur ter beschikking staat, het project eveneens een meer gedifferentieerde aanpak mogelijk maakt, namelijk de keuze tussen toepassing van de lik-op-stukmethode en het aanbieden van een bestuurlijke transactie.

Indicatoren

Door het bestuur een transactiebevoegdheid voor eenvoudige en veelvoorkomende milieudelicten te verlenen, is het handavingsinstrumentarium van het bestuur uitgebreid. Om te beoordelen of dit het handavingsinstrumentarium ook *in de praktijk* completer heeft gemaakt en of dit heeft geleid tot een meer gedifferentieerde aanpak, zijn de volgende indicatoren relevant:

- de mate waarin vaker dan voorheen wordt opgetreden tegen de delicten die geselecteerd zijn in het kader van de pilots;
- bestuurlijk optreden in gevallen waarin dat voorheen niet kon;
- verschuiving van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke handhaving;
- verschuiving binnen de strafrechtelijke handhaving (van lik-op-stuk naar bestuurlijke transactie).

Meetmethode

Meting van deze indicatoren heeft primair plaatsgevonden aan de hand van cijfermateriaal dat door de betrokken bestuursorganen is aangeleverd. Teneinde te beoordelen of het handavingsinstrumentarium ook in het gebruik completer is geworden, was overigens tevens inzicht nodig in de frequentie en de wijze waarop in de twee jaren voorafgaand aan de invoering van bestuurlijke transactie, door de betreffende bestuursorganen is opgetreden tegen de geselecteerde eenvoudige en veelvoorkomende milieudelicten. Dit is in de nulmeting – hoofdzakelijk op basis van de interviews – geïventariseerd.

5. Meer aandacht van het bestuur voor strafrechtelijke handhaving

Hypothese

Als gevolg van de bestuurlijke transactiebevoegdheid hebben de betrokken bestuursorganen bij de voorbereiding en uitvoering van regels meer aandacht voor strafrechtelijke handhaving.

Indicatoren

Indien strafrechtelijke handhaving in beleidsnotities en bij de uitvoering van beleid van de bestuursorganen explicieter aan de orde komt dan voorheen, is dit een indicator voor de toegenomen aandacht voor strafrechtelijke handhaving. Indien bij de handhaving van delicten die *niet* geselecteerd zijn voor het project, vaker strafrechtelijk wordt opgetreden, met andere woorden vaker een proces-verbaal wordt aangeboden, dan is dit eveneens een indicator voor toegenomen aandacht van strafrechtelijke handhaving.

Meetmethode

Door middel van de interviews is nagegaan of strafrechtelijke handhaving een meer expliciet onderdeel van beleidsdocumenten en de uitvoering van beleid uitmaakt dan in het verleden. Voorts zou – voor niet geselecteerde delicten – het aantal (lik-op-stuk) processen-verbaal tijdens de projectperiode, kunnen worden vergeleken met de periode voorafgaand aan de invoering van de bestuurlijke transactie. Dit bleek echter niet haalbaar vanwege het feit dat de registraties niet volledig en/of niet eenduidig (dus niet met elkaar vergelijkbaar) waren.

6. Meer samenwerking tussen bestuur en OM

Hypothese

De bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot meer samenwerking tussen OM en bestuur.

Indicatoren

De gedachte is dat als gevolg van de min of meer ‘gedwongen’ samenwerking tussen bestuur en OM in het kader van het project met de bestuurlijke transactie, beide organisaties meer begrip voor elkaars handelwijze krijgen en elkaar ook buiten het project in toenemende mate weten te vinden. Een aantal voorbeelden van indicatoren voor toegenomen samenwerking tussen OM en het bestuur zijn:

- toegenomen frequentie van – ad hoc en structureel – overleg;
- gezamenlijke strategiebepaling;
- gezamenlijke deelname aan handhavingsprojecten.

Meetmethode

Door middel van interviews met de betrokken bestuursorganen en medewerkers van de desbetreffende parketten, is nagegaan in hoeverre er blijktens de genoemde indicatoren sprake is van toegenomen samenwerking.

Onderstaande tabel geeft een samenvattend overzicht van de criteria, de indicatoren en de meetmethode.

Evaluatie van officiële criteria

Criteria	Indicatoren	Meetmethoden
<ul style="list-style-type: none"> • vergroting van efficiëntie: sneller optreden (rekening houdend met gemaakte kosten) 	<ul style="list-style-type: none"> - doorlooptijden bestuurlijke transactie (in vergelijking met doorlooptijden andere handhavingsmethoden) - tijd- en kostenregistratie betrokken bestuursorganen en OM 	<ul style="list-style-type: none"> - monitoringsysteem - registratie bestuursorganen en OM - interviews
<ul style="list-style-type: none"> • vergroting van effectiviteit: slagvaardiger optreden 	<ul style="list-style-type: none"> - frequentie toepassing bestuurlijke transactiebevoegdheid - tijdige betaling - voldoen aan reparatoire voorwaarden 	<ul style="list-style-type: none"> - monitoringsysteem - interviews
<ul style="list-style-type: none"> • vergroting nalevingsgedrag: afname van overtredingen 	<ul style="list-style-type: none"> - recidivecijfers bestuurlijke transactie - algemene afname van milieudelicten 	<ul style="list-style-type: none"> - kengetallen betrokken bestuursorganen - kengetallen OM - interviews
<ul style="list-style-type: none"> • completer handhavinginstrumentarium bestuur: meer gedifferentieerde aanpak 	<ul style="list-style-type: none"> - toename optreden tegen geselecteerde delicten - verschuiving van bestuursrechtelijke naar strafrechtelijke handhaving - verschuiving binnen strafrechtelijke handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> - kengetallen betrokken bestuursorganen - interviews
<ul style="list-style-type: none"> • meer aandacht bestuur strafrechtelijke handhaving 	<ul style="list-style-type: none"> - strafrechtelijke handhaving als explicieter onderdeel van nieuw beleid - lik-op-stukbeleid voor niet geselecteerde delicten is geïntensiveerd 	<ul style="list-style-type: none"> - kengetallen betrokken bestuursorganen - interviews
<ul style="list-style-type: none"> • meer samenwerking bestuur en OM 	<ul style="list-style-type: none"> - toename frequentie overleg - gezamenlijke strategiebepaling - gezamenlijke deelname aan handhavingprojecten 	<ul style="list-style-type: none"> - interviews

2.3.3 Verwachtingen van de projectdeelnemers

De resultaten van het project worden niet alleen getoetst aan de doelstellingen – de ‘officiële criteria’ – zoals die in de toelichting bij het Tbm zijn verwoord, maar tevens aan de verwachtingen zoals die bij aanvang van het project bij de betrokken bestuursorganen en de andere deelnemers leven. In het navolgende geven we een korte samenvatting van de verwachte positieve effecten binnen de verschillende pilots, gebaseerd op de nulmeting (vgl. paragraaf 1.3). Zoals duidelijk zal worden, stemmen deze succescriteria van de pilots grofweg overeen met de doelstellingen zoals die bij het Tbm zijn verwoord. Overigens dient opgemerkt te worden dat de verwachtingen binnen de pilots over het algemeen niet heel hoog

gespannen waren. Men spreekt eerder de hoop uit dat bepaalde positieve effecten optreden, dan dat men daar stellig van overtuigd is. Een aantal knelpunten dat op voorhand werd voorzien, is debet aan deze soms wat sceptische houding. Deze knelpunten komen echter afzonderlijk in de volgende paragraaf (2.3.4) aan de orde.

Verwachtingen

1. Vergroting van het nalevingsgedrag

Het uiteindelijke doel dat met handhaving wordt nagestreefd en dat door de projectdeelnemers vaak wordt genoemd als belangrijk succescriterium, is een verbetering van het nalevingsgedrag en daarmee een verbetering van de bescherming van het milieu. Zo hoopt men dat toepassing van het instrument gaat 'rondzingen' waardoor potentiële overtreders zich nog wel een keer bedenken alvorens zij in de fout gaan. Men verwacht kortom dat van de bestuurlijke transactie een preventieve werking zal uitgaan. Als indicatie voor de verbetering van het nalevingsgedrag wordt door één van de betrokken actoren zelfs – op den duur – een afname van het aantal transacties genoemd.

2. Snellere en betere afdoening van meer delicten

De deelnemende organisaties hopen met de bestuurlijke transactie een instrument in handen te hebben waarmee eenvoudige delicten sneller en beter kunnen worden afgedaan, met andere woorden, zij hopen een verhoging van daadkracht en efficiëntie te bewerkstelligen. Men verwacht dat het met behulp van de bestuurlijke transactie mogelijk is om op te treden tegen delicten die voorheen, met het bestuursrechtelijk instrumentarium, niet of moeilijk aan te pakken waren.

Voor de bestuursorganen die al volop ervaring hebben met de toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium (AID en de Douane), in het bijzonder met de lik-op-stuk-achtige instrumenten, geldt dit verwachte voordeel van een snellere en betere afdoening niet.

3. Vergroting van de ervaring met het strafrechtelijke instrumentarium

De boa's die werkzaam zijn bij de AID en de Douane zijn al sinds jaar en dag gewend om strafrechtelijk op te treden. Ook bij de IMH is er geen sprake van 'koudwatervrees' voor de toepassing van het strafrechtelijk instrumentarium. De meeste boa's van de andere betrokken bestuursorganen daarentegen hebben weliswaar al langere tijd de bevoegdheid om proces-verbaal op te maken, maar passen het strafrechtelijk instrumentarium in de praktijk niet of nauwelijks toe. Zij zien in de bestuurlijke transactie een mooie kans om hun ervaring met het strafrechtelijk instrumentarium te vergroten.

4. Toename van het begrip tussen OM en bestuur

Hoewel zowel door het bestuur als het OM van de betrokken pilots steevast wordt aangegeven dat de relatie tussen beiden goed is, wordt tegelijkertijd kenbaar gemaakt dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving (nog) twee gescheiden werelden zijn. Met het toepassen van de bestuurlijke transactie hoopt men dat het begrip voor elkaars handavingsstijlen toeneemt. Van de zijde van het OM is in een aantal pilots tevens de hoop uitgesproken dat het bestuur meer 'feeling' krijgt voor strafrechtelijke handhaving.

De verwachtingen bij de pilots en de officiële verwachtingen: reflectie

In de hierboven beschreven, binnen de pilots levende verwachtingen zijn de doelstellingen uit de Nota van Toelichting op het Tbm, zoals in de vorige paragraaf omschreven, alle in meer of mindere mate expliciet terug te vinden. Toch zijn er enkele opvallende accentverschillen. We gaan hier kort op in.

De verbetering van het nalevingsgedrag wordt door de betrokkenen in de pilots als één van de belangrijkste doelstellingen van de toepassing van de bestuurlijke transactie genoemd. Dit is in overeenstemming met het streven zoals dit in de toelichting op het Tbm is geformuleerd. Maar de betrokkenen in het pilots gaan nog een stap verder; zij koppelen het verbeterde nalevingsgedrag direct aan de verbetering van de bescherming van het milieu. Met andere woorden, daar waar de verbetering van het nalevingsgedrag in de toelichting op het Tbm als een zelfstandig doel geformuleerd, wordt dit in de pilots gezien als een middel met een beter milieu als uiteindelijke opbrengst.

Zowel in de pilots als in de toelichting op het Tbm worden een meer efficiënte en meer effectieve handhaving van milieudelicten als belangrijke (tussen)doelen van de bestuurlijke transactiebevoegdheid genoemd. Door de betrokkenen in de pilots zelf worden deze doelstellingen meer dan in de toelichting op het Tbm, direct gekoppeld aan een andere doelstelling van de bestuurlijke transactie, namelijk het vergroten van de ervaring met het strafrechtelijk instrumentarium. Expliciet wordt in de pilots gesteld dat het vergroten van de ervaring met het strafrechtelijk instrumentarium, in casu het inzetten van de bestuurlijke transactiebevoegdheid, zal leiden tot een snellere en betere afdoening van eenvoudige milieudelicten. Tevens wordt door de betrokkenen van de pilots aangegeven dat deze verwachte positieve relatie zich evenwel niet, of in mindere mate, zal voordoen als (de boa's bij) de betreffende bestuursorganen al veel ervaring met het strafrechtelijk instrumentarium hebben (zoals het geval is voor de AID, de Douane en ook de IMH); er valt dan immers minder te verbeteren. In paragraaf 2.3.4 zal hier verder op worden ingegaan.

Ook de toegenomen samenwerking tussen het OM en de betrokken bestuursorganen wordt zowel in de toelichting op het Tbm als binnen de betrokken pilots als een doelstelling van het experiment met de bestuurlijke transactie genoemd. Wederom gaat men in de pilots zelf nog een stap verder en beschouwt men de toegenomen samenwerking veeleer als een middel – overigens tot een ruimer doel dan de bestuurlijke transactie alleen – dan als een einddoel. De deelnemers verwachten, of beter gezegd hopen, dat de toegenomen samenwerking leidt tot het overbruggen van de kloof tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving. Deze hoop wordt vooral uitgesproken door de vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie in de betrokken arrondissementen.

2.3.4 Mogelijke knelpunten

Door de betrokkenen bij de pilots is reeds op voorhand een aantal mogelijke knelpunten bij de toepassing van de bestuurlijke transactie gesignaleerd. Deze knelpunten hebben zowel betrekking op de veronderstelde relatie tussen de (tussen)doelstellingen zoals die in paragraaf 2.3.2 schematisch zijn weergegeven als op de randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van de bestuurlijke transactie zoals die in paragraaf 2.2.2 aan de orde zijn geweest en maken duidelijk wat mogelijke faalfactoren met betrekking tot de uitvoering van de bestuurlijke transactie kunnen zijn. Daarom zijn deze knelpunten ingebracht in het toetsingskader.

Knelpunten

1. Samenhang met lik-op-stuk

De samenhang tussen het lik-op-stukbeleid en het experiment met de bestuurlijke transactie komt naar voren als één van de belangrijkste verwachte knelpunten, zeker in die pilots waarin men reeds (veelvuldig) gebruik maakte van de lik-op-stukmethode. Het is de deelnemers aan het project lang niet altijd duidelijk wat nu precies de meerwaarde is van de bestuurlijke transactie boven de reeds aanwezige mogelijkheid om het lik-op-stukbeleid toe te passen. Ook de lik-op-stukmethode is een strafrechtelijk instrument dat door het bestuur (de boa's) kan

worden ingezet en beoogt evenals het project met de bestuurlijke transactie een snelle en efficiënte aanpak van eenvoudige milieudelicten te bevorderen, met als doel het nalevingsgedrag van overtreders te verbeteren. In een aantal pilots is men zelfs van mening dat toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid meer tijd kost dan toepassing van het lik-op-stukbeleid. Zo wordt bij de nulmeting bijvoorbeeld door de AID gesteld dat de lik-op-stukmethode naar volle tevredenheid wordt toegepast en dat het experiment met de bestuurlijke transactie deze succesvolle wijze van handhaving in feite doorkruist.

Niet alleen is de meerwaarde van de bestuurlijke transactie boven de lik-op-stuk aanpak niet altijd duidelijk, in het verleden werd lik-op-stuk lang niet altijd even intensief toegepast, onder andere vanwege de vertragingen die werden opgelopen bij het indienen van het verkorte proces-verbaal. Door sommigen is dan ook betwijfeld hoe intensief het nieuwe, maar soortgelijke instrument van de bestuurlijk transactie ingezet zou worden. Zie ook paragraaf 3.3 over de vergelijking van de bestuurlijke transactie met enige andere instrumenten.

2. Criteria voor de toepassing van de bestuurlijke transactie

Door een aantal pilots is kritiek geuit op de criteria waaronder de transactie kan worden aangeboden. Zo worden de transactiebedragen soms te hoog en soms te laag gevonden. Daarnaast ontbreekt de mogelijkheid om te variëren met de hoogte van het transactiebedrag, terwijl de overtredingen zich wel in verschillende mate van ernst aandienen. Ook wordt door sommigen betreurd dat er geen transactie kan worden aangeboden aan overtredende overheden. Zie over deze beperkingen paragraaf 3.2.2.

3. Onvoldoende commitment van het bestuur

Tijdens de gesprekken is een aantal maal de vrees uitgesproken dat het desbetreffende bestuursorgaan bij de beslissing over het aanbieden van de transactie, mogelijk gevoelig zal zijn voor beïnvloeding door overtredende burgers of bedrijven. Deze vrees leeft met name ten aanzien van de betrokken gemeentebesturen. Zo zijn er in het arrondissement Middelburg door de boa's afspraken met het OM gemaakt dat, mocht het bestuursorgaan het aanbieden van een transactie aan een overtreder tegengaan, het OM in dat geval een OM-transactie zal aanbieden.

4. Financiële structuur

Door een aantal pilots is bij de nulmeting bevreesdheid of ongenoegen geuit over het feit dat de opbrengsten van de transactie in de staatskas terecht komen in plaats van bij het bestuursorgaan dat de transactie heeft aangeboden.

5. Selectie van delicten

Niet alle deelnemers kunnen evenveel waardering opbrengen voor de selectie van de delicten waarvoor de bestuurlijke transactie aangeboden mag worden. Daarnaast is opgemerkt dat het jammer is dat de pilots uit de toch al beperkte lijst met delicten, zelf nog een nadere selectie hebben 'moeten' maken.⁴ Het ongenoegen over de geselecteerde delicten komt het duidelijkst tot uiting in de pilot met de provincie Noord-Brabant, waar men graag had gezien dat ook overtredingen die regelmatig door toezichthouders worden geconstateerd bij hun reguliere controles op Wm-inrichtingen, met de bestuurlijke transactie konden worden afgedaan. De vertegenwoordigers van de IMH waren eveneens ongelukkig met de voor hen gemaakte

4 Hierbij dient de kanttekening te worden geplaatst dat de pilots zich deze restrictie zelf hebben opgelegd. Het is de pilots nooit verplicht om uit de delictenlijst, zelf nog een nadere selectie te maken. Zij hebben hiertoe op aanraden van de projectorganisatie gekozen, veelal met de overweging om het experiment overzichtelijk te houden.

selectie, omdat dat juist delicten betrof die in de praktijk door andere handhavingspartners werden afgedaan (de meeste door de Douane, maar ook wel door KLPD, regionale politie en Rijksverkeersinspectie); nu moest de IMH zich (weer) richten op delicten die in de eigen organisatie geen prioriteit (meer) hadden. De onvrede van de Douane in de pilot Haarlem – de Douane op Schiphol – met de oorspronkelijk geselecteerde delicten in het Tbm heeft geleid tot wijziging van het besluit, zodat niet alleen een transactie kan worden aangeboden bij handel in beschermde dode planten en dieren, maar ook bij handel in nog levende planten en dieren.

5. Onbekendheid met de toepassing van het strafrechtelijke instrumentarium

Hoewel de boa's in het verleden ook al gebruik konden maken van het strafrechtelijke instrumentarium gebeurde dat weinig. Uit verslagen van de trainingen die voor de boa's zijn georganiseerd bleek bijvoorbeeld dat de rollenspelen voor veel boa's de eerste kennismaking met het optreden in strafrechtelijke sfeer waren en dat men moest wennen aan de directheid van het instrument, alsmede aan het feit dat je begrip kunt hebben voor de moeilijke situatie van een overtreder, maar dat het al of niet uitreiken van een bestuurlijke transactie daarvan niet afhankelijk is. Met name van de zijde van het OM bestaat er dan ook enige scepsis ten aanzien van de geschiktheid van het bestuur casu quo de boa's om het strafrechtelijke instrument van de bestuurlijke transactie ter hand te nemen.

6. Knelpunten bij de feitelijke uitvoering

Voorts leven er bij een aantal pilots enkele bezwaren die te maken hebben met de feitelijke uitvoering van het experiment. Zo wordt bij de AID de administratieve afhandeling van de bestuurlijke transactie als knelpunt ervaren omdat het niet mogelijk is, zoals bij lik-op-stuk wel mogelijk is, het verkorte proces-verbaal direct te faxen. Een probleem waarmee de Douane verwacht geconfronteerd te worden is de inbeslagname van levende dieren.

7. Gebrek aan capaciteit

Het aantal boa's dat voor de toepassing van de bestuurlijke transactie beschikbaar is, wordt in een aantal van de betrokken pilots als te gering ervaren. Zo was er bij Rijkswaterstaat bij aanvang van het project maar één (op de werkvloer actieve) boa aanwezig. Ook in de gemeenten Veere en Vlissingen is men niet tevreden over de beschikbare capaciteit. In het arrondissement Rotterdam wordt gevreesd voor de capaciteit van het OM en de zittingscapaciteit (bij een (te) grote toestroom van processen-verbaal naar aanleiding van niet betaalde transacties).

Reflectie op de knelpunten

De nauwe overeenkomst in de toepassing van de lik-op-stukmethode en de bestuurlijke transactiebevoegdheid wordt door de betrokkenen als een belangrijk knelpunt gezien. Inderdaad raakt de geschetste problematiek een van de belangrijkste veronderstellingen die aan het experiment ten grondslag ligt, namelijk dat het bestuur met de transactiebevoegdheid de beschikking heeft over een completer handhavingsinstrumentarium dan voorheen, waardoor de efficiëntie en effectiviteit van de handhaving toeneemt. Het is dan ook van groot belang na gaan in hoeverre – ondanks de overeenkomsten tussen de lik-op-stukmethode en de bestuurlijke transactie – de transactiebevoegdheid in de uitvoeringspraktijk van de pilots een completer handhavingsinstrumentarium betekent.

