De handhaving van het milieurecht: ‘harder’ of ‘slimmer’?

Dr. M.V.C. Aalders

1. “Straffe handhaving” in Nederland

“De pendule lijkt in Nederland enigszins doorgeslagen in de richting van het heilig geloof in snelle wetgeving, strenge regels en straffe handhaving.” Aldus twee jaar geleden Malcolm Sparrow, hoogleraar in de praktijk van het openbaar bestuur aan de John F. Kennedy School of Government aan de Harvard-universiteit in de Verenigde Staten. Het is een nogal opmerkelijke uitspraak voor iemand afkomstig uit de Amerikaanse rechtscultuur met zijn strenge wetgeving en harde handhaving van regels. Sparrow is de nieuwe goeroe van toezichthoudend en wetten handhavend Nederland.[1] Hij sprak op besloten bijeenkomsten voor politiemensen, bestuurlijke handhavers, inspecteurs-generaal en werd daar bejubeld vanwege zijn inzichten. Sparrow, ooit *detective chief intendant* bij de Britse politie, staat dan ook bekend om zijn opvallende kijk op handhaving: niet meer alleen politie, niet alleen maar afschrikken, maar naar patronen kijken in de milieucriminaliteit en oplossingen voor misstanden vinden, liefst al voor het misdrijf zich voordoet.
Dat geeft te denken, als je de situatie in Nederland analyseert. Kranten berichten bij het zoveelste milieu-incident, dat met de milieuregelgeving een loopje wordt genomen (vooral door de uitvoerende en handhavende overheid zelf). Sinds de jaren zeventig, toen de eerste milieuwetgeving tot stand kwam, zijn berichten over de gebrekkige handhaving van het milieurecht niet van de lucht. Parlement, Rekenkamer, onderzoekbureaus, academici, consumenten en milieubeschermers riepen het van de daken: de milieuregels werden niet in acht genomen en er was geen controle op.

2. Centrale overheid niet passief

Toch kan men niet zeggen, dat de reactie van de centrale overheid passief is geweest. Op papier ziet het er aardig uit. In 1999 werden in alle provincies bestuursovereenkomsten milieuwethandhaving gesloten. Daarmee werd een van de twee grootste euvels in de handhaving aangepakt, namelijk de samenwerking tussen de vele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instanties. (Het andere euvel is het gebrek aan professionaliteit van de handhavers.) Niet alleen gemeenten binnen een provincie, ook de waterschappen, hoogheemraadschappen, de VROM Inspectie, de AID, Rijkswaterstaat, Politie, Openbaar Ministerie en tenslotte de Provincie, die de regie voerde, werken samen op het gebied van de handhaving. Om die samenwerking te ondersteunen werden regionale Servicepunten Handhaving (SEPHs) opgericht. Overigens zijn die langzaam aan het verdwijnen, wegens stopzetten van de financiële bijdrage van het ministerie van VROM, dat vond dat de SEPHs te weinig presteerden.[2] Als overkoepelend orgaan functioneerde het provinciaal Handhavingoverleg Milieu (PHOM).
Een landelijke handhavingrapportage van de VROM-Inspectie over 2002 toonde aan dat de meeste handhavingorganen niet aan de kwaliteitseisen van VROM voldeden.[3] Er waren nog verbeteringen nodig op het gebied van protocollen en werkinstructies. Het ontbrak aan inzicht in milieu-, veiligheids- en gezondheidsproblemen in de eigen omgeving. Bestuurders stelden

[1] NRC Handelsblad, 23 november 2003.
[2] Handhaving 2005, 3, p. 14-17.
[3] Vrom 030 318.

geen heldere prioriteiten. Zo sturen handhavers van de afvalstoffenwetgeving vooral op het aantal te realiseren producten en onvoldoende op risico's en daarop te baseren prioriteiten.[4] In de discussienota 'Met recht verantwoordelijk'[5] werd geopperd dat moest worden gestreefd naar een 'niet vrijblijvende' samenwerking en naar een professionele ambtelijke organisatie van het milieutoezicht. Op 28 januari 2002 startte het project 'Professionalisering van de Milieuhandhaving', waarin VROM, VNG, IPO en UvW en later ook V&W participeerden. Op 1 januari zouden 2005 alle instanties moeten voldoen aan de samen overeengekomen kwaliteitscriteria.

