

De tijd is rijp



Commissie Herziening

Handhavingstelsel

VROM-regelgeving

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag	11
1.2 Ontwikkelingen	13
1.3 Opbouw van dit rapport.....	15
2 Werkwijze	17
3 Een analyse van de problemen	21
3.1 De opgave voor de overheid	21
3.2 De aard van de bedreigingen en risico's.....	26
3.3 De staat van de handhaving en handhavingsorganisatie...	30
3.4 De staat van de handhaving: conclusies	38
4 De oplossingsrichting	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Eisen waaraan een goede handhaving van omgevingsrecht moet voldoen	41
4.3 Naar een andere organisatie van de handhaving	48
4.3.1 Beschrijving van het model	48
4.3.2 Eén oplossingsrichting voor veel problemen	58
4.3.3 De tijd is rijp	60
Bijlage	63
Colofon.....	65

Samenvatting

Het stelsel van handhaving van de VROM-regelgeving

De handhaving van de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht laat te wensen over. Dat blijkt uit onderzoek. Er is weliswaar sprake van verbeteringen en zowel op rijksniveau (inspecties) als decentraal niveau (o.a. intergemeentelijke diensten) wordt samengewerkt. Ook tussen OM en bestuurlijke instanties zijn afspraken gemaakt. Maar in het licht van enerzijds de verdergaande decentralisatie en integratie van taken en bevoegdheden op dit terrein en anderzijds de toenemende Europeanisering en internationalisering van de omgevingsrechtelijke regelgeving, lijken die initiatieven en afspraken ontoereikend. Daarom heeft de minister van VROM het Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving gevraagd onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van de handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn (met inbegrip van de huidige bevoegdheidsverdeling) en de aanpassingen die nodig zijn in het belang van een effectieve, efficiënte en doelgerichte handhaving van de VROM-regelgeving. In het bijzonder zou moeten worden gekeken naar de deelproblemen ketenhandhaving, afstemming bestuursrecht-strafrecht, domeintoezicht en “level playing field”. Het onderzoeksteam, hierna aangeduid als commissie, heeft tussen half februari en begin juli 2008 onderzoek verricht en haar rapport geschreven. Zij heeft daartoe een grote hoeveelheid schriftelijk materiaal (onderzoeksrapporten, beleidsstukken e.d.) bestudeerd en een reeks gesprekken met personen werkzaam op het terrein van de handhaving van het omgevingsrecht gevoerd.

Bedreigingen en risico's; motieven voor naleving en handhaving

In het omgevingsrecht gaat het om regels die neveneffecten van menselijke activiteit, die schadelijk zijn voor de veiligheid en de gezondheid van mensen en van het leefmilieu, moeten voorkomen of beperken. De hedendaagse wijzen van produceren en consumeren bevatten veel bedreigingen van de veiligheid en de gezondheid van mensen en dieren en bedreigingen van de leefbaarheid, de duurzaamheid en de kwaliteit van onze leefomgeving. Veel activiteiten gaan gepaard met verontreiniging, aantasting en uitputting van het milieu. Regulering, in de vorm van wetgeving, vergunningverlening, beleidsregels, richtlijnen en zelfregulering, is nodig om de bedreigingen van de veiligheid, de

gezondheid en de orde in onze leefomgeving het hoofd te bieden. Regels hebben alleen dan maatschappelijk nut als zij ook worden nageleefd. Naleving van regelgeving is echter niet vanzelfsprekend. Er zijn verschillende motieven om niet na te leven. Er is sprake van een nalevingspiramide met onderaan een grote groep goedwillenden die incidenteel niet naleven, veelal uit gebrek aan kennis; daarboven is er een minder grote groep die het niet zo nauw neemt met het collectieve belang (houding van “moet kunnen”); dan komt een weer kleinere groep calculerenden en tenslotte is er aan de top een kleine groep criminelen. Een goed handhavingssysteem sluit bij deze indeling aan (handhavingsspiramide) en reageert al naar gelang het motief voor niet naleving op een wijze die daarbij past (“aangepast optreden”).