De andere gesignaleerde (verwachte) knelpunten hebben betrekking op de randvoorwaarden voor succesvolle toepassing: *voldoende draagvlak*, *goede voorbereiding*, *voldoende capaciteit* (zie paragraaf 2.2.2). De (mogelijke) knelpunten zoals die onder de kopjes 'selectie van delicten', 'criteria voor toepassing', 'onvoldoende commitment bestuur'

en ‘financiële structuur’ de revue zijn gepasseerd, vormen een potentiële bedreiging voor het *draagvlak* van het project. Zo zal het draagvlak voor de bestuurlijke transactie kleiner zijn naarmate men zich minder kan vinden in de geselecteerde delicten, maar toenemen wanneer men die selectie onderschrijft en er sprake is van (meer) overeenstemming tussen de criteria voor toepassing zoals die zijn verwoord in het beleid en zoals die door de betrokkenen in de pilots als belangrijk worden ervaren. Voorts is het plausibel te veronderstellen dat het draagvlak voor de bestuurlijke transactie bij de boa’s voor een belangrijk deel afhankelijk is van de steun voor deze nieuwe manier van handhaven van het desbetreffende bestuursorgaan. Tot slot is een aantal maal naar voren gebracht dat indien de pilots zelf de beschikking zouden krijgen over de geïnde transactiebedragen, hier een stimulerende werking vanuit zou gaan. De ‘onbekendheid met het strafrechtelijk instrumentarium’ en de ‘knelpunten bij de feitelijke uitvoering’ zijn gerelateerd aan de *voorbereiding*. Naarmate de voorbereiding beter is, zal de onbekendheid met het strafrechtelijk instrumentarium afnemen en zijn mogelijke knelpunten bij de feitelijke uitvoering zo veel mogelijk doordacht en voorkomen. Tot slot kampt een aantal pilots – op voorhand al – met een *capaciteitstekort*, met name daar waar het gaat om de aanwezigheid van voldoende boa’s.

2.4 Uitleiding

Het theoretisch kader zoals dat in dit hoofdstuk is geschetst, bestaat eigenlijk uit vier componenten:

- randvoorwaarden voor succesvolle toepassing van de bestuurlijke transactie;
- (monitoring van) kengetallen inzake het gebruik van de transactiebevoegdheid;
- doelstellingen van het Tbm;
- verwachtingen van de projectdeelnemers (in positieve én in negatieve zin, dus inclusief de verwachte knelpunten).

Voor de tweede component kan worden geleund op door de pilots aangeleverd cijfermateriaal, zij het dat ook interviews (aanvullend) nodig waren. Zo heeft het monitoringsysteem minder gegevens opgeleverd dan op voorhand werd gehoopt (zie daarover paragraaf 4.2.2). Ook het al dan niet halen van enkele van de doelstellingen (de derde component) zou aan de hand van cijfermateriaal kunnen worden getoetst, zij het dat is gebleken dat de benodigde cijfers veelal niet in een voor de onderzoekers te hanteren vorm beschikbaar waren dan wel te ondoorzichtig of onbetrouwbaar om er conclusies aan te verbinden. Deze leemte moest eveneens door middel van de interviews worden opgevuld. De andere twee componenten konden naar hun aard alleen in het kader van de interviews met betrokkenen aan de orde komen.

3 Juridisch kader

3.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt het juridisch kader geschetst van de bestuurlijke transactiebevoegdheid zoals die is vormgegeven in het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm). Daartoe wordt eerst stilgestaan bij de meer inhoudelijke aspecten van het Tbm, zoals wat de transactiebevoegdheid precies omvat, de voorwaarden waaronder een transactie mag worden aangeboden en de procedure die daarbij moet worden gevolgd (paragraaf 3.2). Daarbij wordt afzonderlijk aandacht besteed aan de bij het experiment betrokken bestuursorganen (paragraaf 3.2.3) en de in het Tbm geselecteerde delicten (paragraaf 3.2.4). Deze theoretische beschouwingen worden gevolgd door een vergelijking tussen de transactiebevoegdheid en enkele andere sancties (paragraaf 3.3). Primair gaat het daarbij om een vergelijking met een andere punitieve *bestuurlijke* sanctie, namelijk de bestuurlijke boete (paragraaf 3.3.1). Dit evaluatieonderzoek heeft immers mede tot doel te bezien of uit de ervaringen met de transactiebevoegdheid conclusies kunnen worden getrokken voor de mogelijke invoering van de bestuurlijke boete op het terrein van het milieurecht. Naar aanleiding van het empirisch onderzoek, in het bijzonder de nulmeting, is echter besloten deze vergelijking uit te breiden met twee andere (strafrechtelijke) instrumenten die door toezichthouders met buitengewone opsporingsbevoegdheid kunnen worden ingezet: de lik-op-stukaanpak (paragraaf 3.3.2) en de politietransactie (paragraaf 3.3.3).⁵ Ingeval de transactiebevoegdheid is gemandateerd aan de buitengewoon opsporingsambtenaren, hetgeen in twee pilots het geval is, lijkt de uitoefening van die bevoegdheid in de praktijk sterk op de zogenoemde lik-op-stukaanpak.⁶ Voorts werd bestuursorganen die zich naar aanleiding van alle publiciteit rond de invoering van het Transactiebesluit milieudelicten bij de projectorganisatie hebben aangemeld met het verzoek ‘mee te mogen doen’ aangeraden om via de lik-op-stukaanpak alvast ervaring op te doen met strafrechtelijke handhaving bij eenvoudige milieudelicten.⁷ Ook de politietransactie is een instrument waarmee lik op stuk kan worden gegeven – en daarmee een mogelijke concurrent voor de bestuurlijke transactie.

3.2 Het Transactiebesluit milieudelicten

3.2.1 Een *bestuurlijke* transactiebevoegdheid

In het Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320) is bij wijze van experiment aan enkele bestuursorganen in zes arrondissementen de bevoegdheid verleend om terzake van een bepaald aantal (lichtere) milieudelicten een transactie aan te bieden. Deze bevoegdheidsverlening is gebaseerd op artikel 37 WED. De gedachte bij een (bestuurlijke) transactie is dat aan plegers van milieudelicten een of meer voorwaarden worden gesteld ter voorkoming van strafvervolgung. Ingevolge artikel 5 Tbm kan als voorwaarde worden gesteld dat aan de staat een geldsom moet worden betaald van per strafbaar feit ten hoogste 1200 euro

5 Voor de duur van het project met de bestuurlijke transactiebevoegdheid is gebruikmaking van de politietransactie voor boa's van de pilots ten aanzien van Tbm-delicten evenwel uitgesloten. Zie art. 12 Tbm (deze uitsluiting treft uitsluitend de boa's van IJmond, omdat alleen 'hun' Tbm-delicten eveneens onder het Transactiebesluit 1994 vallen).

6 Zie daarover uitvoerig Eelco Koolhaas, Femke Sybrandi en Suzan Verberk, Lik-op-stuk in de milieuwethandhaving, Den Haag: B&A Groep 2000.

7 TK 2000-2001, 22 343, nr. 54, p. 14 (Vijfde halfjaarlijkse voortgangsrapportage handhaving milieuwetgeving).

(was f2.500), maar ook dat de verdachte afstand moet doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en die vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer (bijvoorbeeld milieugevaarlijke of -verontreinigende stoffen; zie daarvoor art. 36c Sr) alsmede dat de verdachte moet verrichten hetgeen wederrechtelijk is nagelaten, moet tenietdoen hetgeen wederrechtelijk is verricht en/of prestaties moet verrichten tot het goedmaken van een en ander, mits de – door de verdachte zelf te dragen – kosten van deze herstelmaatregelen niet hoger zijn dan 1200 euro. In de praktijk wordt dit het aanbieden van een transactie genoemd. Voldoet de verdachte aan de gestelde voorwaarde(n), dan vervalt het recht tot strafvordering (art. 37 WED juncto art. 74 Sr). Het gaat bij het Tbm derhalve om een *strafrechtelijke* transactiebevoegdheid, in handen van het bestuur – naar analogie van de bevoegdheid van het OM op grond van artikel 74 Sr –, dat zich moet voegen naar aanwijzingen van het OM (zie art. 37 lid 2 WED).

Vanwege de toekenning aan bestuurlijke handhavers is deze transactiebevoegdheid *bestuurlijk* te noemen. Ook denkbaar is een *bestuursrechtelijke* (bestuurlijke) transactiebevoegdheid: een transactiebevoegdheid gekoppeld aan een eventueel in te voeren bestuurlijke boetebevoegdheid. Het bestuur zou de overtreder dan in plaats van een boete op te leggen, een transactie kunnen aanbieden; ingeval de overtreder de aangeboden transactie niet betaalt, kan alsnog een bestuurlijke boete worden opgelegd. Aan deze transactievariant kleven – nog los van het probleem dat de bestuurlijke boete in het milieurecht (nog) niet is ingevoerd – enkele nadelen, met name in de sfeer van de rechtsbescherming. De beslissing om een (bestuursrechtelijke) transactie aan te bieden, moet worden aangemerkt als een besluit in de zin van de Awb, waartegen in beginsel bezwaar en beroep openstaat. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het instrument.⁸

Het Tbm kent het volgende systeem. De transactiebevoegdheid is toegekend aan enkele, met naam genoemde bestuursorganen. Deze bestuursorganen zijn bevoegd tot het stellen van een of meer voorwaarden aan een verdachte ter voorkoming van strafvervolgning. In twee van de zes pilots (arrondissementen die meedoen aan het experiment) is de transactiebevoegdheid door de bestuursorganen gemandateerd aan de onder hun gezag werkende buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). Dit heeft tot gevolg dat in die gevallen niet het bestuur beslist of een transactievoorstel wordt gedaan, maar – in beginsel – de boa die het transigabele feit constateert. In de andere pilots is de beslissingsbevoegdheid neergelegd bij een leidinggevende (afdelingshoofd of teamchef). In geen van de pilots is het het bestuursorgaan zelf dat de beslissing tot aanbieding van een transactie neemt.

3.2.2 Voorwaarden voor toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid

Het Tbm bevat een aantal materiële en procedurele voorwaarden voor toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid. Deze voorwaarden zijn in belangrijke mate bepalend voor de reikwijdte van de bestuurlijke transactie en daarmee voor de vraag in hoeverre de met het Tbm beoogde doelstellingen en de verwachtingen van de projectdeelnemers worden waargemaakt.

8 Zie hieromtrent F.C.M.A. Michiels, Een kans voor open doel. Over handhaving van milieurecht met bestuurlijke transacties, in: F.C.M.A. Michiels (red.), Recht op het doel af, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 278.

Materiële voorwaarden

Om te beginnen bevat artikel 3 Tbm een aantal beperkingen in die zin dat het bestuur in sommige gevallen geen gebruik mag maken van zijn transactiebevoegdheid. Het gaat daarbij om de volgende situaties:

- a. gevallen waarin over het feit dan wel over de strafbaarheid daarvan verschil van inzicht bestaat met de verdachte;
- b. gevallen waarin meer dan drie transigabele feiten tegelijkertijd worden geconstateerd;
- c. gevallen waarin tezamen met het transigabele feit een of meer andere, niet-transigabele feiten worden geconstateerd;
- d. gevallen waarin schade aan het milieu is ontstaan en herstel of compensatie daarvan (vermoedelijk) meer dan 1.200 euro bedraagt;
- e. gevallen waarin voorwerpen in beslag zijn genomen met het oog op verbeurdverklaring daarvan;
- f. gevallen betreffende een overtreding door een persoon jonger dan twaalf jaar;
- g. gevallen betreffende een misdrijf door een persoon jonger dan achttien jaar;
- h. gevallen waarin de overheid overtreder is.

De beperkingen sub a tot en met d en sub h zijn het gevolg van de keuze de bestuurlijke transactiebevoegdheid alleen in te zetten voor eenvoudige delicten. Zodra een complex van feiten wordt geconstateerd en/of de milieuschade een bepaald bedrag te boven gaat, is geen sprake meer van een eenvoudig delict, is de gedachte. Een delict is evenmin als eenvoudig te betitelen wanneer het is begaan door een tot de overheid behorende instantie. Dit hangt samen met de Pikmeer-jurisprudentie, op grond waarvan overheden niet altijd vervolgbaar zijn; de regering verwijst in de toelichting naar “het gedachtegoed uit de notities over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen.”⁹ Vermoedelijk wil men deze (politiek-)gevoelige zaken uitsluitend ter beoordeling van het OM laten zijn. Voor het overige is aangesloten bij de grenzen die gelden voor de uitoefening van de politietransactiebevoegdheid.¹⁰

In de tweede plaats moet het bestuursorgaan zich houden aan art. 5 Tbm; alleen de daarin genoemde voorwaarden mogen aan een transactievoorstel worden verbonden. Een reparatoire voorwaarde is derhalve alleen toegestaan wanneer de te nemen herstelmaatregelen niet meer kosten dan 1.200 euro. Dat is tevens het bedrag dat ten hoogste als financiële voorwaarde kan worden gesteld. Op dit punt schuilt overigens een addertje onder het gras. Het bestuur dient zich bij de uitoefening van de bestuurlijke transactiebevoegdheid te houden aan dienaangaande door het OM uitgevaardigde richtlijnen¹¹ (waarover hierna meer). In deze richtlijnen is onder meer bepaald welk transactiebedrag per situatie en type overtreder mag worden aangeboden. De tarieven, die zijn afgestemd op de ‘doorsnee-situatie’, liggen derhalve per delict vast. Het bestuursorgaan beschikt dus niet over enige discretionaire ruimte ten aanzien van de hoogte van het transactiebedrag. De achtergrond van deze tarifiering is “dat het bestuur niet kan beoordelen in welke verhouding de bedragen staan tot het algemene beleid van strafoplegging, het OM daarentegen wel.” Dit betekent overigens dat het bestuur, ingeval het van oordeel is dat het tarief gezien de (bijzondere) omstandigheden van het geval te hoog of juist te laag is, zou moeten afzien van het aanbieden van een transactie. Het procesverbaal dient dan naar het OM te worden gestuurd, dat immers ook zelf bevoegd blijft, waarna een OM-transactie volgt (die wat betreft het transactiebedrag kan worden toegesneden op het concrete geval). De richtlijnen bieden nog wel een kleine ontsnappingsmogelijkheid, namelijk voor situaties waarin het bestuur van de OvJ toestemming heeft gekregen om van het

9 Zie de Nota van Toelichting (NvT) bij het Tbm, Stb. 2000, 320, p. 32.

10 NvT, p. 24.

11 Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, Stcrt. 2000, 185.

vaste bedrag af te wijken. In enkele pilots wordt wel van deze mogelijkheid gebruikgemaakt (zie paragraaf 4.2.2).

Ook voor het overige dient het bestuur zich te voegen naar de OM-richtlijnen (vgl. art. 37 lid 2 WED). Dit hangt samen met het feit dat het gaat om de uitoefening van een *strafrechtelijke* bevoegdheid, waarvoor het OM uiteindelijk (eind)verantwoordelijk is. De hiervoor aangehaalde richtlijnen bevatten, naast een aantal procedurele eisen (waarover hierna), een verwijzing naar het algemene strafvorderingsbeleid van het OM voor milieudelicten.¹² In hoofdlijnen komt dat beleid, dat is neergelegd in de Aanwijzing handhaving milieurecht (Stcrt. 1999, 119), op het volgende neer. Strafrechtelijke handhaving is vooral aangewezen bij overtreding van kernbepalingen, tenzij de overtreding niet doelbewust is begaan, een kennelijk incident is en gering van omvang is (deze drie eisen zijn cumulatief). In geval van overtreding van niet-kernbepalingen wordt strafrechtelijke handhaving niet opportuun geacht, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden (zoals een calculerende of malafide overtreder, (dreigende) aantasting van het milieu, belemmering van overheidscontrole e.d.). Bestuursorganen met een transactiebevoegdheid zullen deze beleidslijn – voorzover dat mogelijk is met de transactiebevoegdheid – moeten volgen; hun transactiebevoegdheid is immers *strafrechtelijk* van aard. Dit betekent in theorie dat niet ieder delict dat in de bijlage bij het Tbm is opgenomen en waarvoor de transactiebevoegdheid derhalve in beginsel kan worden ingezet, daadwerkelijk met een transactie kan worden afgedaan; ingeval het gaat om een niet-kernbepaling en zich geen van de hiervoor genoemde bijzondere omstandigheden voordoet, zal primair met bestuursrechtelijke instrumenten moeten worden opgetreden. Acht het bestuurlijk bevoegd gezag strafrechtelijke handhaving in afwijking van de Aanwijzing tóch opportuun, dan kan het een transactie aanbieden – het gaat immers om beleidsregels –, maar moet het deze afwijking in de rapportage aan het OM vermelden. Andersom dienen ook gevallen waarin in afwijking van de Aanwijzing géén transactie is aangeboden, te worden gemeld.¹³ In dit laatste geval zou het OM kunnen besluiten alsnog (zelf) een transactie aan te bieden of strafvervolgning in te stellen.

Het feit dat in het Tbm door de wetgever een bepaalde selectie van delicten is opgenomen, kan overigens ook worden gezien als aanwijzing dat strafrechtelijke aanpak van deze delicten opportuun wordt geacht. In de praktijk zien de projectdeelnemers de Aanwijzing handhaving milieurecht dan ook niet als een belemmering. Vanwege het feit dat zaken waarin een aangeboden transactie niet wordt betaald bij het OM terechtkomen, wekt het bij ons echter wel bevreemding dat Tbm en Aanwijzing (klaarblijkelijk) niet op elkaar zijn afgestemd.

Procedurele voorwaarden

Ingeval een transigabel delict wordt geconstateerd en geen van de hiervoor gesignaleerde beperkingen van toepassing is, kan een transactie worden aangeboden. Daarbij moet aan een aantal procedurele voorwaarden worden voldaan. De eerste is dat de transactiebevoegdheid wordt uitgeoefend door middel van een *schriftelijke kennisgeving* van een transactievoorstel aan de verdachte (art. 7 lid 1 Tbm). In het transactievoorstel moet worden vermeld terzake van welk feit de transactie wordt aangeboden – onder verwijzing naar het desbetreffende wettelijke voorschrift –, de plaats en het tijdstip waarop het delict is begaan, welke voorwaarde(n) het bestuur aan het transactievoorstel verbindt, de hoogte van het transactiebedrag en, voorzover van toepassing, een omschrijving van de te nemen reparatoire maatregelen en/of van de voorwerpen waarvan de verdachte afstand moet doen (art. 7 lid 4 Tbm). Indien de transactiebevoegdheid aan de boa is gemandateerd, kan deze het

12 Zie onder 2.1.2 van de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten.

13 Zie onder 2.1.3 van de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten.

transactievoorstel zonodig terstond uitreiken. Deze mogelijkheid komt vooral in beeld ingeval de overtreder geen woonplaats in Nederland heeft, hetgeen zich bijvoorbeeld regelmatig voordoet bij ‘grensoverschrijdende’ delicten zoals de in- of uitvoer van beschermde uitheemse dieren of planten (Douane) en overtredingen van de Europese Verordening inzake de Overbrenging van Afvalstoffen (IMH).

Het transactievoorstel moet voorts zijn gebaseerd op een *proces-verbaal* (art. 7 lid 2 Tbm), hetzij opgemaakt door een buitengewoon opsporingsambtenaar hetzij door een ambtenaar van politie (algemeen opsporingsambtenaar); een rapport van een toezichthouder (zonder opsporingsbevoegdheid) is derhalve niet toereikend. De gedachte achter deze regel is dat ingeval de overtreder niet ingaat op het transactievoorstel, het proces-verbaal moet kunnen leiden tot strafvervolgung. Een proces-verbaal wordt in art. 344 Sv aangemerkt als een wettig bewijsmiddel en kan derhalve voor de strafrechter dienen als bewijs dat de verdachte het transigeerbare feit heeft begaan. Het is dan ook een bewuste keuze van de wetgever om toezichthouders geen rol te laten spelen in het Tbm.¹⁴

Doorgaans zal het proces-verbaal worden opgemaakt door boa's die werkzaam zijn onder auspiciën van het bevoegde bestuursorgaan. Het bestuur kan echter ook transacties aanbieden op basis van processen-verbaal van de politie (de algemene opsporingsambtenaren). Het mag echter slechts in bijzondere gevallen en na overleg met de OvJ met dit doel een beroep op de politie doen (art. 7 lid 3 Tbm). Daarvan is bijvoorbeeld sprake als (tijdelijk) geen boa beschikbaar is. Daarnaast noemt de NvT concrete handhavingsprojecten als voorbeeld van een situatie waarin de inzet van algemene opsporingsambtenaren voor de uitvoering van het Tbm acceptabel is. Het uitgangspunt is echter dat de eigen boa's worden ingeschakeld. In afwijking van de hoofdregel van art. 156 en 157 Sv – ingevolge welke processen-verbaal moeten worden gezonden aan de (hulp)OvJ – sturen alle opsporingsambtenaren, algemene en buitengewone, hun processen-verbaal naar het bevoegde bestuursorgaan.¹⁵

Een laatste procedurele voorwaarde is dat het bestuur eventuele rechtstreeks belanghebbenden schriftelijk mededeelt dat een transactievoorstel is gedaan en binnen welke termijn de verdachte aan de voorwaarde dient te voldoen (art. 7 lid 5 Tbm). Deze derden zouden dan eventueel, als zij zich niet kunnen vinden in het feit dat de zaak met een transactie wordt afgedaan, beklag wegens niet-vervolgung kunnen indienen bij het gerechtshof (art. 12 Sv). Gezien het feit dat het bij het Tbm gaat om eenvoudige milieudelicten is het niet waarschijnlijk dat er vaak rechtstreeks belanghebbenden zullen zijn aan te wijzen. Bedacht moet echter worden dat belangenbehartigers met rechtspersoonlijkheid, zoals bepaalde milieuorganisaties, ook onder dit belanghebbende-begrip vallen (vgl. art. 12 lid 2 Sv). Het ligt evenwel in de rede dat deze niet standaard op de hoogte worden gesteld, maar alleen wanneer er aanwijzingen zijn dat zij zich een bepaalde zaak in het bijzonder hebben aangetrokken.