3. De handhaving nu: verbetering?

Het is nu zes maanden later. Wat is er te merken van de verbetering van de handhaving van het milieurecht? Nadat in 2002 de kwaliteitscriteria waren vastgesteld hebben alle handhavinginstanties een zelfevaluatie uitgevoerd, die werd geverifieerd door een onafhankelijk bureau. De resultaten werden in 2003 in een zogenaamde 'Nulmeting' gepubliceerd.[6] Vervolgens werden 'verbeterplannen' gemaakt en werd bovendien het Wetsvoorstel verbetering Handhavingstructuur (hoofdstuk 18 Wm) bij de Tweede Kamer ingediend,[7] waarin de samenwerking werd geregeld, alsmede de regierol van de provincies, de formele vastlegging van de kwaliteitscriteria[8] en een aantal aanvullende bevoegdheden van provincies en minister om bepaalde maatregelen voor te schrijven. In 2004 is een Landelijke Sanctiestrategie uitgekomen en werd nog een 'tussenmeting' gedaan om na te gaan of de verbeterplannen op koers lagen. Het resultaat werd op een bijeenkomst in mei 2004 meegedeeld. De meeste organisaties lagen op schema, maar elke provincie kende wel 'een paar zorgelijke achterblijvers'.[9] In juni 2005 werd in een landelijke rapportage de 'eindmeting' bekend. "Een geweldige sprong vooruit, maar…", zo luidde de conclusie, "het einddoel is niet gehaald." Het rapport kondigde aan dat de vervolgaanpak werd aangescherpt.

4. Wordt het milieu er beter van?

Met dat al is niet duidelijk, of het milieu er nu beter van wordt. Wie zijn oor te luisteren legt bij een handhavingambtenaar (en vooral ook bij bedrijven) hoort vaak van veel taai ongerief in de handhaving. Grote bedrijven, die hun zaakjes prima op orde hebben, aan 'over-compliance' doen (vaak uit concurrentieoverwegingen), systeem brengen in hun milieuzorg en graag een goede milieureputatie opbouwen, worden door de provinciale handhavers nogal eens op kleine vergunningovertredingen gepakt. De strenge financiers uit Den Haag vragen 'productie', dus moet het aantal p.v.'s omhoog. Daarentegen vliegen de kleintjes door de mazen van het net, als ze relatief flinke milieucriminele activiteiten verrichten. Gemeentebesturen hebben het gedogen niet afgeleerd en klagen dat ze te weinig financiële armslag hebben om veel en vooral ook goed opgeleide handhavingambtenaren aan te stellen. De economie speelt een rol, in negatieve zin, als het aankomt op het nemen van maatregelen tegen milieuvergrijpen.

---

[4] Handhaving afvalstoffenregelgeving, onderzoek in opdracht van het WODC, ministerie van Justitie, Novioconsult, Nijmegen, april 2003.
[5] TK 2000/01, 27 664, nr. 2, p. 113.
[6] Nulmeting milieuhandhaving Nederland per 1 januari 2003, Interprovinciaal Overleg, IPO-publicatienr. 219, Den Haag, juni 2003.
[7] TK 2003/04, 29 285, nr. 3. De Eerste Kamer moet nog beslissen.
[8] Gepubliceerd als Ontwerpbesluit kwaliteitseisen m.b.t. handhaving milieuwetgeving, Stcrt. 18 januari 2005, nr. 12, p. 22.
[9] Voortgangsbericht professionalisering van de milieuhandhaving, september 2004.

5. Het strafrechtelijk spoor: gebrek aan samenwerking

Bestuurlijke handhaving is één ding, maar er is ook een strafrechtelijk spoor en daar speelt samenwerking een belangrijke, vaak miskende rol. Er zijn milieuovertredingen die meer dan andere in aanmerking komen voor specifieke aandacht van strafrechtautoriteiten. Voorbeelden zijn de overtredingen van de afvalstoffenwetgeving en vooral de EVOA-overtredingen, de bodemverontreinigingen, agrarische milieudelicten en enkele zware Wvo- en Wet milieubeheer-delicten. Op dat terrein blijkt samenwerking tussen de twee handhavingautoriteiten moeilijk, vooral ook door de verschillen tussen de beide organisaties in juridische en politieke structuur en cultuur.[10] De organisatie van politie en OM is veel meer gericht op 'boeven vangen', terwijl het bestuur zich vooral richt op preventie van overtredingen en op overreding van de overtreders om de wet na te leven. In de literatuur spreekt men van een *command and control* beleidsstijl tegenover een *compliance* beleidsstijl. In feite concludeerden de onderzoekers dat politie en OM moeten kiezen tussen twee opties: of een groter isolement ten opzichte van het bestuur met zijn specifieke problemen, of meer engagement in en begrip voor die problemen.