Uitvoering

Ook in de sfeer van de uitvoering moet het bevoegde orgaan zich nog aan bepaalde voorwaarden houden, vooral om toezicht door het OM op de wijze van bevoegdheidsuitoefening mogelijk te maken. De uitvoering verloopt als volgt. Indien in het transactievoorstel als voorwaarde is opgenomen het betalen van een geldsom, is de uitvoering (deels) in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). De geldsom moet binnen zes weken na de kennisgeving van het transactievoorstel worden betaald aan het CJIB (art. 8 Tbm), dat is belast met de inning (art. 6 Tbm); de opbrengst van de transacties komt dus niet terecht bij de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort dat de transactie heeft

14 Zie de NvT, p. 28.

15 Art. 1 Transactieregeling milieudelicten, Stcrt. 2000, 190.

aangeboden, maar komt toe aan het rijk. Indien een *herstelvoorwaarde* aan het transactievoorstel is verbonden, bepaalt het bestuursorgaan een termijn waarbinnen aan die voorwaarde moet zijn voldaan. Het bestuur ziet er vervolgens ook op toe of binnen de gestelde termijn aan die voorwaarde is voldaan. Op grond van art. 11 lid 2 Tbm is het bestuursorgaan verplicht de OvJ iedere vier weken een overzicht te sturen met de zaken waarin een transactievoorstel is gedaan alsmede de zaken waarin de verdachte aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan. Aan eventuele rechtstreeks belanghebbenden moet eveneens worden medegedeeld wanneer de verdachte aan de voorwaarde(n) heeft voldaan (art. 11 lid 3 Tbm).

Voldoet de verdachte niet binnen de wettelijke (bij een geldbedrag) of de gestelde (bij een herstelmaatregel) termijn aan de voorwaarde, dan moet het bestuur het proces-verbaal waarop de transactie was gebaseerd aan het OM sturen (art. 8 lid 5 resp. art. 9 lid 2 Tbm). Het OM draagt vervolgens zorg voor de verdere afhandeling van de zaak, waarbij als uitgangspunt geldt dat vervolging wordt ingesteld. Het OM heeft zich bereid verklaard in beginsel tot vervolging te zullen overgaan indien de overtreder het transactieaanbod afwijst. Alleen om juridisch-technische redenen zullen zaken worden geseponeerd.¹⁶

3.2.3 Betrokken bestuursorganen

Ingevolge art. 37 WED kan de transactiebevoegdheid die op grond van art. 74 Sr bij de OvJ berust, worden verleend aan ‘lichamen of personen, met een publieke taak belast’. De transactiebevoegdheid is in het Tbm slechts aan een beperkt aantal, met naam genoemde *bestuursorganen* toegekend (art. 2 Tbm). Per arrondissement gaat het om één of twee (categorieën) organen. Het betreft:

- het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant (hierna: Noord-Brabant), voorzover de feiten zijn begaan binnen het arrondissement 's-Hertogenbosch;
- de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten Beverwijk, Castricum, Heemskerk, Veere, Velzen en Vlissingen (voor de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velzen wordt de bevoegdheid – in mandaat – uitgeoefend door de (regionale) Milieudienst IJmond, hierna: IJmond);
- het dagelijks bestuur van het waterschap Friesland (hierna: Wetterskip);
- de hoofdinspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid (hierna: IMH¹⁷), voorzover de feiten zijn begaan binnen het arrondissement Rotterdam;
- de directeur van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: AID), voorzover de feiten zijn begaan in de arrondissementen Almelo, Arnhem, Assen, Groningen, Leeuwarden, Zutphen en Zwolle¹⁸;
- de directeur-generaal van de Rijkswaterstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (hierna: RWS), voorzover de feiten zijn begaan in het arrondissement Leeuwarden;
- de directeur van de directie Douane van de Belastingdienst van het Ministerie van Financiën (hierna: Douane), voorzover de feiten zijn begaan in het arrondissement Haarlem.

16 Zie hiervoor de tot de arrondissementsparketten gerichte Aanwijzing bestuurlijke transactie milieudelicten, Stert. 2000, 185. Onder vervolging wordt in de Aanwijzing overigens niet alleen verstaan dat het OM de zaak voor de rechter brengt, maar ook dat het OM de verdachte zelf nog een schikking aanbiedt.

17 Per 1 januari 2002 zijn de verschillende inspectiediensten van het Ministerie van VROM samengevoegd tot één VROM-Inspectie. Bij de beschrijving van het project zal evenwel de toentertijd gebruikelijke afkorting worden gehanteerd.

18 Aanvankelijk was de transactiebevoegdheid alleen toegekend voor het arrondissement Zwolle. Halverwege het project is het toepassingsgebied voor de AID evenwel uitgebreid tot alle arrondissementen waarvoor de AID Noord-Oost verantwoordelijk is (zie Stb. 2001, 575).

3.2.4 Geselecteerde delicten

Het Tbm ziet blijkens de toelichting op eenvoudige en veel voorkomende overtredingen en misdrijven op het gebied van het milieu. De feiten waarvoor de bevoegde bestuursorganen een transactie kunnen aanbieden, staan limitatief opgesomd in het Tbm, met dien verstande dat ieder (type) bestuursorgaan voor een bepaalde selectie van delicten bevoegd is (art. 2 juncto de Bijlage). Het voert te ver om hier een overzicht te geven van alle delicten waarop het Tbm ziet (in totaal bevat de Bijlage zo'n 270 feitcodes). Wel zal per orgaan worden aangegeven uit welke wettelijke regelingen (of wetgevingscomplexen) de bepalingen afkomstig zijn die het Tbm bestrijkt:

- Noord-Brabant: hoofdstuk 10 Wm (Afvalstoffen), de Wet bodembescherming (Wbb), de Grondwaterwet en de Boswet;
- B en W van enkele gemeenten (zie paragraaf 3.2.3): de Plaatselijke verordening en de Model-Afvalstoffenverordening (met betrekking tot huishoudelijke afvalstoffen), hoofdstuk 10 Wm, het Vuurwerkbesluit, het Besluit Horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer, het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven milieubeheer, het Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer, de Wbb, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater;
- Wetterskip: de Wvo, enkele amvb's op grond van de Wvo en het Bouwstoffenbesluit;
- IMH: de EG-Verordening inzake toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de EG (EVOA), de Wet milieugevaarlijke stoffen en enkele amvb's op grond daarvan alsmede de regelgeving met betrekking tot koelinstallaties;
- AID: de Deconstructiewet, de meststoffenwetgeving, de bestrijdingsmiddelenwetgeving en het natuurbeschermingsrecht (Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet, Vogelwet e.d.);
- RWS: de Wvo en enkele amvb's op grond van de Wvo;
- Douane: de Flora- en faunawet en de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten.

Niet in het Tbm zelf, maar in richtlijnen van het OM is per feitcode aangegeven welk transactiebedrag mag worden aangeboden.¹⁹ Het betreft vaste bedragen, waarvan het bestuursorgaan niet mag afwijken (zie eerder paragraaf 3.2.2).

3.2.5 Bevindingen

De transactiebevoegdheid op grond van het Transactiebesluit milieudelicten is, anders dan in het strafrecht gebruikelijk, aan bestuursorganen toegekend. Deze oefenen hun bevoegdheid evenwel binnen het strafvorderlijk kader uit (vgl. de OM-richtlijnen). In zoverre is sprake van een *strafrechtelijke* bestuurlijke transactiebevoegdheid.

Bij het gebruik van deze transactiebevoegdheid moet worden voldaan aan een aantal materiële en procedure voorwaarden uit het Tbm. In bepaalde gevallen mag géén transactie worden aangeboden, zoals bij constatering van meer dan drie transigabele feiten, bij verschil van inzicht met de verdachte over de strafbaarheid van het feit, bij milieuschade van (vermoedelijk) meer dan 1.200 euro en ingeval de overtreder een overheidsinstantie is. In deze gevallen dient de zaak naar het OM te worden gezonden, dat alsdan in beginsel vervolging instelt (of zelf een transactie aanbiedt). Ook ingeval een aangeboden transactie niet wordt betaald (of niet aan een daarin opgenomen herstelvoorwaarde wordt voldaan), moet de zaak worden doorgestuurd naar het OM. Het bestuur is bij de uitoefening van de transactiebevoegdheid zoals gezegd gebonden aan het OM-beleid. De inning van de

19 Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie milieudelicten, Stcrt. 2000, 185.

transactiebedragen geschiedt niet door het bestuursorgaan zelf, maar door het CJIB. Een belangrijke procedurele voorwaarde is ten slotte dat een transactievoorstel moet zijn gebaseerd op een proces-verbaal, afkomstig van een (bij voorkeur buitengewoon) opsporingsambtenaar.

Het Tbm bevat in twee opzichten een beperking. In de eerste plaats is de transactiebevoegdheid – bij wijze van experiment – slechts aan een beperkt aantal bestuursorganen toegekend. Dit betreft vier bestuursorganen op (gedeconcentreerd) rijksniveau, één provinciebestuur, één waterschapsbestuur en een zestal gemeentebesturen. Doordat de transactiebevoegdheid voor vier van deze zes gemeentebesturen wordt uitgeoefend door een en dezelfde regionale milieudienst, is de facto slechts sprake van drie ‘deelnemers’ op gemeentelijk niveau. Ten tweede is de transactiebevoegdheid beperkt tot een selectie van milieudelicten; het Tbm bevat een limitatieve opsomming van transigabele feiten. De transactiebedragen per feit staan vast en bedragen in geen geval meer dan 1.200 euro.

De hier genoemde kenmerken zijn, de een meer dan de ander, (mede) bepalend voor de wijze waarop de transactiebevoegdheid door de verschillende projectdeelnemers is ingezet. Zie daarover hoofdstuk 4.

3.3 Vergelijking van de bestuurlijke transactie met de bestuurlijke boete, lik op stuk en de politietransactie

3.3.1 De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is een sanctie waarbij door een bestuursorgaan een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom wordt opgelegd aan een overtreder van een bestuursrechtelijke norm. In het voorontwerp Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb-IV) is een regeling inzake de bestuurlijke boete opgenomen (Titel 5.4 Awb-IV). Deze regeling geeft algemene regels voor het opleggen van bestuurlijke boeten; de bevoegdheidstoekenning moet evenwel worden gezocht in de bijzondere wetgeving. Anders dan het belastingrecht en het sociale-zekerheidsrecht is het milieurecht nog niet voorzien van een bestuurlijke boetebevoegdheid – de met de milieuhandhaving belaste bestuursorganen zijn voor een punitieve (bestraffende) handhaving van het milieurecht momenteel dus afhankelijk van de justitiële partners. Hierna wordt, ervan uitgaande dat een eventuele toekomstige bestuurlijke boete in het milieurecht met toepassing van de algemene regeling van de Awb-IV zou worden uitgeoefend, de oplegging en invordering van de bestuurlijke boete beschreven.

Een bestuurlijke boete wordt bij beschikking door een bestuursorgaan opgelegd. Op het voorbereiden en nemen van een beschikking zijn de algemene regels van de Awb, in het bijzonder de hoofdstukken 3 en 4, van toepassing. Dit betekent dat het bestuur zorgvuldig onderzoek moet doen naar de relevante feiten en belangen (art. 3:2 Awb). In dat kader is het constateren van het te beboeten feit van belang. In het milieurecht zal een beboetbaar feit doorgaans aan het licht komen tijdens een controle door een toezichthouder of door een klacht van derden. Voor het mogen opleggen van een bestuurlijke boete is echter niet altijd een rapport of proces-verbaal vereist; in beginsel moet alleen van overtredingen waarvoor een boete van meer dan 340 euro²⁰ kan worden opgelegd, een rapport of proces-verbaal worden opgemaakt (art. 5.4.2.6 lid 2 Awb-IV). Bij wettelijk voorschrift kan overigens anders worden bepaald. Omdat een bestuurlijke boete een financiële beschikking is – een beschikking tot het vaststellen van een financiële verplichting –, hoeft de overtreder niet te worden gehoord (art.

20 Deze grens is ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarin het boetemaximum ten tijde van het opstellen van het Voorontwerp *f* 750 was (MvT Awb-IV, p. 134).

4:12 Awb). Deze regel lijdt evenwel uitzondering ingeval het een overtreding betreft waarvoor een boete van meer dan 340 euro kan worden opgelegd (art. 5.4.2.6 lid 3 Awb-IV). In dat geval moet de overtreder vóórdat de boete wordt opgelegd in de gelegenheid worden gesteld zijn zienswijze te geven. Besluit het bestuur daarna om toch geen boete op te leggen dan wel om de overtreding (alsnog) aan het OM voor te leggen (waarover hierna meer), dan moet dit schriftelijk aan de overtreder worden medegedeeld (art. 5.4.2.3 lid 2 Awb-IV). Een andere ‘afwijking’ bij boeten van meer dan 340 euro is dat de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen niet, zoals in twee pilots met de transactiebevoegdheid is gebeurd, mag worden gemandateerd aan degene die rapport of proces-verbaal heeft opgemaakt (art. 5.4.2.6 lid 4 Awb-IV).

Op de invordering van bestuurlijke boeten zal een ander onderdeel van de Vierde tranche van de Awb van toepassing zijn: de regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden (Titel 4.4 Awb-IV). Ingevolge deze regeling moet de boete binnen zes weken na bekendmaking van de (boete)beschikking worden betaald (art. 4.4.1.3 lid 1 Awb-IV). Betaling geschiedt aan de rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd, behoort. Indien de overtreder niet binnen de voorgeschreven termijn betaalt, is hij in verzuim. Het bestuur kan hem in dat geval een aanmaning sturen en de boete desnoods bij dwangbevel invorderen (zie Afdeling 4.4.4 Awb-IV).

De boeteregeling in de Vierde tranche bevat een aantal bepalingen om te voorkomen dat iemand tweemaal wordt gestraft voor hetzelfde feit. In de eerste plaats mag geen bestuurlijke boete worden opgelegd indien aan de overtreder wegens dezelfde gedraging reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd (art. 5.4.1.4 Awb-IV). Evenmin mag een boete worden opgelegd als het bestuur de overtreder eerder conform artikel 5.4.2.3 lid 2 Awb-IV heeft medegedeeld dat geen boete zal worden opgelegd. Voorts mag het bestuur geen bestuurlijke boete opleggen indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen of het feit is getransigeerd (art. 5.4.1.5 lid 1 Awb-IV). Om afstemming met de strafrechtelijke handhaving te waarborgen, is in artikel 5.4.1.5 Awb-IV bepaald dat gedragingen die tevens een strafbaar feit zijn – hetgeen bij veel schendingen van milieuvoorschriften het geval is (zie art. 1a WED) – aan het OM moeten worden voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald dan wel met het OM is overeengekomen dat daarvan kan worden afgezien. Pas wanneer het OM heeft medegedeeld dat het van strafvervolging tegen de overtreder zal afzien of wanneer na dertien weken nog geen reactie van het OM is ontvangen, kan het bestuur in zo’n geval een bestuurlijke boete opleggen (art. 5.4.1.5 lid 3 Awb-IV). Er is derhalve sprake van een zekere afstemming van het bestuurlijk optreden op dat van het OM, zij het dat deze minder ver gaat dan bij de bestuurlijke transactie (waarbij het bestuur het beleid van het OM in beginsel dient te volgen).

Een beperking van de bestuurlijke boetebevoegdheid van meer algemene aard is dat geen bestuurlijke boete mag worden opgelegd voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten (art. 5.4.1.2 Awb-IV), een beperking die voor herstelsancties als bestuursdwang en dwangsom niet geldt. Met deze bepaling wordt het beginsel ‘geen straf zonder schuld’ gecodificeerd, naar analogie van het strafrecht. Het bestuur hoeft de verwijtbaarheid niet te bewijzen, maar mag deze veronderstellen als het daderschap vaststaat. De overtreder heeft evenwel de mogelijkheid om een (aannemelijk) beroep te doen op afwezigheid van alle schuld. De boeteregeling in de Vierde tranche bevat géén beperking ten aanzien van te beboeten personen, hetgeen betekent dat ook aan overtredende overheden een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Over de hoogte van in het milieurecht eventueel op te leggen bestuurlijke boeten kan zonder een specifieke regeling – bijvoorbeeld in de Wm – maar weinig worden gezegd. Wel bepaalt de Vierde tranche dat de maximum boete die wegens een bepaalde overtreding kan worden opgelegd in de wet moet worden vastgelegd (art. 5.4.1.7 lid 1 Awb-IV). De

bijzondere wetgever heeft verder de keuze tussen een systeem met vaste bedragen en een systeem waarin het bestuur de hoogte van de boete in het kader van de belangenafweging bepaalt aan de hand van de omstandigheden van het geval. Overigens dient het bestuur ook bij een stelsel met vaste bedragen soms een lagere boete op te leggen, namelijk indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is (art. 5.4.1.7 lid 3 Awb-IV). Dit is een mogelijkheid die in het Tbm ontbreekt, hetgeen door sommige bij de pilot betrokkenen als een gemis wordt ervaren (of als reden om dan maar geen transactie aan te bieden; zie paragraaf 4.2.2). Alleen na overleg met de OvJ kan immers van de vaste transactiebedragen worden afgeweken (zie paragraaf 3.2.2), hetgeen niet alleen ten koste van de autonomie²¹ van het bestuur gaat, maar ook van de snelheid van het instrument.

Ook ten aanzien van de aard van de te beboeten feiten kan vanwege het ontbreken van een concrete regeling in het milieurecht niet veel worden gezegd. Er zijn verschillende varianten denkbaar. Zo zou een limitatieve opsomming van beboetbare feiten kunnen worden opgesteld, zoals ook in het Tbm is gebeurd, maar ook is denkbaar dat de boete voor de handhaving van alle denkbare milieuvoorschriften wordt ingevoerd. Bovendien kan nog worden gevarieerd door het al dan niet koppelen van een strafrechtelijke of bestuursrechtelijke transactiebevoegdheid aan de boetebevoegdheid.²²

3.3.2 De lik-op-stukaanpak

De lik-op-stukaanpak houdt in dat een opsporingsambtenaar na constatering van bepaalde milieudelicten een vereenvoudigd, standaard proces-verbaal indient bij het parket – zonodig per fax –, dat dit verkorte proces-verbaal direct beoordeelt en verwerkt. In de meeste gevallen wordt de verdachte hierna een transactie aangeboden door het OM.²³ De lik-op-stukaanpak komt voort uit de behoefte om snel te kunnen reageren op schendingen van milieunormen. Deze wijze van afdoening is vooral van belang bij veel voorkomende milieudelicten van relatief eenvoudige aard of met een vrij geringe inbreuk op de te beschermen belangen. Een snelle (strafrechtelijke) reactie vergroot de normbevestigende en preventieve werking van de handhaving, is de gedachte.

Het OM heeft een aantal criteria opgesteld voor het gebruik van de lik-op-stukaanpak.²⁴ In de eerste plaats moet het gaan om eenvoudige feiten. Daarnaast moet sprake zijn van heterdaad dan wel moet de betrokkenheid van de verdachte ter plaatse direct kunnen worden vastgesteld (hetgeen bij inrichtinggebonden delicten veelal het geval zal zijn). Ten slotte moet de verdachte het geconstateerde feit bekennen en moet hij (nagenoeg) direct kunnen worden gehoord. De hoogte van het transactiebedrag kan bij inrichtinggebonden milieudelicten maximaal 2.500 euro (was f 5.000) bedragen en is bij andere milieudelicten – de Aanwijzing spreekt van ‘overtreding van regels m.b.t. handelingen met stoffen of producten, handelingen met afvalstoffen, handelingen met (in het wild) levende dieren en planten, handelingen die ingrijpen in de bodem, de natuur of het landschap’ – beperkt tot 1.250 euro (was f 2.500). Wanneer deze bedragen geen passende bestraffing toelaten, bijvoorbeeld in verband met de

21 Voorzover daarvan nog kan worden gesproken bij de transactiebevoegdheid op grond van het Tbm.

22 Concrete voorstellen worden gedaan in G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke boeten in het milieurecht, Den Haag: VROM Publicatiereeks milieubeheer 1997/5.

23 Aanwijzing handhaving milieurecht, Stcrt. 1999, 119. Zie ook Openbaar Ministerie, Strategie milieu. Strategiedocument voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, Den Haag 1999, p. 18.

24 Zie de Aanwijzing lik-op-stuk aanpak milieudelicten, Stcrt. 1999, 248.

ernst van het feit, kan een milieudelict niet via de lik-op-stukaanpak worden afgedaan. Hierbij moet worden aangetekend dat deze bovengrens in de praktijk niet altijd wordt gerespecteerd.²⁵

Het belangrijkste verschil tussen de lik-op-stukaanpak en de bestuurlijke transactie is dat het transactievoorstel bij de lik-op-stukaanpak uitgaat van het OM en niet van het bestuur. Hetzelfde verschil doet zich uiteraard voor ten opzichte van de bestuurlijke boete, welke immers een puur bestuursrechtelijke sanctie is. Een ander verschil tussen de lik-op-stukaanpak en de bestuurlijke transactie is dat de lik-op-stukaanpak in beginsel met betrekking tot alle strafbare feiten kan worden angewend, mits zij eenvoudig van aard zijn en aan de overige criteria van het OM is voldaan. De inzet van de bestuurlijke transactiebevoegdheid is daarentegen beperkt tot een aantal limitatief opgesomde milieudelicten. Ten slotte roept de rol van de Aanwijzing handhaving milieurecht (Stcrt. 1999, 119) evenals bij de bestuurlijke transactie vragen op. Hoewel in de Aanwijzing lik-op-stukaanpak milieudelicten (Stcrt. 1999, 248), anders dan in de Richtlijnen openbaar ministerie inzake bestuurlijke transactie (Stcrt. 2000, 185), niet wordt verwezen naar de (algemenere) Aanwijzing handhaving milieurecht, moet worden aangenomen dat deze aanwijzing ook consequenties heeft voor de wijze waarop het lik-op-stukinstrument wordt gehanteerd. Het betreft immers de inzet van een strafrechtelijk instrument, dat in voorkomende gevallen aanleiding kan geven tot het instellen van strafvervolging. In de Strategie milieu wordt dit aldus verwoord: ‘De lijst van kernbepalingen en de bijzondere omstandigheden bij overtredingen van niet-kernbepalingen hebben daarom het karakter van een verplicht referentiekader voor de inzet van het milieustrafrecht door zowel het OM als opsporingsambtenaren.’²⁶ Hierdoor kan zich in theorie de situatie voordoen dat een delict op grond van de Aanwijzing lik-op-stukaanpak milieudelicten transigabel is, maar het op grond van de Aanwijzing handhaving milieurecht niet opportuun is om strafrechtelijk te handhaven.

3.3.3 De politietransactie

Voorts moet worden gewezen op de zogenoemde politietransactie, een transactiebevoegdheid op grond van het Transactiebesluit 1994 (Tb 1994; Stb. 1994, 775). Ingevolge dit besluit zijn ambtenaren van politie alsmede boa's in dienst van een gemeente die als lid van de reinigingspolitie of als parkwachter of milieuwachter werkzaam zijn, bevoegd tot het aanbieden van een transactie terzake van enkele feiten op het terrein van het milieu, vermeld in de bijlage van dat besluit. De daarin opgesomde milieudelicten betreffen onder meer bepalingen uit de Wet milieubeheer juncto de Model-Afvalstoffenverordening en de Model-Plaatselijke verordening (in het bijzonder de bepalingen met betrekking tot huishoudelijke afvalstoffen), het Vuurwerkbesluit, de Jachtwet en de Vogelwet. Deze transactiebevoegdheid wordt in betrekkelijke zelfstandigheid uitgeoefend. De opsporingsambtenaren bieden de transactie zelf aan door middel van een kennisgeving aan de verdachte. Deze kennisgeving wordt wel aangeduid als ‘mini proces-verbaal’. Zij maken daarbij gebruik van een lijst met voor transactie vatbare feiten en daarvoor vastgestelde geldsommen (het ‘bonnenboekje’; vgl. art. 9 lid 3 Tb 1994). De (vaste) transactiebedragen zijn per feitcode bepaald in een richtlijn van het OM.²⁷ Het hoogste tarief politietransacties bedraagt thans 1.502 euro; het hoogste transactiebedrag voor een milieufeit is evenwel 693 euro (overtreding van art. 13 Wbb). Betaling van de transactie geschiedt bij voorkeur aan het CJIB (de opsporingsambtenaren

25 Vgl. Eelco Koolhaas, Femke Sybrandi en Suzan Verberk, Lik-op-stuk in de milieuwethandhaving, Den Haag: B&A Groep 2000, p. 8.

26 Openbaar ministerie, Strategie Milieu. Strategiedocument voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, Den Haag 1999, p. 14.

27 Zie de Richtlijn inzake Tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, Stcrt. 1999, 137.

sturen de benodigde gegevens zelf, zonder tussenkomst van het OM, naar het CJIB), maar kan in bijzondere gevallen ook op een politiebureau plaatsvinden (zie art. 6 Tb 1994). De opsporingsambtenaren moeten de aangeboden transacties wel registreren en deze registraties moeten desgevraagd worden getoond aan het OM. Toezicht door het OM op de bevoegdheidsuitoefening vindt onder meer plaats doordat de hoofdofficier van justitie periodiek rapport inwint van de korpschefs (art. 10 Tb 1994). Uit onderzoek is gebleken dat de politietransactie onder sommige opsporingsambtenaren erg populair is, onder meer omdat het uitschrijven van een mini proces-verbaal eenvoudiger is dan het opmaken van een (verkort) proces-verbaal in het kader van de lik-op-stukaanpak, het ‘bonnenboekje’ zo vertrouwd is en de lik-op-stukbedragen soms te hoog worden gevonden.²⁸

Zowel de politietransactie als de bestuurlijke transactie worden aangeboden zonder tussenkomst van het OM. Voorzover de bestuurlijke transactiebevoegdheid in mandaat wordt uitgeoefend door boa's, heeft de politietransactie bovendien met deze sanctie gemeen dat het transactievoorstel wordt gedaan door degene die het feit constateert, waarmee een optimaal lik-op-stukeffect kan worden gerealiseerd. Voorts zijn beide bevoegdheden toegekend voor een beperkt aantal feiten. Een groot verschil is evenwel de aard van de feiten waarvoor de onderscheiden transacties kunnen worden aangeboden én de afwezigheid van bemoeienis van het bestuur – anders dan als werkgever van de boa's – bij de politietransactie. Zelfs bij mandaat wordt de transactie op grond van het Tbm immers *namens* het bevoegde bestuursorgaan aangeboden.

3.3.4 Bevindingen

Hieronder worden de belangrijkste eigenschappen van de in dit hoofdstuk besproken instrumenten in een schema weergegeven. Het gaat om het orgaan of de persoon die bevoegd is het instrument te gebruiken, de betrokkenheid van het OM daarbij, de feiten terzake waarvan het instrument kan worden ingezet, de voorwaarden die aan de verdachte kunnen worden gesteld, het orgaan dat belast is met de inning en ten slotte aan wie de opbrengst toekomt.

28 Eelco Koolhaas, Femke Sybrandi en Suzan Verberk, Lik-op-stuk in de milieuwethandhaving, Den Haag: B&A Groep 2000, p. 44.

	<i>bestuurlijke transactie</i>	<i>bestuurlijke boete</i>	<i>lik op stuk</i>	<i>politietransactie</i>
bevoegd orgaan of persoon	- bestuursorgaan - soms boa of andere ambtenaar in mandaat	- bestuursorgaan - mandaat niet uitgesloten	Openbaar Ministerie	opsporingsambtenaar
betrokkenheid Openbaar Ministerie	kan aanwijzingen geven	afstemming	n.v.t.	toezicht op afstand
feiten	limitatieve lijst	nog niet bekend	in beginsel alle milieudelicten, mits voldaan aan bepaalde criteria (eenvoudig van aard e.d.)	limitatieve lijst
voorwaarden	- betaling geldbedrag - herstelmaatregelen	betaling geldbedrag	betaling geldbedrag	betaling geldbedrag
bepaling geldbedrag	Tarifering	nog niet bekend	ter beoordeling OvJ	tarifering
inning	CJIB NB in geval van herstelmaatregel is bestuur met controle op voldoen aan voorwaarde belast	bestuursorgaan	CJIB	- CJIB - evt. politie zelf
opbrengst	Staat	desbetreffende lichaam	staat	staat

De regeling in het Tbm lijkt het meest op de regeling uit het Transactiebesluit 1994. Dat is niet verwonderlijk, want het Tb 1994 heeft model gestaan voor het Tbm.²⁹ Ingeval de bestuurlijke transactiebevoegdheid door de boa in mandaat wordt uitgeoefend, waarvan in twee pilots sprake is, is ook het belangrijkste verschil – althans in de uitvoering – verdwenen. De lik-op-stukaanpak verschilt in een aantal opzichten van de bestuurlijke transactie (transactie door OvJ in plaats van door bestuursorgaan/boa, geen beperking tot bepaalde feiten en bedragen) en kan om die reden een aanvullende rol vervullen náást de bestuurlijke transactie. De vormgeving van de bestuurlijke boete in het Voorontwerp Vierde tranche is (nog) niet compleet; sommige keuzes moeten door de bijzondere wetgever worden gemaakt, zoals de keuze voor een limitatieve lijst, al dan niet met vaste bedragen, of een (in beginsel) ruime bevoegdheid ten aanzien van feiten en bedragen. Dit heeft tot gevolg dat een mogelijke boeteregeling in het milieurecht heel wel trekken van de huidige Tbm-regeling kan krijgen, maar er evengoed heel anders kan komen uit te zien. In de beschouwingen van hoofdstuk 6 wordt de toegevoegde waarde van de hier besproken instrumenten ten opzichte van elkaar nader aan de orde gesteld, mede in het licht van de resultaten van het evaluatieonderzoek.

29 Vgl. de NvT, p. 24 en p. 27.

4 Het verloop van het project

4.1 Algemeen

Het verloop van het project in de zes pilots is, zoals weergegeven in paragraaf 1.3, op twee verschillende manieren gevolgd. In de eerste plaats dienden de deelnemende bestuursorganen iedere vier weken aan het OM te rapporteren in hoeverre in de desbetreffende periode van de transactiebevoegdheid gebruik was gemaakt. Zoals in paragraaf 2.2.3 is uiteengezet is in het kader van dit onderzoek aan die monitoring een aantal vragen toegevoegd. Daarnaast is ten behoeve van dit evaluatieonderzoek op drie momenten tijdens de looptijd van het project een zogenoemde meting verricht onder de deelnemers (zowel bestuursorganen als OM): de nulmeting in het voorjaar van 2001, de tussenmeting in het voorjaar van 2002 (beide in de vorm van interviews) en de eindmeting in het najaar van 2002 (door middel van een vragenlijst, alsmede aan de hand van een workshop). Deze metingen gaven inzicht in de achtergronden van de monitoringgegevens. Op basis van de aldus verkregen informatie wordt in dit hoofdstuk het verloop van het project geschetst. Het theoretische kader uit hoofdstuk 2 zal daarbij als uitgangspunt worden gehanteerd. Terzijde zij opgemerkt dat ervoor is gekozen om niet het verloop per pilot weer te geven. Voor een beschrijving van de afzonderlijke pilots verwijzen wij naar de bijlage.

4.2 Procesevaluatie

4.2.1 Randvoorwaarden

In het evaluatiekader zijn drie randvoorwaarden geformuleerd waaraan ten minste moet zijn voldaan om de bestuurlijke transactiebevoegdheid met succes te kunnen toepassen:

- a. voldoende draagvlak;
- b. goede voorbereiding;
- c. voldoende capaciteit.

Tijdens de nulmeting hebben verschillende projectdeelnemers zich bezorgd uitgelaten over de aanwezigheid van deze randvoorwaarden. In het navolgende wordt weergegeven hoe een en ander zich in de loop van het project heeft ontwikkeld.

Draagvlak

Wat betreft het draagvlak bestond met name bij de gemeentelijke deelnemers – de milieudienst IJmond (voor de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velzen) en de gemeenten Veere en Vlissingen – de vrees dat bestuurders mogelijk gevoelig zouden zijn voor beïnvloeding door overtreders en om die reden in concrete gevallen zouden afzien van het aanbieden van een transactie. Bij de tussenmeting bleek deze vrees ongegrond. Weliswaar was in één gemeente (Veere) sprake van ‘poging tot beïnvloeding’ – een aantal verdachten benaderde de verantwoordelijke wethouder met het verzoek de bestuurlijke transactie niet door te zetten –, maar doordat de burgemeester voet bij stuk hield, liep dit met een sisser af. Bij de andere deelnemers speelde dit probleem sowieso minder, doordat de bestuurlijke transactiebevoegdheid daar in mandaat werd uitgeoefend door de boa's of door een leidinggevende (ambtenaar). Uit de eindmeting kan worden afgeleid dat de aanwezigheid van (voldoende) draagvlak bij het bestuur niet zozeer blijkt uit het actief stimuleren van de medewerkers, maar vooral uit het feit dat het bestuur de uitvoerenden ‘niet in de weg loopt’; veel projectdeelnemers noemen in ieder geval als succesfactor in de eigen organisatie dat het bestuur zich weinig met de toepassing van de bestuurlijke transactiebevoegdheid bemoeit.

Er moet niet alleen voldoende draagvlak bij de bestuurders bestaan, maar ook bij degenen die het project feitelijk uitvoeren. Op één uitzondering na (Vlissingen) is op het niveau van de uitvoering voldoende draagvlak aanwezig, zij het dat de motivatie daarvoor verschilt. In een enkele organisatie is het draagvlak bij de medewerkers aanvankelijk vooral gebaseerd op het standpunt dat men nu eenmaal met het project meedoet en er dan ook het beste van moet maken (Noord-Brabant). In andere organisaties strekt het draagvlak zich – soms na een kleine aanloopperiode – echt tot het instrument zelf uit en is men zeer enthousiast (bijv. Wetterskip, AID). Wel is het enthousiasme soms beperkt tot de direct bij het project betrokkenen en is er bij andere personen in de organisatie (andere boa's, toezichthouders) géén draagvlak (Noord-Brabant, Veere, Milieudienst IJmond). Het gevolg is dat er door die anderen (nagenoeg) geen zaken worden aangeleverd.³⁰

Om het tij in dat opzicht te keren heeft de Milieudienst IJmond de zogenoemde Tafel van 7 geïntroduceerd: een A4tje met daarop de overtredingen waarvoor de Milieudienst IJmond namens de gemeenten Heemskerk, Velsen en Beverwijk een bestuurlijke transactie kan aanbieden. De Tafel van 7 is verstrekt aan de overige, (nog) niet bij het project betrokken toezichthouders, die in voorkomende gevallen aan de hand daarvan kunnen beoordelen of ze een boa moeten inschakelen of niet.³¹

Soms is er wel draagvlak voor (het experiment met) de bestuurlijke transactie, maar heeft de aanpak van (bepaalde) transigeerbare delicten geen hoge prioriteit, waardoor – althans voor die delicten – alsnog weinig gebruik wordt gemaakt van de transactiebevoegdheid (IMH).

Vorbereiding

De voorbereiding van het project – en in het verlengde daarvan de begeleiding – is door de projectorganisatie vrij uitvoerig opgezet (boa-trainingen, een mooie map met alle relevante informatie, tussentijdse bijeenkomsten, projectjournals etc.). Desalniettemin kwamen bij de start van het project nog vele kinderziekten aan het licht, met name in de sfeer van de delictomschrijvingen (Douane, Noord-Brabant, IJmond, IMH – voor deze laatste zijn bijvoorbeeld delicten geselecteerd die in de praktijk door een andere instantie (de Douane) werden aangepakt; zie eerder paragraaf 3.2.4). Afgezien van Vlissingen (dat geen strafbaarstellingen in de APV had, waardoor de delicten inzake afval niet konden worden aangepakt) waren de deelnemers afhankelijk van wijziging van het Tbm voor oplossing van de gesignaleerde problemen. Niettegenstaande de hier gesignaleerde problemen heeft de gedegen voorbereiding en begeleiding wel degelijk een positieve invloed gehad op het verloop van het project, in het bijzonder voorzover het de training van de boa's betreft.

Binnen de deelnemende organisaties was de voorbereiding bij de aanvang van het project lang niet altijd afgerond, hetgeen heeft geresulteerd in – soms zeer – een trage start (zoals ook in paragraaf 1.3 reeds is vermeld, is men in een aantal pilots pas medio 2001 daadwerkelijk begonnen met de uitvoering van het Tbm). Zo waren er in enkele pilots (start)problemen met betrekking tot het aantal bevoegde boa's c.q. verkrijging van de boa-status (Veere, IJmond). Ook moest het interne proces veelal nog worden ingericht (uitvoering in mandaat of niet? mandaat op welk niveau? wie is in de organisatie verantwoordelijk voor welke procedurele stappen? etc.).

30 Toezichthouders kunnen weliswaar zelf geen proces-verbaal opmaken, maar kunnen wel een collega met opsporingsbevoegdheid inschakelen wanneer zij een transigabel feit constateren.

31 Zie Projectjournal nr. 6, p. 2 (Nieuwsbrief van het Project Bestuurlijke Transactie Milieudelicten, september 2002).

Capaciteit

Bestuurlijke transacties mogen op grond van art. 7 lid 2 Tbm uitsluitend worden gebaseerd op door boa's opgemaakte processen-verbaal. In veel pilots was een beperkende factor aan de kant van de bestuursorganen het aantal *actieve* boa's – sommige personen hebben wel boa-status, maar vervullen een bureaufunctie –, dat bovendien goed en ervaren genoeg is om met de bestuurlijke transactie te werken (Noord-Brabant, Veere, IJmond). Kennelijk is de boa-training voorafgaand aan de pilot niet voor iedereen voldoende geweest (al bevestigen de deelnemers zeker het nut van die training!) of heeft niet iedereen daaraan deelgenomen. De voor het project beschikbare capaciteit is bij een aantal pilots voldoende omdat er capaciteit is 'weggeschreven' voor het experiment met de bestuurlijke transactie. Een enkele deelnemer spreekt dan ook de vrees uit dat de aandacht voor het instrument zal verslappen op het moment dat het project is afgelopen en de transactie in de dagelijkse praktijk moet worden toegepast (Noord-Brabant). Hier lijkt zich enigszins te wreken dat rapporten van toezichthouders onvoldoende aanleiding voor het aanbieden van een transacties vormen. Dit vormt bijvoorbeeld bij de provincie Noord-Brabant nu al een probleem, omdat de meeste transigabele delicten daar eerst door toezichthouders worden geconstateerd; deze moeten dan – afhankelijk van de aard van het delict: met spoed – een boa laten komen, die niet altijd beschikbaar is en wiens inzet alsdan evenmin altijd doelmatig is (als het gaat om een overtreding in een uithoek van de provincie moet al snel een paar uur worden gereisd). Een aantal pilots geeft aan dat de beschikbare capaciteit hoe dan ook onvoldoende althans beperkt is (RWS, IMH).

Het OM heeft de huidige stroom processen-verbaal naar aanleiding van niet betaalde transacties wel kunnen verwerken, maar heeft zorgen voor de toekomst ingeval de bestuurlijke transactie algemeen zou worden ingevoerd. Men verwacht dan, zeker met de huidige bezetting – veel parketten kampen met (tijdelijke) vacatures voor milieu-OvJ's –, het aantal zaken niet aan te kunnen althans niet zonder dat dat ten koste gaat van andere zaken. In dat verband moet worden bedacht dat de delicten die transigabel zijn op grond van het Tbm lang niet allemaal zogenoemde kernbepalingen betreffen, het type bepaling waarop het OM-beleid primair ziet (zie daarover paragraaf 3.2.2) en waarvoor de beschikbare capaciteit bij voorkeur wordt ingezet.

4.2.2 Monitoring van de wijze van toepassing van de bestuurlijke transactie

Algemeen

De wijze van toepassing van de bestuurlijke transactie is gevolgd door middel van het monitoringsysteem zoals weergegeven in paragraaf 2.2.3. Deze monitoring – de rapportages van de projectdeelnemers – heeft echter (veel) minder opgeleverd dan wij bij aanvang van het onderzoek hoopten. Dit is voor een deel te wijten aan het feit dat niet alle projectdeelnemers even consequent aan de onderzoekers hebben gerapporteerd. Uit de wél geleverde rapportages bleek daarnaast dat veel situaties waarnaar werd gevraagd, zich niet hadden voorgedaan; veel vragen zijn derhalve met 'nul', 'nee' of 'niet van toepassing' beantwoord. Deze antwoorden zeggen overigens wel iets over het gebruik van de transactiebevoegdheid en zijn derhalve zeker te beschouwen als resultaten van het onderzoek.