6. Naar een Milieubeschermingsautoriteit

Als oplossing van het handhavingprobleem is wel geopperd een centraal milieuagentschap in te stellen. Deze Milieubeschermingsautoriteit, waarin alle milieuaspecten ook die nu onder andere departementen vallen (VenW, LNV, etc.) zijn opgenomen, is te vergelijken met de Evironmental Protection Agency in de Verenigde Staten, sinds 1999 ook in Engeland en Wales. Het beleid in Nederland heeft daar nooit aan gewild. De huidige VROM-Inspectie vervult die rol niet, zeker niet nu er een integrale departementale inspectie is gekomen, een mooi voorbeeld van versnippering door (ondoordachte) integratie. Niet goed valt in te zien, waarom een klein land als Nederland zich niet een gecentraliseerd uitvoerings- en handhaving orgaan zou kunnen permitteren, en grote landen als de VS en Engeland wel. Het steevast opduikende argument dat de burger dan een hechte band met de locale autoriteiten zou missen is zo langzamerhand een mythe. Bovendien kan een frietbakker heel wel door plaatselijke handhavers worden gecontroleerd. Daar hoeft men geen "professoraat in de oliën en vetten" voor te hebben, om met Godfried Bomans te spreken.

7. Van zachte aanpak naar harde…en terug

Op het laatst van het vorige decennium werd het streven naar zelfregulering, bijvoorbeeld met behulp van convenanten, omgebogen door het beleid van ministers Pronk en Brinkhorst die niets van de 'softe' aanpak moesten hebben. Maar het kabinet-Balkenende hervatte de tendens van de jaren negentig om meer zelfregulering te stimuleren.[11] De burger moet zelf de hand aan de ploeg slaan en zijn zaakjes in orde brengen. Op het vlak van veiligheids-, gezondheids- en milieurisico's wil de overheid aan bedrijven meer zelfregulering toestaan. Dat kan geen kwaad. Maar de bedoeling van deze beleidsvoornemens mag niet zijn dat op die manier de kosten worden verschoven naar het bedrijfsleven. Het zou te ver gaan als de overheid om overwegingen van efficiëntie de macht uit handen geeft.

---

[10] Zie M.H. Schaapman en M.V.C. Aalders, *Van 'boeven vangen' naar preventie van milieudelicten*, Samsom, Alphen aan den Rijn 2000.

[11] Hoofdlijnenakkoord Kabinet Balkenende II, mei 2003; Actieprogramma Andere Overheid, december 2003; Kaderstellende visie op toezicht, juni 2001.

Niet alleen bij VROM ook bij LNV[12] en Verkeer en Waterstaat[13] streeft men naar andere vormen van toezicht, andere werkwijzen en nieuwe relaties met bedrijven, burgers en collega-toezichthouders. Maar de plannen, hoe zeer ook steunend op ervaringen elders opgedaan en op literatuur[14] , lijken wat uitwerking betreft nog vaag.

8. Het adagium van Sparrow: "slimme handhaving"

De opzet van een nieuwe vorm van handhaving zou moeten zijn het adagium van Sparrow: niet meer alleen politie, niet alleen maar afschrikken, maar naar patronen kijken in de milieucriminaliteit en oplossingen voor misstanden vinden, liefst al voor het misdrijf zich voordoet. In dat patroon past heel goed een verhoogde interactie tussen bestuur, bedrijf en burger om in coproductie uitvoering te geven aan het milieubeleid, door middel van vergunningen (waaronder nieuwe vormen van vergunningen, zoals de VROM-vergunning), algemene regels, maar ook indien mogelijk afspraken in convenanten en het ontwikkelen of afdwingen van systeemzorg in het bedrijfsleven. Coöperatieve regulering heeft bewezen vaak beter te werken, vanwege het gezamenlijke leerproces ('beleidsleren'). Dat kan leiden tot een normering, die gesteund wordt door alle betrokkenen en is dan makkelijker handhaafbaar. Wel hard handhaven, indien nodig, maar vooral ook 'slim', dat is het parool. Ondanks alle mooie woorden in nota's zal het even duren tot ze in praktijk zijn gebracht. Een zekere scepsis is nog steeds op zijn plaats.

[12] Beleidskader Toezicht op Controle, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, maart 2005
[13] Toezicht in beweging, Ontwikkeling in het toezicht van Verkeer en Waterstaat, Inspectie Verkeer en Waterstaat, Den Haag, mei 2004.
[14] Bijvoorbeeld: Neil Gunningham en Peter Grabosky, Smart Regulation, Oxford, 1998