Aantallen aangeboden transacties en typen overtredingen

De aantallen aangeboden transacties variëren zoals gezegd nogal per bestuursorgaan. Zie onderstaande tabel.

Aangeboden transacties; peildatum 3 september 2002

Bestuursorgaan	Aangeboden transacties
AID	141
Douane	795
IMH	11
Noord-Brabant	18
RWS	21
Veere	17
Vlissingen	0
Wetterskip	92
IJmond	18

Met uitzondering van de AID, de Douane en het Wetterskip gaat het om in absolute zin geringe aantallen, zeker wanneer men bedenkt dat dit het resultaat is van bijna twee jaar Tbm. De projectorganisatie heeft zich dan ook herhaaldelijk enigszins teleurgesteld getoond.³² Een enkele opmerking ter relativering van bovenstaande cijfers is hier echter op zijn plaats. Ten eerste is men in de meeste pilots pas een aantal maanden na inwerkingtreding van het Tbm daadwerkelijk van start gegaan met het project, onder meer doordat de introductie van het nieuwe instrument in het handhavingsbeleid moest worden voorbereid. De AID had gedurende het eerste jaar van het project bovendien met een specifiek probleem te maken, namelijk de MKZ-crisis, waardoor (tijdelijk) geen prioriteit werd gegeven aan de in het Tbm geselecteerde delicten. Mede door uitbreiding van het werkgebied waarvoor de bestuurlijke transactie kan worden ingezet, heeft de AID het laatste jaar een aardige inhaalslag kunnen plegen. In de tweede plaats was een aantal projectdeelnemers ongelukkig met de selectie van delicten in het Tbm (IMH, Vlissingen; zie ook hierna paragraaf 4.3.2).

Aanvankelijk is de inzet van de bestuurlijke transactie door een aantal projectdeelnemers beperkt tot een klein aantal van de voor hen geselecteerde delicten (zie daarover paragraaf 2.3.4). De meesten zeggen hun inspanningen echter vroeger of later te hebben uitgebreid tot (nagenoeg) alle transigabele delicten waarvoor zij bevoegd waren. Een uitzondering is de IMH, die bewust van uitbreiding heeft afgezien omdat de transactiebedragen voor een aantal delicten aanzienlijk lager is dan de gebruikelijke strafmaat.³³ In bijlage IV is een tabel opgenomen met een omschrijving van alle delicten (en hun feitcode) waarvoor transacties zijn aangeboden. In onderstaande tabel wordt aangegeven voor hoeveel verschillende feitcodes de onderscheiden bestuursorganen bevoegd zijn en voor hoeveel verschillende feiten daadwerkelijk een transactie is aangeboden.

32 Vgl. de berichtgeving in het periodieke Projectjournaal.

33 Zie ook Projectjournaal nr. 4, p. 4 (Nieuwsbrief van het Project Bestuurlijke Transactie Milieudelicten, januari 2002).

Peildatum 3 september 2002

Bestuursorgaan	Aantal feitcodes ten aanzien waarvan bevoegd	Aantal feitcodes ten aanzien waarvan transactie is aangeboden
AID	110	24
Douane	16	13
IMH	34	1
Noord-Brabant	22	2
RWS	20	12
Veere	97	5
Vlissingen	97	0
Wetterskip	22	12
IJmond	97	3

Reparatoire voorwaarden

Reparatoire voorwaarden worden vrijwel niet aan het transactievoorstel verbonden. Alleen Veere heeft in een aantal gevallen (mestplaatsen) bewerkstelligd dat de onrechtmatige situatie tevens ongedaan werd gemaakt, zij het op een min of meer informele wijze (dus niet als officiële voorwaarde gesteld) die eerder zou moeten worden gekwalificeerd als onderdeel van het voortraject bij bestuursrechtelijke handhaving.

Beslaglegging

Bij de Douane rees bij aanvang van het project een probleem met betrekking tot het in beslag nemen van goederen (opgezette dieren, koraal, producten van beschermde diersoorten e.d.). Inbeslagneming in combinatie met het aanbieden van een bestuurlijke transactie is alleen toegestaan bij inbeslagneming met het oog op onttrekking aan het verkeer. Het is dus hoe dan ook de bedoeling dat de inbeslaggenomen voorwerpen niet meer aan de verdachte worden teruggegeven (in de praktijk worden veel voorwerpen vernietigd of – in bijzondere gevallen – aan musea geschonken). Ingevolge art. 117 Sv mogen inbeslaggenomen voorwerpen echter pas na machtiging van het OM worden vernietigd. Onduidelijk was of deze bevoegdheid door de Douane in mandaat kon worden uitgeoefend. Onder de oude werkwijze was dit evenmin het geval, maar moesten de zaken sowieso door het OM worden ingeboekt, omdat het om OM-transacties ging. De bestuurlijke transactie zou een ontlasting van het OM moeten betekenen, maar door de beslaglegging is het OM toch nog nodig. Uiteindelijk is ervoor gekozen maandelijks een lijst met inbeslaggenomen voorwerpen naar het OM te sturen, welke lijst daar wordt ‘afgetekend’.

Doorlooptijden

Ondanks herhaalde verzoeken aan de projectdeelnemers zijn ons geen cijfermatige gegevens verstrekt omtrent de doorlooptijden van de bestuurlijke transactie. Wij verwijzen voor dit onderdeel naar paragraaf 4.3.5, waarin de efficiëntie van de bestuurlijke transactie op basis van de interviews onder de loep wordt genomen.

Beperkingen uit art. 3 Tbm

Art. 3 Tbm bevat enkele beperkingen voor het gebruik van de transactiebevoegdheid. De beperking die het vaakst tot het afzien van een transactie leidt, is de beperking dat geen transactie kan worden aangeboden bij het constateren van een ‘verboden’ combinatie van strafbare feiten (meer dan drie transigabele feiten of een transigabel feit in combinatie met een niet-transigabel feit). Deze beperking wordt door een aantal deelnemers betreurd, omdat een integrale benadering bij de handhaving – waarbij niet zelden verschillende strafbare feiten tegelijk aan het licht komen – dan bijna altijd in de weg staat aan gebruik van de

transactiebevoegdheid. Sommige deelnemers bieden bij de constatering van drie of meer delicten soms (Veere) of een hoogst enkele keer (AID) toch een transactie aan, maar dan voor slechts twee delicten. Zij motiveren dit door te stellen dat de strafrechter ook (lang) niet altijd de straffen voor alle delicten bij elkaar optelt. Ook het Wetterskip hanteert deze handelwijze, overigens na hierover te hebben overlegd met het OM, maar wijst er daarbij uitdrukkelijk op dat de wijze van tarifiering van de desbetreffende delicten toch een passende transactie toelaat.³⁴

Het betreft hier 'het, gelet op de aard en de hoeveelheid van de geloosde stof, in geringe mate overschrijden van vergunningsnormen' (feitcode M273G), waarvoor het transactiebedrag 23 euro per % overschrijding is. Men selecteert in zo'n geval de twee grootste overschrijdingen en kijkt of het transactiebedrag dan nog in redelijke verhouding tot de feiten staat.

Een andere beperking die weinig steun krijgt, betreft de beperking dat aan overheden geen transactie mag worden aangeboden. Ten slotte is de grens van 1.200 euro aan milieuschade bij sommige typen delicten snel bereikt, hetgeen er ook toe kan leiden dat geen transactie mag worden aangeboden.

Om andere redenen afzien van uitoefening van de bestuurlijke transactiebevoegdheid?

De deelnemers geven aan niet vaak bewust af te zien van gebruik van de transactiebevoegdheid. Een enkele keer acht men het vaste transactiebedrag te hoog of juist te laag en dat kan soms een reden zijn om geen transactie aan te bieden. In zoverre bestaat er enerzijds kritiek op de vaste bedragen (Wetterskip: weinig flexibiliteit). Anderzijds geeft een aantal deelnemers (AID) aan de vaste bedragen wel prettig te vinden in verband met de communicatie met de overtreder; voor onderhandeling (dus pressie) is geen ruimte. IMH en AID gaven aan een enkele keer problemen te hebben met de vraag aan wie de transactie nu moest worden aangeboden (wie geldt als dader/overtreder?). Dit probleem is niet specifiek voor de transactie, maar doet zich bij uitvoering in mandaat wel meteen voelen; een regulier of lik-op-stukproces-verbaal wordt doorgaans achter het bureau (en indien nodig na overleg met het parket) opgesteld, zodat over die vraag rustig kan worden nagedacht.

Andere, in de rapportages genoemde redenen of af te zien van een transactie zijn coulance met de overtreder, bijvoorbeeld als deze de overtreding direct beëindigt, onbekendheid van de overtreder en recidive bij de overtreder; in het laatste geval is volledig proces-verbaal opgemaakt. Daarnaast wordt een enkele keer alleen met de transactie gedreigd (en wordt in feite eerst een waarschuwing gegeven, zoals ook bij bestuursrechtelijke handhaving wel gebruikelijk is).

Inzet van bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten in aanvulling op de transactie

Slechts in een enkel geval wordt in aanvulling op de transactie ook een bestuursrechtelijke sanctie opgelegd. Wel geven de bestuursorganen waarbij bestuursrechtelijk optreden in de rede ligt (Noord-Brabant, RWS, het Wetterskip en IJmond) aan, dat na een transactie soms wel een bestuurlijk traject wordt gestart. Veere heeft dit het vaakst in de praktijk gebracht.

Verloop van zaken die bij het OM terechtkomen

Ook de projectdeelnemers van de kant van het OM hebben de onderzoekers weinig (cijfermatige) gegevens verstrekt. Uit de interviews blijkt evenwel dat nagenoeg alle zaken

34 De beperking van art. 3 sub b Tbm ziet overigens op de situatie dat een feit wordt geconstateerd tezamen met drie of meer andere transigabele feiten. Er kunnen dus zonder problemen drie feiten met transacties worden afgedaan in plaats van de twee waarover steeds wordt gesproken.

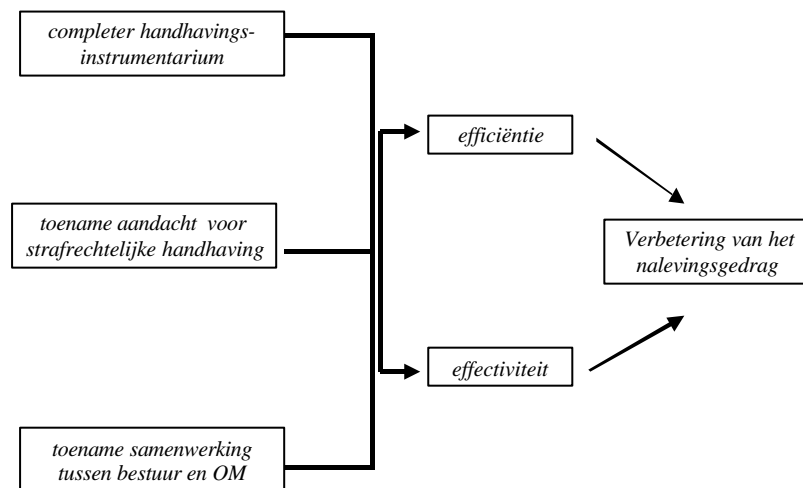
die bij het OM terechtkomen, met een OM-transactie worden afgedaan. Deze transacties worden vrijwel altijd betaald; van twee parketten hebben wij bericht ontvangen dat één verdachte het op een zitting heeft laten aankomen (de andere parketten hebben hieromtrent geen gegevens verstrekt). Slechts in een enkel geval besluit de OvJ de zaak te seponeren.

4.3 Effectevaluatie

4.3.1 Algemeen

In de volgende paragrafen wordt weergegeven in hoeverre de doelstellingen van het Tbm en de grotendeels daaraan parallel lopende verwachtingen van de projectdeelnemers in de verschillende pilots zijn gerealiseerd. Daarbij hanteren wij de volgorde die voortvloeit uit het schema uit paragraaf 2.3.2, dat wij hier voor het gemak opnieuw opnemen.

Doelstellingen bestuurlijke transactie in onderlinge relatie



Allereerst worden de doelstellingen ‘completer handhavingsinstrumentarium’, ‘toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving’ en ‘toename van de samenwerking tussen bestuur en OM’ behandeld (de paragrafen 4.3.2 t/m 4.3.4). De mate waarin deze doelstellingen worden gehaald, is immers (mede) bepalend voor de volgende twee doelstellingen: vergroting van de efficiëntie en vergroting van de effectiviteit van de handhaving (paragraaf 4.3.5 resp. 4.3.6). Een efficiënte(re) en effectieve(re) handhaving, zo is de gedachte, zouden tenslotte moeten leiden tot verbetering van het nalevingsgedrag (de zesde doelstelling, zie paragraaf 4.3.7).

4.3.2 Een completer handhavingsinstrumentarium?

Bij de beantwoording van de vraag of introductie van de bestuurlijke transactiebevoegdheid leidt tot een completer handhavingsinstrumentarium doet zich een duidelijke tweedeling voor. Een aantal bestuursorganen maakte vóór 1 november 2000 reeds veelvuldig (AID, Douane, IMH, Wetterskip) dan wel in beperkte mate (IJmond, Veere) gebruik van een strafrechtelijk instrument, te weten de lik-op-stukaanpak. Een aantal van deze deelnemers geeft aan dat de meerwaarde ten opzichte van de oude situatie beperkt is (en soms zelfs afwezig). Anderen vinden wél dat de transactiebevoegdheid toegevoegde waarde heeft (IJmond, Wetterskip, RWS, Noord-Brabant). Bij deze deelnemers heeft de transactiebevoegdheid geleid tot

optreden tegen overtredingen waartegen voorheen niet of minder direct werd opgetreden. In een aantal gevallen was de reden hiervoor dat het bestuursrechtelijke instrumentarium ontoereikend was (bijvoorbeeld het vellen van een houtopstand zonder voorafgaande kennisgeving, in strijd met art. 2 lid 3 Boswet, alsmede het zonder opgave aan het bevoegd gezag onttrekken van grondwater, hetgeen in strijd is met art. 11 Grondwaterwet) of waarvoor men het bestuursrechtelijk instrumentarium te zwaar achtte (bijvoorbeeld voor het op onjuiste wijze – in strijd met art. 10.1 Wm – aanbieden van bedrijfsafvalstoffen). In die gevallen heeft de bestuurlijke transactie inderdaad een meerwaarde. Er zijn echter ook gevallen waarin de selectie van delicten in het Tbm bepalend is geweest voor het feit dat de meerwaarde van het nieuwe instrument als beperkt werd ervaren; voorheen hadden die delicten geen prioriteit en werd er om die reden niet tegen opgetreden. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de gemeente Vlissingen en bij de IMH (zij het dat de desbetreffende delicten bij deze laatste instantie wel door ánderen werden aangepakt).

Het voorgaande betekent overigens niet dat de bestuurlijke transactie voor de pilots die reeds gebruikmaakten van het strafrechtelijke instrumentarium (lik-op-stuk) geen enkele meerwaarde heeft gehad. Die meerwaarde ligt echter meer in het vergroten van de efficiëntie van de handhaving. Zie hierna paragraaf 4.3.5.

4.3.3 Toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving?

Ook wat betreft de toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving is een tweedeling merkbaar. De aandacht voor strafrechtelijke handhaving is in een aantal pilots duidelijk toegenomen, maar was in enkele andere pilots reeds aanwezig. Om met deze laatste te beginnen: AID, Douane en IMH – en in geringe mate het Wetterskip en (ten aanzien van enkele delicten) IJmond – waren reeds gewend gebruik te maken van de opsporingsbevoegdheid (lik-op-stuk en volledige processen-verbaal). De andere bestuurlijke deelnemers beschikten al wel over boa's, maar dezen brachten zelden of nooit zaken aan bij het OM (Noord-Brabant, RWS en Veere). De toename in aandacht voor strafrechtelijke handhaving is vooral bij deze deelnemers waarneembaar, blijktend uit de interviews (met deze deelnemers zelf én met hun partners bij het OM). Hierbij passen een opmerking en een kanttekening. In de eerste plaats geven drie deelnemers (Noord-Brabant, IJmond en Veere) aan dat deze toename parallel loopt met andere ontwikkelingen in de eigen handhavingscultuur en het eigen beleid. Niet alleen in het kader van het experiment met de bestuurlijke transactie, maar meer in het algemeen probeert men stringenter te handhaven. Het is onduidelijk in hoeverre het project met de bestuurlijke transactie daarbij een aanjaagfunctie heeft vervuld. Wij sluiten dat geenszins uit, maar het lijkt ook niet zo te zijn dat zonder de transactie bedoelde ontwikkelingen niet zouden hebben plaatsgevonden.

Aanvankelijk bestond die aandacht voor strafrechtelijke handhaving vooral bij speciale handhavingsacties en -projecten (bijvoorbeeld gericht op de in het Tbm geselecteerde delicten). De inbedding van strafrechtelijke handhaving in het bestuurlijk optreden was dus vooral incidenteel en (nog) niet structureel van aard. Naarmate het project vorderde, steeg het enthousiasme over de bestuurlijke transactie evenwel en kreeg de aandacht voor strafrechtelijke handhaving ook bij de traditioneel minder strafrechtelijk geöriënteerde organen naar de mening van de respondenten een meer structureel karakter. Ook het feit dat deze respondenten – dus van de tweede groep bestuursorganen – bij de eindmeting uitdrukkelijk aangaven door te willen gaan met de bestuurlijke transactiebevoegdheid wijst in deze richting.

4.3.4 Toename van de samenwerking tussen bestuur en OM?

Het wekt vermoedelijk geen verbazing dat de toename van het contact en de samenwerking tussen bestuur en justitie min of meer parallel loopt aan de toename van aandacht voor strafrechtelijke handhaving. In een aantal pilots waren contact en samenwerking reeds aanwezig en goed (Wetterskip, Douane), in andere zijn contact en samenwerking toegenomen en/of verbeterd onder invloed van het transactieproject (IJmond, Veere, IMH). Alleen tussen Vlissingen en het OM is het contact niet goed en de samenwerking zo goed als afwezig. De AID geeft aan dat het contact met het OM eerder is afgenomen dan is toegenomen, waarbij wel meteen wordt benadrukt dat de lijn met het OM altijd heel kort is geweest. Een verklaring hiervoor is dat als alles goed gaat met de transactie, het OM er helemaal niet aan te pas komt. Contact met het OM vindt dan vooral plaats in het kader van het overleg dat in de meeste pilots regelmatig wordt gevoerd over het verloop van het project. Verbetering van de samenwerking kan ook blijken uit de aanpak van andere zaken dan die onder het Tbm vallen. Bij de IMH is een belangrijke factor de komst van een nieuwe parketsecretaris geweest. In Noord-Brabant is het contact tussen de aan het project deelnemende personen en OM goed (zeer open communicatie), maar bestaat veel verschil van inzicht over de (wijze van) handhaving zelf. Met uitzondering van laatstgenoemde pilot is het OM in het algemeen (zeer) positief over dit effect van het project. Het OM heeft de kans gegrepen om begrip te kweken voor punitieve afdoening van milieudelicten en lijkt daarin in het algemeen ook geslaagd.

4.3.5 Vergroting van de efficiëntie van de handhaving?

Voor de meeste bestuursorganen heeft de bestuurlijke transactie – in het algemeen – niet tot een noemenswaardige vergroting van de efficiëntie geleid. De deelnemers die niet eerder gebruik maakten van het strafrechtelijk instrumentarium hebben geen vergelijkingsmateriaal (RWS, Noord-Brabant). Een transactie is weliswaar eenvoudiger dan een bestuursrechtelijke sanctie als bestuursdwang of dwangsom, maar deze dienen totaal andere (handhavings)doelen en zijn dan ook niet uitwisselbaar. Voor de andere bestuursorganen geldt het volgende. Ten opzichte van lik-op-stuk is de transactie niet zonder meer een verbetering (maar evenmin een verslechtering). Zo noemt de Douane als voordeel van de bestuurlijke transactie ten opzichte van de oude werkwijze dat de bedragen door het CJIB worden geïnd, wat de Douane die administratieve ‘rompslomp’ bespaart. Wel betreurde men enigszins dat het ‘boter-bij-de-vis’-gevoel daardoor verdween. In geval van transacties aan niet-ingezetenen blijft overigens de oude werkwijze in gebruik (lik-op-stuk), om zeker te zijn van inning van het transactiebedrag. Hierdoor dienen door de boa's nog steeds twee verschillende procedures te worden gehanteerd, hetgeen de efficiëntie van de handhaving niet ten goede komt. Bij de AID was men aanvankelijk vrij sceptisch over de bestuurlijke transactie omdat men goede ervaringen met lik-op-stuk had. Tijdens de nulmeting aangevoerde bezwaren waren bijvoorbeeld meer administratieve lasten (in plaats van een verkort proces-verbaal te faxen naar het OM dient voor de bestuurlijke transactie een proces-verbaal ter ondertekening naar het hoofdkantoor in Zwolle te worden gestuurd; bij niet betalen moet later alsnog een proces-verbaal naar het OM), verwarring doordat AID-controleurs in verschillende arrondissementen werkzaam zijn en alleen in het arrondissement Zwolle van hun transactiebevoegdheid gebruik mogen maken etc.³⁵

Bij de eindmeting is men echter zeer enthousiast over de bestuurlijke transactie, onder

35 Laatstgenoemde bezwaar is overigens halverwege het project opgeheven, doordat het toepassingsgebied voor de AID is uitgebreid tot de arrondissementen Almelo, Arnhem, Assen, Groningen, Leeuwarden en Zutphen (zie voor deze wijziging van het Tbm Stb. 2001, 575).

meer omdat de transactie een directe(re) confrontatie van de verdachte met zijn gedrag mogelijk maakt. Weliswaar is de transactiebevoegdheid niet aan de boa's gemandateerd, dezen delen het te betalen transactiebedrag wel alvast aan de verdachte mee (bij lik-op-stuk werd de hoogte van de transactie pas op het parket bepaald). Kennelijk maakt dit positieve effect het – overigens beperkte – efficiency-verlies goed.³⁶ Zie hierna paragraaf 4.3.6.

Wel is de transactie voor de meesten (AID, Wetterskip) eenvoudiger dan een regulier proces-verbaal, maar dat laatste moet toch worden opgemaakt ingeval de overtreder niet betaalt. Het alsnog opmaken van een volledig proces-verbaal, wat overigens in relatief weinig gevallen nodig is, is veel werk, al hebben de 'ervaren' strafrechtelijke handhavers (IMH, Wetterskip) hiermee geen problemen. IJmond is als enige van mening dat de transactie ook in vergelijking met gewoon proces-verbaal opmaken minder efficiënt is. Zie hierna.

In de uitvoering is de transactie minder efficiënt als de boa niet zelf (in mandaat) kan beslissen, maar het aanbieden van een transactie is voorbehouden aan het bestuursorgaan of een afdelingshoofd (IJmond, Noord-Brabant). Deze beperking gaat met name op in vergelijking met de lik-op-stukmethode en het regulier proces-verbaal, werkwijzen die altijd door de boa zelf en nooit door het bestuur worden uitgevoerd. In zoverre gaat de interne procedure die de bestuurlijke transactie, anders dan het regulier of verkort proces-verbaal (in geval van lik-op-stuk), moet doorlopen, ten koste van de snelheid van de handhaving. In relatie tot het reparatoire bestuursrechtelijke instrumentarium gaat het voorgaande niet op, omdat de inzet daarvan altijd pas 'achter het bureau' wordt bepaald.

Voor het OM is de transactie in het algemeen wél efficiënter. Als de overtreder betaalt – via het CJIB – heeft het OM er namelijk geen enkele bemoeienis mee. Het aantal gevallen dat toch nog via het parket loopt, is beperkt, met uitzondering van de pilot Haarlem, alwaar de Douane nu eenmaal een aanzienlijk aantal transacties aanbiedt en in vergelijking met de andere pilots minder transacties worden betaald. Percentueel is het aantal niet betaalde zaken daar echter vergelijkbaar met de aantallen die onder de oude werkwijze (lik-op-stuk) ook niet werden betaald en dus eveneens bij het OM terecht kwamen. Bij het Rotterdamse parket is men overigens minder tevreden met (de efficiëntie van) de bestuurlijke transactie. De oorzaak hiervoor lijkt gelegen te zijn in de aard van de geselecteerde delicten. De EVOA-zaken bijvoorbeeld zijn in de ogen van de Rotterdamse OvJ te ingewikkeld voor de bestuurlijke transactie. Deze zaken werden voorheen via de Douane door middel van lik-op-stuk afgedaan, waardoor reeds in een vroeg stadium overleg met het parket plaatsvond. Dat overleg ontbreekt nu, wat zich bij dit type delicten wrekt op het moment dat de transactie niet wordt betaald en alsnog een volledig proces-verbaal moet worden ingediend. De doorlooptijd van deze zaken is hoe dan ook langer dan voorheen met de lik-op-stukmethode. Zo blijven zaken volgens het OM ook relatief lang bij het CJIB liggen ("wanneer wij ze hier ontvangen, is het vaak al een half jaar later").

De opstart en het project zelf zijn zeer tijdrovend (geweest), onder meer door alle tussentijdse bijeenkomsten (daarover is veel geklaagd) en door de tijd die gemoeid is geweest met het aanpassen van de interne werkwijze, het creëren van draagvlak bij de uitvoerenden etc. Dit is zonder meer ten koste gegaan van de efficiëntie. Mede hierdoor konden de deelnemers over de kosten van de bestuurlijke transactie in vergelijking tot andere methoden van handhaving weinig zeggen.

36 Bij de eindmeting wordt van de kant van de AID overigens aangegeven dat bij voortzetting van het project met de bestuurlijke transactie, de interne procesgang met betrekking tot het aanmaken, aanleveren en verwerken van de transactievoorstellen zou moeten worden aangepast. Ook bestaat het voornemen om de transactiebevoegdheid te mandateren aan de boa's. Daarvan heeft men bij aanvang van het project afgezien uit vrees voor geweld van de agrariërs jegens de boa's; die vrees is evenwel ongegrond gebleken.

4.3.6 Vergroting van de effectiviteit van de handhaving?

Bij effectiviteit draait het vooral om de vraag in hoeverre de handhaving door de bestuurlijke transactie slagvaardiger is geworden. Een indicator daarvoor is de frequentie waarmee het instrument is ingezet. Daarnaast is de handhaving slagvaardig te noemen wanneer het gewenste resultaat, voldoen aan de transactievoorwaarde(n) – en verbetering van de naleving, maar zie daarover paragraaf 4.3.7 –, wordt gehaald. In dat opzicht is de bestuurlijke transactie effectief, want de betalingsbereidheid onder overtreders is groot. Zie onderstaande tabel.

Betaalde transacties³⁷; peildatum 3 september 2002

Bestuursorgaan	Aangeboden transacties	Sepot	Betaalde transacties	Naar parket
AID	141	2	76	1
Douane	795	12	569	128
IMH	11	0	6	3
Noord-Brabant	18	0	13	2
RWS	21	1	15	0
Veere	17	0	7	2
Wetterskip	92	2	84	3
IJmond	18	0	18	0

Reparatoire voorwaarden zijn (nagenoeg) niet gesteld, dus over de effectiviteit daarvan kan hooguit worden gespeculeerd. In Veere, waar in een aantal gevallen in het kader van de bestuurlijke transactie op informele wijze – dus niet officieel – op herstelmaatregelen is aangedrongen, zijn die maatregelen steeds getroffen. Strikt genomen moet deze handelwijze echter worden gekwalificeerd als het voortraject bij bestuursrechtelijke handhaving; worden de herstelmaatregelen niet getroffen, dan zou bijvoorbeeld een last onder dwangsom kunnen worden opgelegd. De ervaring leert dat acht à negen van de tien overtreders sowieso reeds na (informeel) waarschuwen overgaan tot beëindiging van de overtreding.³⁸

Bij de bestuursorganen die vóór de transactie structureel met lik-op-stuk werkten, is de effectiviteit in termen van slagvaardigheid gelijk gebleven (Douane, AID). Bij de andere bestuursorganen is de toepassing van de bestuurlijke transactie zo weinig frequent (en een aanzienlijk deel in het kader van speciale acties of controlerondes) dat van een vergroting van de effectiviteit van de handhaving in het algemeen geen sprake is. Alleen bij het Wetterskip kan onmiskenbaar van een vergroting van de effectiviteit worden gesproken. Zaken die nu met de transactie worden aangepakt, werden voorheen met gewone strafrechtelijke handhaving afgedaan (proces-verbaal naar OM, dat veelal een transactie aanbod; dat was uiteraard minder slagvaardig).

Bij effectiviteit wordt door veel projectdeelnemers ook gedacht aan het effect dat de handhaving op de overtreder heeft. Bij bestuursorganen die voorheen (nagenoeg) niet punitief optraden, is de effectiviteit van de handhaving in dit opzicht vergroot. Vooral IJmond gaf aan dat overtreders even moesten wennen aan de nieuwe aanpak van de milieudienst. Het Wetterskip heeft om die reden zelfs een heel mediaoffensief aan de introductie van de bestuurlijke transactie gewijd. Verrassend genoeg is met betrekking tot dit aspect ook enig verschil aan te wijzen tussen de lik-op-stukmethode en de bestuurlijke transactie. In theorie

37 Het verschil tussen het totaal aantal aangeboden transacties en de transacties die zijn betaald, geseponneerd of wegens niet betalen naar het parket doorgestuurd, is nog in procedure bij het CJIB.

38 Vgl. A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, Den Haag: VUGA 1997, p. 249.

zou het enige wezenlijke verschil tussen deze twee instrumenten – de acceptgiro komt van het CJIB in plaats van van het OM – voor de overtreder nagenoeg niet merkbaar moeten zijn. In de praktijk lijkt de bestuurlijke transactie toch directer van aard te zijn dan de lik-op-stukmethode, hetgeen vooral voortvloeit uit het feit dat de boa hetzij zelf de transactie (in mandaat) aanbiedt, hetzij de verdachte onmiddellijk kan meedelen welk transactiebedrag hij tegemoet kan zien. Bij de lik-op-stukmethode wordt weliswaar direct proces-verbaal opgemaakt, maar staat het transactiebedrag nog niet vast (zie daarover ook paragraaf 4.3.5). De ‘klap’ is daarmee indirecter, want komt later aan.

Een ander aspect van effectiviteit betreft uiteraard het doel dat met de handhaving wordt nagestreefd. Voor een aantal bestuursorganen is de effectiviteit van hun handhaving toegenomen, doordat zij nu kunnen optreden in gevallen waarin dat voorheen niet kon (eenmalige overtredingen, overtredingen met onomkeerbare gevolgen e.d.). Dit geldt met name voor de decentrale bestuursorganen (IJmond, provincie Noord-Brabant). Wij laten dit aspect hier verder rusten, omdat dit reeds bij de doelstelling ‘completer handhavingsinstrumentarium’ in paragraaf 4.3.2 aan de orde is geweest.

4.3.7 Verbetering van het nalevingsgedrag?

Verbetering van het nalevingsgedrag is moeilijk meetbaar. De indruk van de deelnemers – voorzover het de goed lopende pilots betreft – is dat het nalevingsgedrag is verbeterd. Meestal constateert men zo’n verbetering naar aanleiding van een handhavingsactie of -project (‘het zingt rond’; Veere, IJmond, AID) en/of ziet men die verbetering als resultaat van een strenger handhavingsbeleid meer in het algemeen (RWS, Wetterskip, Veere). Het voert dus te ver om de verbeteringen in het nalevingsgedrag alleen op het conto van de bestuurlijke transactie te schrijven. Voorzover de bestuurlijke transactie in een leemte in het handhavingsinstrumentarium voorzag en ertoe leidde dat delicten werden aangepakt die voorheen noodzakelijkerwijs ongemoeid werden gelaten (IJmond, Noord-Brabant), is hoe dan ook de pakkans toegenomen en, mits dat is doorgedrongen tot (potentiële) overtredders, daarmee de generaal-preventieve werking van de handhaving.

4.4 Bevindingen

Het verloop van het project kan zowel in positieve zin als in negatieve zin worden beschreven. Negatief is dat het lang heeft geduurd voordat het project in de meeste pilots echt was opgestart; hiermee zijn ettelijke maanden gemoeid geweest, wat op een totale projectduur van tweeënhalf jaar buitengewoon jammer is. Voorts bleken de randvoorwaarden (met name voorbereiding en capaciteit), ondanks een uitvoerig voorbereidingstraject en een – zeer actieve – projectbegeleiding, een knelpunt te zijn. Ten dele hangt dit evenwel samen met de vormgeving van het Tbm (zoals de voorwaarde dat een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar nodig is). Daarnaast is het aantal aangeboden transacties tegengevallen. De in totaal 1113 transacties – waarvan er 795 aan één organisatie zijn toe te schrijven – vormen slechts een fractie van het aantal zaken dat in de afgelopen twee jaar strafrechtelijk is aangepakt. En daarvoor is wel een amvb opgesteld en een project georganiseerd! Hier moet echter tegenin worden gebracht dat aantallen niet heilig (mogen) zijn – en daarmee komt de positieve kant van het project in beeld. Ondanks het in absolute zin geringe aantal aangeboden transacties is ten aanzien van een aantal van de doelstellingen van het Tbm positief resultaat geboekt. Zo is – zeker voor de bestuursorganen die voorheen nauwelijks of geen gebruikmaakten van hun boa’s – sprake van een completer handhavingsinstrumentarium (omdat de boa’s voor de bestuurlijke transactie wél worden ingezet), is de aandacht voor strafrechtelijke handhaving bij laatstgenoemde bestuursorganen onmiskenbaar toegenomen en

is de samenwerking en het wederzijds begrip tussen bestuur en OM in vrijwel alle pilots toegenomen. Wat betreft toename van de efficiëntie en de effectiviteit van de handhaving is het beeld heel divers, doordat hiervoor in belangrijke mate bepalend was om wat voor soort bestuursorgaan het ging, welke werkwijze dit voorheen hanteerde, welke delicten in het Tbm zijn geselecteerd en hoe de transactiebevoegdheid werd ingebed in de eigen organisatie. In hoofdstuk 5 zal worden getracht uit deze diversiteit toch enige (algemene) conclusies te destilleren.

5 Conclusies

5.1 Algemeen

In hoofdstuk 4 is aan de hand van het toetsingskader het verloop van het project weergegeven. Daarbij is opgevallen dat de ervaringen in de verschillende pilots zeer divers zijn, al is een zekere tweedeling aan te brengen in bestuursorganen mét (eerdere en structurele) ervaring met het strafrechtelijk instrumentarium en bestuursorganen waarvoor punitieve handhaving betrekkelijk nieuw was. In dit hoofdstuk zal ondanks de geconstateerde diversiteit worden gepoogd algemene conclusies te trekken. Daarvoor zal opnieuw de indeling worden gehanteerd die voortvloeit uit het toetsingskader.

5.2 Randvoorwaarden

Draagvlak

Het meest essentieel voor een succesvolle toepassing van de bestuurlijke transactie blijkt draagvlak onder de uitvoerenden te zijn. Enthousiasme bij de boa's en steun van hun leidinggevenden leiden ertoe dat het instrument ook daadwerkelijk wordt ingezet. Het bestuur is in dezen meestal een opvallende afwezige; het 'draagvlak' bij het bestuur komt vooral tot uitdrukking in het achterwege blijven van al te veel (belemmerende) bemoeienis.

Vorbereiding

Wat betreft de voorbereiding blijkt vooral een goede training van de boa's van groot belang te zijn voor het welslagen van punitieve handhaving door het bestuur. Punitieve handhaving vergt een andere insteek dan reparatoire handhaving en die omslag is niet voor iedereen binnen een bestuurlijke organisatie vanzelfsprekend. Daarnaast dient ook de organisatie te zijn ingesteld op deze andere wijze van handhaving; er dienen voldoende boa's beschikbaar te zijn en de werkprocessen moeten *bij de huidige opzet* van de bestuurlijke transactiebevoegdheid worden gericht op snel(ler) handelen na constatering van een overtreding.

Capaciteit

Capaciteit is in bijna alle organisaties een knelpunt, vooral met betrekking tot het aantal (ervaren!) opsporingsbevoegden. Voor de duur van het project was de capaciteit in de meeste gevallen nog wel verzekerd, maar wanneer de inzet voor de bestuurlijke transactie niet meer geormerkt is, moet bij sommige deelnemers – met name die waarbij de transactie heeft geleid tot de aanpak van delicten die voorheen geen prioriteit hadden of vanwege ontoereikendheid van het bestuursrechtelijke instrumentarium niet werden aangepakt – toch worden gevreesd voor een terugloop in de toepassing van de bestuurlijke transactie.³⁹

Bij het OM maakt men zich (nog) grotere zorgen dan bij de bestuursorganen, vooral wanneer de bestuurlijke transactie algemeen zou worden ingevoerd en tot een (enorme⁴⁰) toestroom van zaken zou leiden. Inderdaad kan worden geconcludeerd dat de bestuurlijke transactie niet alleen *ontlasting* van het OM tot gevolg heeft, namelijk in die gevallen waarin de transactie in de plaats van lik-op-stuk of regulier proces-verbaal is gekomen, maar tevens *belasting*, namelijk in die gevallen waarin voorheen door het bestuur niet werd opgetreden.

39 Dat de beschikbare capaciteit een mogelijk knelpunt is, ligt overigens niet aan de transactie als zodanig, maar komt in het algemeen op het terrein van de handhaving voor.

40 De te verwachten aantallen doorgezonden zaken per bestuursorgaan zijn weliswaar gering, wanneer maar genoeg bestuursorganen bevoegd zijn, kan dit toch tot een grote hoeveelheid zaken leiden.

Weliswaar komt slechts een klein percentage van die zaken uiteindelijk bij het OM terecht, dit betreft doorgaans niet het type zaak dat het OM tot zijn prioriteiten rekent (vgl. de Strategie milieu van het OM).

5.3 Het gebruik van de bestuurlijke transactiebevoegdheid

Ten aanzien van het gebruik van de bestuurlijke transactiebevoegdheid moet onderscheid worden gemaakt tussen de frequentie waarmee die bevoegdheid is ingezet en de wijze waarop dat vervolgens is geschied.

Frequentie

De mate waarin in de deelnemende pilots gebruik is gemaakt van de bestuurlijke transactiebevoegdheid, verschilt. Een aantal bestuursorganen is – na de reeds gememoreerde wat langzame start – voortvarend aan de slag gegaan en heeft grote aantallen transacties aangeboden. Dit betreft de Douane (pilot Haarlem), het Wetterskip (pilot Leeuwarden) en de AID (pilot Zwolle). Bij de overige deelnemers is het aantal aangeboden transacties beperkt gebleven (tussen de 10-20), met als absoluut dieptepunt Vlissingen (nul transacties). De oorzaken voor de verschillen in mate van toepassing zijn tweërlei. Voor een deel moeten de oorzaken in de sfeer van de deelnemers worden gezocht, zoals beschikbare capaciteit, prioriteit van de desbetreffende delicten en wijze van handhaven in het algemeen (punitief of reparatoir geïoriënteerd). Daarnaast is ook het Tbm zelf in een aantal gevallen debet geweest aan de mate waarin de transactiebevoegdheid is gebruikt, bijvoorbeeld door de selectie van delicten, het vereiste van een proces-verbaal en enkele beperkingen uit art. 3.

Wijze van toepassing

De Douane, het Wetterskip en de AID hebben met elkaar gemeen dat zij reeds gewend waren aan strafrechtelijk optreden en ervaring hadden met lik-op-stuk en het inzenden van gewone processen-verbaal. Ook is opvallend dat behalve door deze ‘grootgebruikers’, de transactiebevoegdheid aanvankelijk alleen – of hoofdzakelijk – is toegepast in het kader van handhavingsacties of specifieke controlerondes (IMH, IJmond, Noord-Brabant). Ook Veere geeft te kennen dat alle transacties op één à twee dagen zijn aangeboden. Het leek er dus op dat de bestuurlijke transactie door de deelnemers die nog niet veel ervaring hadden met strafrechtelijke instrumenten, niet echt in de algemene ‘gereedschapskist’ was opgenomen, maar ‘slechts’ af en toe werd meegepakt. Overigens is een projectmatige aanpak in veel gevallen dé manier om iets nieuws, in dit geval de bestuurlijke transactiebevoegdheid, te introduceren in de eigen handhaving; later in het project werden door deze bestuursorganen in ieder geval ook (meer) los van specifieke handhavingsacties geconstateerde overtredingen met bestuurlijke transacties aangepakt.

Voorts is de bestuurlijke transactiebevoegdheid vanuit bestuursrechtelijk perspectief vrij sober ingezet. Van de mogelijkheid reparatoire voorwaarden in het transactievoorstel op te nemen, is geen gebruikgemaakt. Evenmin is vaak in aanvulling op de bestuurlijke transactie bestuursrechtelijk opgetreden, wat in lijn met de idee van de integrale handhaving zou zijn (punitief optreden tegen het reeds begane feit in combinatie met reparatoir optreden ter voorkoming van herhaling, ongedaanmaking van de gevolgen e.d.).

Van de beperkingen uit art. 3 Tbm leiden die sub b, c en d (combinatie van strafbare feiten en milieuschade van meer dan 1200 euro) het vaakst tot het afzien van een transactievoorstel. Daarnaast wordt in de praktijk geen gebruikgemaakt van de transactiebevoegdheid als men het – vaststaande – transactiebedrag te hoog of te laag acht in relatie tot het begane feit.

5.4 Doelstellingen van het Transactiebesluit milieudelicten gehaald?

Van de zes doelstellingen van het Tbm is een drietal doelstellingen voor de bestuursorganen zonder veel ervaring met het strafrechtelijke instrumentarium (Noord-Brabant, RWS en Veere en in iets mindere mate IJmond en het Wetterskip) zonder meer gehaald, namelijk het bewerkstelligen van een completer handhavingsinstrumentarium, een toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving en een toename van de samenwerking tussen bestuur en OM. In zekere zin is hierdoor ook de effectiviteit van de handhaving (een vierde doelstelling) door deze bestuursorganen toegenomen. Met de bestuurlijke transactie is immers opgetreden in gevallen waarin men dat voorheen niet kon (althans niet deed – dergelijke zaken konden uiteraard al wel naar het OM worden gestuurd, zij het dat ze niet zonder meer aansluiten bij de prioriteitsstelling van het OM). Zie hierover paragraaf 4.3.6. Bij de andere bestuursorganen hebben eerstgenoemde drie doelstellingen nagenoeg geen rol gespeeld.

Wat betreft het vergroten van de efficiëntie van de handhaving, een doelstelling die samenhangt met het wezen van de transactie (een middel om eenvoudige, veel voorkomende delicten relatief snel af te handelen), is het beeld zeer divers. Dit heeft niet zozeer te maken met het Tbm als zodanig, maar vooral met de wijze waarop de transactiebevoegdheid door de verschillende projectdeelnemers wordt uitgevoerd alsmede de werkwijze die vóór introductie van de bestuurlijke transactie voor de desbetreffende delicten werd gehanteerd. Uit paragraaf 4.3.5 blijkt dat de bestuurlijke transactie zeer efficiënt kán werken, mits er bij de interne werkwijze geen onnodige belemmeringen worden opgeworpen. De winst in efficiëntie is anderzijds beperkt wanneer men de lik-op-stukmethode reeds op efficiënte wijze benutte (Douane, AID). Het experiment met de bestuurlijke transactie heeft in het algemeen niet kostenbesparend gewerkt, zij het dat dit niet aan de bestuurlijke transactie als zodanig kan worden toegeschreven als wel aan het feit dat de introductie van een nieuw instrument, zeker wanneer een en ander in projectvorm wordt gegoten, altijd de nodige (opstart)inspanningen vergt.

Een vijfde doelstelling, het vergroten van de effectiviteit van de handhaving, is in meer dan één opzicht gehaald. Hiervoor werd reeds gewezen op het feit dat sommige bestuursorganen met de bestuurlijke transactie optreden tegen overtredingen waarbij men vroeger met lege handen stond. Daarnaast is de transactie zonder twijfel een slagvaardig instrument gebleken, zeker gezien de hoge betalingsbereidheid. De ‘winst’ is op dit punt overigens groter bij de bestuursorganen die nog niet met de lik-op-stukmethode werkten. Ten slotte is aannemelijk dat de bestuurlijke transactie in de praktijk ook zeer ‘effectief’ is in zijn effect op de overtreder – dat is althans de overtuiging van veel projectdeelnemers. Doordat vaste bedragen worden gehanteerd, kunnen deze bijna altijd onmiddellijk door de boa aan de overtreder worden megedeeld, hetgeen het directe karakter van het instrument versterkt.

Een verbetering van het nalevingsgedrag, een laatste doelstelling van het Tbm, is zoals verwacht moeilijk te constateren geweest, met uitzondering van feiten en/of gebieden ten aanzien waarvan een specifieke handhavingsactie is uitgevoerd. Dergelijke acties krijgen aandacht, hetzij in de media hetzij omdat (potentiële) overtreders elkaar daarover aanspreken (‘het zingt rond’). In zoverre zou kunnen worden verwacht dat, wanneer maar voldoende bekendheid wordt gegeven aan de bestuurlijke transactie, aan de transigabele feiten en aan het voornemen van het bestuur deze feiten ook daadwerkelijk aan te pakken, het nalevingsgedrag ten aanzien van die feiten ook zal verbeteren; de pakkans neemt immers toe!

5.5 Verwachtingen van de projectdeelnemers uitgekomen?

De verwachtingen van de projectdeelnemers lopen grotendeels parallel aan de doelstellingen van het Tbm (vgl. hoofdstuk 2), zodat in grote lijnen kan worden verwezen naar de vorige

paragraaf. Bij de eindmeting lieten de meeste respondenten zich tamelijk enthousiast uit over de bestuurlijke transactie. De opgedane ervaring met een strafrechtelijke instrument en de snelheid en (relatieve) eenvoud van de transactie streden bij de vraag naar de voornaamste winst van het project om de voorrang. De verbetering van het nalevingsgedrag, bij de nulmeting als één van de belangrijkste doelstellingen genoemd, lijkt enigszins naar de achtergrond te zijn geschoven. Dat geen van de projectdeelnemers de bestuurlijke transactie graag zou inruilen voor de bestuurlijke boete, terwijl de transactie bij de nulmeting toch door een aantal respondenten als opmaat voor een boeteregeling werd gezien, is een aanwijzing voor het feit dat de bestuurlijke transactie in de praktijk alles bijeen welkom lijkt. De stellingname ten aanzien van de bestuurlijke boete is overigens genuanceerder wanneer het gaat om een boetebevoegdheid *naast* de transactiebevoegdheid. Zie daarover verder hoofdstuk 6.

5.6 Bevindingen

Uit de beschrijving van het verloop van het project (hoofdstuk 4) blijkt reeds dat de resultaten bij de diverse projectdeelnemers zeer verschillend zijn. Niettemin is er wel een rode draad te onderscheiden. Om te beginnen moet worden vastgesteld dat er bij aanvang van het project bij verschillende deelnemers nogal wat scepsis heerste althans de verwachtingen niet al te hooggespannen waren (vgl. in dit verband paragraaf 2.3.4). In de loop van het project werd het instrument echter vaker ingezet en raakte men allengs enthousiaster. Hierbij heeft waarschijnlijk een rol gespeeld dat de verwachtingen die de projectdeelnemers hadden, in belangrijke mate zijn uitgekomen (zie paragraaf 5.5). In zoverre kan de eerste onderzoeksvraag bevestigend worden beantwoord. Dat neemt niet weg dat er ook nog enkele kanttekeningen moeten worden geplaatst.

Door de (vrijwel algehele) afwezigheid van bestuurlijke bemoeienis is de bestuurlijke transactie een veel strafrechtelijker getint instrument geworden dan in het rapport Bestuurlijke boete⁴¹ was voorzien. In dat verband zou men zich kunnen afvragen in hoeverre het (nog) reëel is om te spreken van *bestuurlijke* transactie, maar dit terzijde. De keuzes die in het Tbm zijn gemaakt, zowel wat betreft de bevoegde bestuursorganen als de selectie van delicten, zijn voorts erg bepalend geweest voor het verloop van het project. Zo hebben een paar doelstellingen van het Tbm voor een aantal bestuursorganen nagenoeg geen rol gespeeld, omdat deze al vertrouwd waren met strafrechtelijke handhaving (AID, Douane, IMH). Doordat er slechts enkele decentrale bestuursorganen bij het project betrokken waren (zie daarover paragraaf 3.2.3), kan evenmin veel worden gezegd over de vraag of deze primair reparatoir handhavende organen in de toekomst belang bij een bestuurlijke boetebevoegdheid zouden hebben. De selectie van delicten is in sommige opzichten ongelukkig geweest, waardoor niet alle kansen zijn benut. Daarnaast blijkt het succes van de bestuurlijke transactie, vooral in termen van efficiëntie en effectiviteit, sterk samen te hangen met de vormgeving van de uitvoering (wel of geen mandatering aan boa's, lengte en ingewikkeldheid van interne procedures e.d.). De meeste succesfactoren die uit deze evaluatie naar voren komen, hangen dan ook sterk samen met de eigen organisatie. Denk bijvoorbeeld aan de aanwezigheid van enthousiaste boa's en andere betrokkenen, ervaring met strafrechtelijk optreden (bijvoorbeeld boa's met een politieachtergrond), alsmede het maken en hanteren van een leidraad (in de ene organisatie 'bonnenboekje' (Wetterskip), in de andere 'Tafel van 7' (IJmond) genoemd).

41 G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke boeten in het milieurecht, Den Haag: VROM Publicatiereeks milieubeheer 1997/5. In dit rapport is voor het eerst voorgesteld om bestuursorganen terzake van milieudelicten een transactiebevoegdheid toe te kennen.

Een belangrijk winstpunt van het experiment met de bestuurlijke transactie is ons inziens dat de aandacht voor punitieve afdoening van milieudelicten bij een aantal organen aanzienlijk is toegenomen (IJmond, Noord-Brabant). Die aandacht heeft in die gevallen een breder effect dan uitsluitend de handhavingsacties waarbij de transactie daadwerkelijk wordt ingezet. Deze bestuursorganen geven aan ook bij de bestuursrechtelijke handhaving een actievere houding in te nemen, zowel met het oog op strafrechtelijke afdoening als bestuursrechtelijke handhaving. Soms was die beweging al in gang gezet, maar de transactie heeft er zeker toe bijgedragen dat een en ander is versterkt/versneld. In dit kader betreuren enkele deelnemers dat de landelijke projectleiding (in het bijzonder de begeleidingscommissie van het project) zo de nadruk heeft gelegd op de kwantiteit (aantallen transacties) in plaats van op de kwaliteit (verbetering van de handhaving). Soms zijn ondanks geringe aantallen transacties toch de nodige inspanningen verricht.

Veel faalfactoren, althans redenen waarom de bestuurlijke transactie niet of slechts beperkt is gebruikt, hebben te maken met de wijze waarop het experiment met de bestuurlijke transactie in het Tbm is vormgegeven (selectie van delicten, de beperkingen van art. 3 Tbm, de hoogte van de transactiebedragen; vgl. paragraaf 4.2.2) of zijn gerelateerd aan de randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing (gebrek aan draagvlak en capaciteit). Deze faalfactoren hadden ons inziens kunnen worden voorzien en dus kunnen worden voorkómen.

Tot slot moet wel worden vastgesteld dat deelname aan het experiment met de bestuurlijke transactie de pilots veel tijd heeft gekost, mede gezien in relatie tot de 'opbrengst' (of: winst) van het project. Die opbrengst is ons inziens mede beperkt door de selectie van de pilots (de tot transactie bevoegde organen) en de selectie van delicten. Nu vond het tijdsbeslag nog plaats in het kader van een project, waarbij er een (morele) verplichting bestaat voldoende tijd aan de uitvoering te besteden. Wij vragen ons, met een aantal deelnemers, af hoe dit in de toekomst zal verlopen wanneer de bestuurlijke transactie landelijk zou worden ingevoerd in de vorm waarin het instrument thans is gegoten. Zie verder hoofdstuk 6.

6 Beschouwing en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt naar aanleiding van het voorgaande een beschouwing gegeven over de werking van het Tbm, waaruit enkele aanbevelingen voortvloeien. De beschouwing is toegespitst op een aantal thema's.

6.1 Beperkingen aan de bestuurlijke transactie

In hun rapport Bestuurlijke boeten in het milieurecht hebben Jurgens en Michiels voorgesteld de strafrechtelijke transactiebevoegdheid die het OM ingevolge art. 74 Sr. heeft ook aan bestuursorganen toe te kennen voor de handhaving van het milieurecht. Art. 74 heeft een ruim bereik: alle WED-feiten bijvoorbeeld vallen er onder. Het voorstel was in of bij het desbetreffende KB geen lijst met delicten op te nemen, maar aan de partners op regionaal of zelfs plaatselijk niveau over te laten voor welke delicten de transactiebevoegdheid zou worden ingezet. Dat zou veel ruimte laten aan de uitvoerende instanties en een op maat gesneden aanpak mogelijk maken. Wel zou het KB een bovengrens voor bestuurlijk transigabele feiten moeten bevatten; hun gedachten gingen uit naar f 10.000, thans 4.500 euro.

In het Tbm is voor een andere aanpak gekozen. Er is ten eerste wel een lijst met enkele honderden delicten gemaakt, die in de bijlage is opgenomen. Dat houdt een beperking in. Overigens is voor de deelnemende organen niet duidelijk waarop de gemaakte selectie nu precies is gebaseerd (zie paragraaf 3.2.4). Inrichtinggebonden delicten bijvoorbeeld zijn nauwelijks in de Bijlage bij het Tbm te vinden, terwijl ook binnen inrichtingen overtredingen voorkomen waarvoor het bestuursrechtelijke instrumentarium ontoereikend is. Voorzover de Bijlage inrichtinggebonden delicten omvat, is de transactiebevoegdheid ten aanzien van die delicten nagenoeg niet toegepast (vgl. ook Bijlage IV bij dit rapport). Daardoor kan er thans evenmin iets worden gezegd over de vraag in hoeverre bestuursorganen (ook) bij een langdurige(r) relatie met een bedrijf bereid zijn tot punitieve handhaving. Anderzijds heeft deze aanpak het voordeel dat er in heel Nederland een zelfde wettelijk regime geldt wat betreft de mogelijkheid van het aanbieden van bestuurlijke transacties en derhalve nadere afspraken omtrent de reikwijdte van het instrument niet nodig zijn. Een tweede beperking is dat het maximum bedrag waarvoor mag worden getransigeerd, is vastgesteld op f 2.500, thans 1.200 euro. Dat is aanzienlijk lager dan waaraan Jurgens en Michiels dachten. Voor nogal wat delicten geldt dat de milieuschade al snel hoger is dan dit bedrag en de transactie (met herstelvoorwaarde) dan niet voor de hand ligt. In art. 3 Tbm is zelfs uitgesloten dat in die gevallen een transactievoorstel wordt gedaan. De combinatie van genoemd bedrag met de selectie van delicten leidt er toe dat voor sommige organen (met name de VROM-inspectie) het transactie-instrument nauwelijks bruikbaar is.

Vervolgens is in de praktijk nog een verdere beperking aangebracht doordat de betrokken organen op instigatie van het projectbureau dat de toepassing van het Tbm begeleidt, aanvankelijk hebben besloten slechts enkele delicten uit de lijst te kiezen waarmee ze aan de slag zouden gaan. Inmiddels is deze zelf opgelegde beperking gedeeltelijk opgeheven, maar een belangrijk deel van de looptijd van het experiment heeft zij gegolden. Nu zou wellicht ook zonder die beperking de facto een keuze zijn gemaakt, doordat de tijd zou hebben ontbroken zich met het transactie-instrument op alle delicten te storten ten aanzien waarvan de respectieve organen handhavende bevoegdheid hadden. Toch is het de vraag of men vooral in het begin niet veel te voorzichtig is geweest.

Voorts zijn er in het Tbm allerlei procedurele en materiële voorwaarden gesteld aan de toepassing van de transactiebevoegdheid (zie paragraaf 3.2.2). Deze voorwaarden vormen, de

ene meer dan de andere, een forse inperking van de mogelijkheden om bestuurlijke transacties aan te bieden. Op de gerechtvaardigheid van deze inperkingen komen we hierna nog terug.

Ten slotte moet het bestuur zich – althans in theorie (vgl. paragraaf 3.2.2) – bij de uitoefening van de transactiebevoegdheid in alle opzichten houden aan de Aanwijzing handhaving milieurecht, in het bijzonder waar het gaat om de niet-kernbepalingen. Het Transactiebesluit milieudelicten ziet juist op de lichtere milieudelicten. Voorzover deze niet als kernbepaling zijn aan te duiden – hetgeen niet zelden het geval zal zijn⁴² – kan derhalve in theorie alleen een transactie worden aangeboden ingeval sprake is van bijzondere omstandigheden, zoals onomkeerbare milieuschade of een malafide overtreder. Het toepassingsbereik van de bestuurlijke transactie wordt hierdoor aanzienlijk beperkt.

Deze beperkingen, met name de wettelijke, zouden ook kunnen gelden in een toekomstige situatie waarin het Tbm voor alle tot handhaving van milieurecht bevoegde organen in Nederland zou gelden. Maar in de experimenteerperiode kwam daar nog eens bij dat maar zeer weinig organen bevoegd waren het Tbm toe te passen. Alle beperkingen tezamen zijn in belangrijke mate de oorzaak geweest van een geringe toepassing van het instrument. De lage aantallen bestuurlijke transacties zeggen daarom weinig over de geschiktheid van het instrument.

Bij voortzetting of uitbreiding van het experiment zouden enkele beperkingen geheel of gedeeltelijk moeten worden weggenomen om een bredere toepassing van de bestuurlijke transactie mogelijk te maken en daardoor een beter zicht op de toepassingsmogelijkheden en de voor- en nadelen van dit instrument te krijgen. In elk geval zou het bereik van het Tbm kunnen worden vergroot door er meer delicten onder te brengen. In het bijzonder moet daarbij worden gedacht aan inrichtingsgebonden delicten. Voorts dient minimaal te worden bezien of de thans in het Tbm vermelde bedragen wel adequaat zijn. Ook moet worden overwogen de financiële bovengrens op te trekken. (Uiteraard zouden bestuursorganen dan niet weer zelf beleidsmatige beperkingen moeten aanbrengen voor zover die niet in verband met capaciteitsproblemen noodzakelijk zijn.) Hier zou zich in die zin een probleem kunnen voordoen dat de bovengrens daardoor hoger komt te liggen dan die in het Transactiebesluit 1994. Dat er voor dezelfde of nagenoeg dezelfde feiten geen verschillende bedragen zouden moeten gelden, spreekt voor zich. Daarmee is evenwel niet gezegd dat ingevolge het Tbm voor te stellen transacties in het algemeen per se niet hoger zouden kunnen zijn dan transacties door de politieagent op grond van het Transactiebesluit 1994 kunnen worden voorgesteld. De Nota van Toelichting verdedigt de gelijkstelling in financiële bovengrens weliswaar door te wijzen op de vergelijkbaarheid van de bevoegdheden, maar dat gaat ons inziens slechts op bij de thans gekozen vormgeving waarin de bestuurlijke betrokkenheid gering is. Wanneer de bestuurlijke transactie meer een echt bestuurlijk instrument zou worden, zou daarin de legitimatie voor een andere hoogte van de grens kunnen zijn gelegen. Bij hogere bedragen ligt een daadwerkelijke bemoeienis van het bestuursorgaan voor de hand. Aan een bestuursorgaan kan de bevoegdheid een relatief hoog bedrag voor te stellen om redenen van legitimiteit eerder worden toevertrouwd dan aan de individuele opsporingsambtenaar.

Aanbevelingen

De *besluitwetgever* dient het bereik van het Tbm te vergroten door er meer delicten onder te brengen. Voorts dient te worden bezien of de thans in het Tbm vermelde bedragen adequaat zijn. Ook moet worden overwogen de financiële bovengrens op te trekken.

42 In de Strategie milieu worden kernbepalingen gedefinieerd als ‘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’ (p. 13).

6.2 Enkele inhoudelijke beperkingen nader bezien

In art. 3 Tbm onder b en c zijn twee beperkingen opgenomen betreffende situaties waarin van meer dan drie transigabele feiten sprake is respectievelijk situaties waarin behalve van een transigabel feit ook van een niet-transigabel strafbaar feit sprake is. In de praktijk worden deze beperkingen soms als onnodig belemmerend ervaren. Er is met name enig onbegrip voor het feit dat deze beperkingen (ook) gelden ten aanzien van zeer lichte overtredingen. Anderzijds begrijpt men de gedachte achter de beperkingen wel. In de praktijk wordt er vaak, al dan niet na overleg met het OM, wel een oplossing gevonden. Er is al met al in de huidige situaties weinig aanleiding deze beperkingen te schrappen. Dit zou evenwel anders komen te liggen wanneer er (substantieel) meer inrichtingsgebonden delicten onder de werking van het Tbm zouden worden gebracht. Met name de uitzondering onder c ligt dan minder voor de hand. De daarin bedoelde situatie zou zich om te beginnen vermoedelijk vaak voordoen. Dat naast een transigabel feit tegelijk een niet-transigabel feit is gepleegd, zou dan praktisch gesproken en uit een oogpunt van effectieve en doelmatige bestuurlijke handhaving heel wel kunnen leiden tot een herstelsanctie voor het laatste feit en een transactie voor het eerste. Thans is dit door het Tbm uitgesloten. Dat in dergelijk gevallen het OM altijd zou moeten optreden, is iets wat het OM wel kan willen, maar in de praktijk niet gebeurt en ons inziens ook niet haalbaar is. In feite gaat het dan veelal als volgt dat het niet-transigabele feit bestuurlijk wordt aangepakt en tegen het transigabele feit in het geheel niet wordt opgetreden.

Een andere beperking betreft het feit dat transacties niet kunnen worden aangeboden aan overtredende overheden (art. 3 onder h Tbm). Deze beperking lijkt principieel niet goed te verdedigen en wordt door diverse respondenten gezien als het meten met twee maten. Als de gedachte is dat moet worden aangesloten bij “het gedachtegoed uit de notities over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen” (zie paragraaf 3.2.2) dan moet worden opgemerkt, dat het Pikmeer-II-arrest juist voorziet in een ruime mate van strafrechtelijke vervolgbaarheid van decentrale overheden. Wij zien niet goed welke van de thans transigabele delicten niet vervolgbaar zouden zijn als ze door (ambtenaren van) decentrale overheden worden gepleegd. Wel is zo dat voor zwaardere delicten (maar daarop ziet het Tbm niet), wellicht juist overheden zouden moeten worden vervolgd, in plaats van vervolging te kunnen afkopen. (Overigens staat deze gedachte haaks op de gedachte van aansluiting bij “het gedachtegoed uit de notities over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen”.) Maar dan moet er ook echt worden vervolgd! Het transactie-instrument is er toch mede om het bestuur de gelegenheid te geven aanvullend op te treden daar waar dat nodig is, bijvoorbeeld om redenen van capaciteitsgebrek bij het OM. Wanneer een overheidsinstantie een transigabel delict pleegt, zou overleg tussen het handhavende orgaan en OM moeten leiden tot een antwoord op de vraag wie actie onderneemt.

Aanbevelingen

De *besluitwetgever* dient het bepaalde in art. 3 sub c te schrappen indien de reikwijdte van het Tbm (substantieel) wordt uitgebreid met inrichtingsgebonden delicten. Het bepaalde in art. 3 sub h moet worden geschrapt.

6.3 De vormgeving van de bestuurlijke transactie

In genoemd rapport van Jurgens en Michiels stond voorop dat de bestuurlijke transactie ook echt een bestuurlijk instrument zou zijn, als alternatief voor de bestuurlijke boete. Dat veronderstelt een bestuurlijke betrokkenheid. Bij relatief hoge bedragen (en dus zwaardere delicten) zou die betrokkenheid er bij voorkeur ook in het individuele geval moeten zijn. Nu zijn de bedragen in het Tbm laag. Bovendien is in alle gevallen de transactiebevoegdheid

gemandateerd. Dit leidt ertoe dat de bestuurlijke betrokkenheid, zo al aanwezig, slechts de vorm van het vaststellen van beleid vooraf en evaluatie van de uitvoering daarvan achteraf (een keer per jaar bijvoorbeeld) aanneemt. Dat is gezien de aard van de thans bestuurlijk-transigabele delicten ook begrijpelijk en zelfs verstandig te noemen. Wel is het zo dat de huidige opzet niet leidt tot grote bestuurlijke aandacht voor dit instrument, terwijl die aandacht voor het mogelijke succes van de bestuurlijke transactie in de toekomst wel belangrijk zou kunnen zijn. In feite is er een tweedeling te maken in de bij het experiment betrokken organen. Enerzijds zijn er de landelijke organen als Douane en AID die gewend zijn aan het strafrecht en waarvan de boa's weinig verschil merken met de traditioneel strafrechtelijke werkwijze via bijvoorbeeld de lik-op-stukaanpak. Anderzijds zijn er de decentrale overheden – gemeenten, provincies en waterschappen – die gewend zijn aan een bestuurlijke aanpak met herstelsancties. Juist bij die organen zouden er in de beginjaren opstartproblemen met dit voor hen vreemde instrument kunnen rijzen. Niet alleen door het geringe aantal decentrale organen dat aan het experiment deelneemt, maar ook door de gekozen vorm ervan, krijgen die organen op bestuurlijk niveau weinig zicht op de toepassing en derhalve op de voor- en nadelen van de bestuurlijke transactie. Het voorgaande laat onverlet dat de ambtenaren van bedoelde organen die met de transactie werken steeds enthousiaster zijn geworden en ook aangeven er graag mee te willen doorgaan (zie paragraaf 4.3.3).

Het voorgaande hangt samen met het type bewijs dat het OM van het bestuursorgaan vraagt ingeval een zaak na een geweigerde transactie naar het OM wordt gestuurd. In verband met het bepaalde in art. 344 Sv is naar de opvatting van het OM een proces-verbaal nodig van een opsporingsambtenaar (zie ook paragraaf 3.2.2). Hoewel wij ons afvragen of art. 344 hiertoe werkelijk dwingt, wordt een rapport van een toezichthouder in de strafrechtelijke praktijk hoe dan ook niet als bewijsmiddel in de zin van art. 344 Sv gezien. Bovendien eist art. 7 lid 2 Tbm dat een transactievoorstel op een proces-verbaal is gebaseerd. Onder het huidige recht is er dus geen twijfel mogelijk: een transactievoorstel kan niet louter op een rapport van een toezichthouder worden gebaseerd. Denkbaar is echter dat de besluitwetgever deze beperking zou wegnemen. Zelfs een stringente uitleg van art. 344 Sv zou dan op zichzelf nog niet in de weg hoeven staan aan het aanbieden van een transactie door een toezichthouder (namens het bestuursorgaan). Bij een weigering op het voorstel in te gaan, zou de zaak dan evenwel niet rijp zijn om naar het OM te worden doorgestuurd. Eerst zou dan alsnog door een opsporingsambtenaar een proces-verbaal moeten worden opgemaakt. Voor het door de besluitwetgever wegnemen van bedoelde beperking is wel wat te zeggen. Volgens het voorontwerp Vierde tranche Awb is ook voor het opleggen van een bestuurlijke boete niet altijd een proces-verbaal vereist, namelijk niet bij boeten van ten hoogste 340 euro (zie paragraaf 3.3.1).

Zelfs is in die gevallen geen rapport van een toezichthouder vereist! Overigens geldt dit alles slechts tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Het ligt voor de hand dat bij milieurechtelijke overtredingen tenminste een rapport van een toezichthouder als bewijsmateriaal zal worden geveerd.

Voorts wordt voor het kunnen nemen van soms zeer ingrijpende herstelsanctiebesluiten nimmer een proces-verbaal als voorwaarde gesteld. Voor het bewijs wordt door de bestuursrechter veel belang gehecht aan het rapport van een toezichthouder.

Een volgend punt betreft de mandatering van de transactiebevoegdheid aan boa's. De boa is dan niet alleen degene die het feit constateert, maar tevens degene die de beslissing tot het al dan niet aanbieden van een transactie neemt. Een voordeel van deze wijze van bevoegdheidsuitoefening is dat het lik-op-stukkarakter van de transactie hierdoor beter uit de verf kan komen; er hoeft immers geen intern besluitvormingsproces in gang te worden gezet.

Een (potentieel) nadeel is dat de boa in een moeilijker positie ten opzichte van de overtreder kan komen te staan. Hij kan zich niet verschuilen achter het bestuur, maar moet zelf de verantwoordelijkheid voor de sanctionering op zich nemen. Bij de huidige tamelijk lage bedragen is dat overigens geen groot probleem.

Aanbevelingen

De *besluitwetgever* zou moeten overwegen ten minste voor lagere transactiebedragen het vereiste van een proces-verbaal te schrappen.

Bestuursorganen zouden, voor zover dit nog niet gebeurt, hun eigen betrokkenheid moeten organiseren door beleid vast te stellen en de toepassing daarvan regelmatig te toetsen. Na het eventueel optrekken van de financiële bovengrens zou een betrokkenheid in individuele gevallen (door overleg tussen toezichthouder of boa en bestuursorgaan) op haar plaats kunnen zijn.

6.4 Transacties, lik-op-stuk of afdoening door opsporingsambtenaren van feitgecodeerde overtredingen?

In hoofdstuk 3 zijn enkele methoden van handhaving met elkaar vergeleken. Uiteraard behoorde daartoe de bestuurlijke transactie. Twee andere methoden, de lik-op-stukaanpak en de politietransactie, vertonen daarmee een tamelijk grote verwantschap. De derde andere methode, de bestuurlijke boete, is duidelijk anders van aard, nu daarin het bestuur in de gevallen waarin het (uiteindelijk) bevoegd is een boete op te leggen, geheel eigen baas is en niet (meer) afhankelijk van het OM. Op de bestuurlijke boete komen we aan het eind van dit hoofdstuk terug, bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag.

Er van uitgaande dat handhaving altijd niet alleen zo doeltreffend, maar ook zo doelmatig mogelijk moet geschieden, zou moeten worden gekozen voor de meest eenvoudige aanpak waar die volstaat. Voor een aantal feiten is dat zonder twijfel de politietransactie. De opsporingsambtenaar kan geheel zelf de handhavingshandeling verrichten en heeft daarbij noch het bestuur, noch het OM nodig. Juist om die reden moet er wel een niet al te hoge bovengrens gelden en is een beperking tot relatief eenvoudig constateerbare feiten aangewezen. Gesproken wordt van feitgecodeerde overtredingen. In het Transactiebesluit 1994 zijn enkele milieudelicten opgenomen. De vraag rijst of een aantal feiten uit het Tbm niet beter onder de werking van het Transactiebesluit 1994 zou kunnen worden gebracht. Daarvoor is met name iets te zeggen nu de vormgeving van de bestuurlijke transactie er in de praktijk op neerkomt, dat een opsporingsambtenaar zelfstandig in mandaat de beslissing neemt om een transactie aan te bieden en het bestuur daarbij slechts zeer indirect (via jaarlijkse rapportages of iets dergelijks) betrokken is. De lik-op-stukaanpak is in vergelijking met de politietransactie ook nog omslachtig, omdat dan het OM moet worden ingeschakeld. Weliswaar is die aanpak eenvoudiger dan de normale gang van zaken (door een verkort, eenvoudig proces-verbaal), maar doordat het proces-verbaal naar het OM moet worden gezonden en daar de beslissing tot het doen van een transactievoorstel moet worden genomen, is toch van een *relatief* zware procedure sprake.

De grenzen aan de politietransactie (eenvoudig constateerbaar, tamelijk lage bedragen) brengen mee dat waarschijnlijk lang niet alles uit het Tbm kan worden overgeheveld naar de lijst behorende bij het Transactiebesluit 1994, maar het is de moeite waard na te gaan wat mogelijk is. Overigens spreken wij bewust van overheveling, omdat het bij voorkeur niet zo zou moeten zijn dat feiten zowel onder het ene als onder het andere besluit vallen; zie ook art. 12 Tbm. Dat leidt tot onduidelijkheid. Hoe dan ook zouden bij het vóórkomen van feiten op de lijsten van beide besluiten voor een en dezelfde gedraging hetzelfde (vaste) bedrag moeten gelden.

Voor feiten die niet worden overgeheveld, blijft het van belang dat naast de bestuurlijke transactie de lik-op-stukaanpak mogelijk blijft. Die aanpak biedt meer flexibiliteit wat de hoogte van het bedrag betreft (in het Tbm zijn die immers per feit vastgelegd) en werkt aldus aanvullend. Overigens is zij ook bruikbaar in gevallen waarin toepassing van het Tbm is uitgesloten, zoals bij overtredende overheden. Zou andersom de bestuurlijke transactie nog wel nuttig zijn naast de lik-op-stukaanpak? Dat is zeker het geval. Ten eerste werkt de bestuurlijke transactie directer richting overtreder. De opsporingsambtenaar kan meteen een voorstel doen, zonder langs het OM te hoeven. Dat werkt psychologisch sterk: de 'klap' die aan de overtreder wordt uitgedeeld, wordt gevormd door de mededeling van het bedrag. Dat is overigens mogelijk door de tarifiering in het Tbm. Bovendien ontlast de bestuurlijke transactie het OM, ervan uitgaande dat in de meeste gevallen het voorstel wordt aanvaard. Ten slotte is de bestuurlijke transactie van belang voor de bestuurlijke betrokkenheid bij het handhavend optreden tegen de bedoelde feiten. Zoals gezegd zou bij een uitbreiding van de reikwijdte van het Tbm, mede door ophoging van de financiële bovengrens, voor die betrokkenheid meer aanleiding kunnen zijn dan thans feitelijk het geval is.

Concluderend zouden de diverse methoden naast elkaar moeten blijven bestaan. Wel zou in het toepassingsbereik een verschuiving kunnen optreden.

Aanbeveling

De *besluitwetgever* zou moeten nagaan welke feiten die thans onder het Tbm vallen kunnen worden overgeheveld naar het Transactiebesluit 1994.

6.5 Vaste bedragen of bandbreedtes?

In de praktijk kunnen opsporingsambtenaren soms niet uit de voeten met de vastgestelde bedragen. Ze worden in individuele gevallen soms als te hoog of juist te laag ervaren. Denkbaar zou zijn de bedragen met bijvoorbeeld een kwart op te hogen en dan vervolgens die ophoging als bandbreedte te gebruiken in die zin dat in voorkomende gevallen een bedrag mag worden aangeboden dat maximaal 25% onder het vastgestelde bedrag ligt. Dit voordeel van de flexibiliteit heeft als keerzijde dat er steeds weer discussies kunnen ontstaan over de hoogte van het in het voorstel te vermelden bedrag. Het instrument wordt daardoor moeilijker toepasbaar. Bovendien kan het gesignaleerde probleem ook op andere wijze worden weggenomen. Ten eerste dient regelmatig te worden gezien, mede aan de hand van gerapporteerde praktijkervaringen, of de hoogte van de diverse vastgestelde bedragen wel adequaat is. Ten tweede kan in een individueel geval waarin die hoogte vanwege bijzondere omstandigheden de ambtenaar niet aanvaardbaar voorkomt, de lik-op-stukaanpak worden gevolgd.

Aanbeveling

Het systeem in het Tbm van vaste bedragen dient in stand te blijven; er zijn geen overtuigende argumenten om met bandbreedten te werken, wel bezwaren daartegen.

6.6 Draagvlak en capaciteit

Bij de deelnemers is er tot nu toe zeker van een voldoende breed draagvlak sprake. Men ziet de aanvullende waarde van het instrument bestuurlijke transactie, al verschilt de mate waarin. Het draagvlak zou kunnen worden vergroot door het toepassingsbereik van het Tbm te vergroten.

Wanneer het experiment wordt verlengd en eventueel uitgebreid tot meer delicten respectievelijk wanneer het experiment wordt omgezet in een permanente regeling voor alle

bestuursorganen in Nederland die met handhaving van milieurecht zijn belast, zou het draagvlak onder druk kunnen komen te staan door capaciteitsproblemen. Dit geldt zowel voor bestuursorganen als voor het OM. Aankloppen bij het rijk voor grotere financiële armslag is mogelijk, maar succes is, zeker in financieel moeilijke tijden, allerm minst verzekerd. Daarom moet primair worden gekeken naar andere mogelijkheden om de capaciteit op peil te houden of te vergroten. Dat kan door intensivering: niet meer (opsporings)ambtenaren, maar beter opgeleide. Voor bestuursorganen zou van rijkswege in elk geval hulp kunnen worden geboden in de vorm van opleidingsfaciliteiten. Verder zouden de decentrale organen door prioritering meer middelen moeten vrijmaken. Wat het OM betreft, zal er afhankelijk van de hoeveelheid voorgestelde en vervolgens niet aanvaarde transactievoorstellen eventueel personeelsuitbreiding moeten plaatsvinden.

Over geld gesproken: het feit dat de opbrengst van de transacties naar het rijk gaat ook als het orgaan dat het voorstel doet een gemeente, provincie of waterschap is, lijkt in de praktijk, blijkens mededelingen van respondenten, niet op grote bezwaren te stuiten. Men heeft er begrip voor (tenslotte moet het OM ook werk verrichten ingeval een voorstel niet wordt geaccepteerd; men kan niet alleen de lusten hebben en de lasten op het OM als rijksorgaan afschuiven) en ziet de gevaren van een ander systeem (schijn van de wil tot zelfverrijking). Bij de bestuurlijke boete zou dit anders kunnen liggen, omdat daarbij het bestuursorgaan zelf voor alles verantwoordelijk is en zelf alle werkzaamheden ter zake moet verrichten.

Aanbevelingen

De betrokken *bestuursorganen* van de centrale overheid en de decentrale overheden dienen zich bij voortzetting en eventueel uitbreiding van het Tbm te beraden op mogelijkheden om de capaciteit voor toepassing van het Tbm te vergroten. Ter zake van de opbrengst van de transacties dient de situatie te blijven zoals die is (opbrengsten vloeien in de algemene rijksmiddelen).

6.7 Algemeen oordeel over de toepassing van de bestuurlijke transactie

Op het moment van het schrijven van dit rapport is het Tbm nog geen twee jaar in werking. Bovendien is er door allerlei opstartproblemen in het eerste half jaar weinig gebeurd. Pas gedurende anderhalf jaar is er feitelijk sprake van toepassing van het Tbm door een kleine groep bestuursorganen. Om diverse redenen is er door de meeste organen weinig toepassing gegeven aan de mogelijkheden die het Tbm biedt. Dat maakt het geven van een oordeel over de waarde van het Tbm in de praktijk moeilijk. Toch doen we een poging.

Het Tbm is door (ambtenaren in dienst van) de betrokken organen in toenemende mate toegepast en wordt in het algemeen als een zinvolle aanvulling op het bestaande instrumentarium ervaren. Er is bij sommige organen echter nog sprake van onwennigheid en onwetendheid. De andere doelstellingen die de besluitwetgever met het Tbm had, zijn, voor zover we dat hebben kunnen nagaan, slechts deels bereikt. Effectiviteit en nalevingsgedrag lijken licht te zijn verbeterd. Ook is bij de meeste organen van intensievere samenwerking met het OM sprake. Op andere punten is onduidelijk wat de effecten van het Tbm zijn geweest. Er is bijvoorbeeld wel meer aandacht voor handhaving gekomen, maar onzeker is in hoeverre de transactie daarbij een rol van betekenis heeft gespeeld. Alles bijeen zijn er voldoende positieve gevolgen waar te nemen om in elk geval voorlopig op de een of andere wijze door te gaan met het instrument bestuurlijke transactie. De bestuurlijke transactie is namelijk in twee opzichten toch een gunstig aanbod gebleken: voor overtreders, die een hoge betalingsbereidheid tonen (en in de ogen van de projectdeelnemers ook onder de indruk zijn van het lik-op-stukeffect van de transactie), en voor de betrokken bestuursorganen, die de

bestuurlijke transactie, zoals gezegd, in toenemende mate toepassen en als nuttig extra instrument beschouwen.

De tot nu toe gehanteerde vormgeving is zodanig dat de bestuurlijke transactie een niet alleen formeel, maar ook feitelijk zeer strafrechtelijk getint instrument is. De bestuurlijke betrokkenheid is gering. Dat hoeft geen bezwaar te zijn: het is maar wat men met een regeling wil bereiken. Vergroting van de bestuurlijke betrokkenheid bij handhaving was en is echter wel een van de doelstellingen van het overheidsbeleid, zoals ook blijkend uit het kabinetsstandpunt Handhaven op niveau. De geringe hoogte van de (gefixeerde) bedragen maakt bestuurlijke betrokkenheid in individuele gevallen evenwel onwaarschijnlijk en zelfs niet gewenst. Bij hogere bedragen zou dit anders kunnen komen te liggen.

De strafrechtelijke vormgeving heeft er mede toe geleid dat organen die gewend waren boa's in te zetten, vaker en eerder de bestuurlijke transactiebevoegdheid hebben gebruikt dan de (algemene) bestuursorganen die dat minder vaak deden en doen. De keuze voor weinig gemeenten en provincies als deelnemers aan de pilot maken het moeilijk te beoordelen in hoeverre voor deze typen bestuursorganen de transactie een nuttig instrument is. Dit pleit ervoor eerst meer ervaring op te doen alvorens de bestuurlijke transactie voor alle bestuursorganen in Nederland in te voeren.

Aanbevelingen

De *besluitwetgever* dient de werking van het Tbm met enkele jaren te verlengen. Het aantal organen dat het Tbm mag toepassen moet worden uitgebreid. Ook zou de reikwijdte van het Tbm moeten worden uitgebreid door er meer en zwaardere delicten onder te brengen, onder optrekking van de hoogte van de financiële grens.

6.8 Naar bestuurlijke boeten in het milieurecht?

Ten slotte dient nog de tweede onderzoeksvraag te worden beantwoord, of uit de ervaringen met de bestuurlijke transactie conclusies kunnen worden getrokken voor de regeling van de bestuurlijke boete en de mogelijke reikwijdte van die regeling op het terrein van het milieurecht. Anders dan door ons verwacht voorafgaand aan het project, kan om een aantal redenen geen duidelijk antwoord op de vraag worden gegeven. Gezien de strafrechtelijke vormgeving van de toepassing van het instrument van de bestuurlijke transactie, de lage en gefixeerde bedragen, de geringe bestuurlijke betrokkenheid en de lage aantallen aangeboden transacties, hebben de ervaringen met de bestuurlijke transacties maar een beperkte betekenis voor eventuele beslissingen inzake de toekomst van de bestuurlijke boete in het milieurecht. Eigenlijk levert dit onderzoek geen relevante gegevens op voor een model waarin hoge boeten zouden kunnen worden opgelegd en geen tariefstelsel zou worden gehanteerd. Voor een model waarin alleen relatief lage, gefixeerde boetebedragen zouden kunnen worden opgelegd, is het uitgevoerde onderzoek in zoverre van belang, dat de ervaringen met de transactie laten zien dat er in het milieurecht met een bestuurlijk punitief instrument kan worden gewerkt en dat de belangstelling daarvoor groeiende is. Tegelijk zijn de respondenten verdeeld over de vraag of een boete wenselijk is. De vertegenwoordigers van de decentrale overheden zien er in elk geval weinig in. De bestuurlijke boete zou in vergelijking met de transactie ongetwijfeld meer werk voor het bestuurlijk apparaat met zich brengen. Daar staat tegenover dat dit instrument het OM juist zou ontlasten en het bestuur zelfstandiger zou maken. Voortgang met het transactie-experiment zou slechts nieuwe gegevens opleveren voor de discussie inzake de invoering van de bestuurlijke boete wanneer de reikwijdte van het Tbm in een aantal opzichten zou worden vergroot, zoals hierboven aanbevolen.