Naast de houding en het gedrag van normadressaten zijn voor de te kiezen handhavingsrespons nog drie omstandigheden van belang, die betrekking hebben op de verschillen in de bron, het risico en de schaal van de bedreigingen. Gaat het om eenmalige activiteiten, vaste bronnen of mobiele bronnen? Elk type bron vergt een eigen handhavingsaanpak. Wat de bedreigingen betreft kan men voor het terrein van de omgevingsregulering globaal onderscheiden tussen drie niveaus van risico van bedreigingen: hoog, middel en laag risico. Het toezicht en de handhaving betreffende mobiele en ketenactiviteiten met een hoog en middel risico vergen behalve gespecialiseerde deskundigheid ook een handhavingsorganisatie die in staat is om inzicht te verwerven in de gecompliceerde structuur waarin dit soort activiteiten zich afspelen. Een derde kenmerk dat een rol moet spelen in de aanpak en de inrichting van de handhaving is de schaal waarop verschillende activiteiten met negatieve externe effecten voor de leefomgeving zich afspelen.

De staat van de handhaving en de handhavingsorganisatie

Er is een handhavingstekort, niettegenstaande het feit dat er in de afgelopen decennia aanzienlijke inspanningen zijn verricht om de aanpak en de inrichting van de handhaving te verbeteren. Dat komt deels doordat de versterkingen van de handhaving worden ingehaald door nieuwe ontwikkelingen, zoals complexere technologie en globalisering van bijvoorbeeld afvalstromen. Het komt voor een ander deel doordat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet is toegesneden op de handhavingstaak. Alle pogingen die in het verleden zijn verricht om de inrichting meer toereikend te maken, hebben daar niet echt verandering in kunnen brengen.

De handhavingsstructuur voor het omgevingsrecht kenmerkt zich door een grote mate van fragmentatie. Er zijn meer dan 500 instanties bij betrokken. De handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende

nalevingsstrategie, waarin de aanpak van de “aangepaste reactie” centraal staat. De handhaving is niet toereikend waar het complexe bedrijfsprocessen betreft met hoge en middelhoge risico's en waar het gaat om bedreigingen van de omgeving vanuit mobiele bronnen en ketens. Ten slotte is de handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingspiramide (calculerende en criminele organisaties) niet of nauwelijks van de grond gekomen.

Het algemene beeld is dat gemeenten over de gehele linie zeer terughoudend zijn om meer te doen dan waarschuwen. Dit staat ver af van het gewenste handhavingsmodel van de aangepaste reactie. De ontoereikende handhaving op gemeentelijk niveau komt grotendeels niet voort uit onwil of nalatigheid. De kern van het probleem is, dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor de vereiste schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. De belangrijkste klacht van bedrijven betreft niet de frequentie waarmee zij gecontroleerd worden, maar het gebrek aan deskundigheid van inspecteurs. Het mobiliseren van de vereiste professionaliteit vergt grootschalige diensten. De huidige interbestuurlijke milieudiensten zijn op vrijwillige basis gevormd. Er zijn echter grote verschillen in de aard, intensiteit en vormgeving van de samenwerking, die in het ene geval beter functioneert dan in het andere. Inhoudelijk betreft de samenwerking voornamelijk de handhaving van het milieurecht. Voorts is de samenwerking in 'het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM)', waaraan ook het OM deelneemt, vooralsnog geen groot succes gebleken. Het LOM bracht onder meer een gemeenschappelijke nalevings- en handhavingsstrategie tot stand voor alle bijna 500 met 'VROM-handhaving' belaste bestuursorganen. In recent onderzoek kon echter slechts worden geconstateerd dat de landelijke nalevingsstrategie en de daarbij behorende plannen en programma's niet echt zijn ingedaald in de alledaagse aanpak van de handhaving op lokaal niveau. Gemeenten wijken in allerlei opzichten af van de landelijke strategie; de aanpak van de handhaving maakt niet zelden een willekeurige indruk en van de door het LOM beoogde samenhang tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving komt weinig terecht. Er zijn tal van oorzaken waarom de strafrechtelijke aanpak van met name milieucriminaliteit onvoldoende van de grond komt. Cruciaal is het knelpunt van de informatiehuishouding en de daarvan afgeleide problemen. Het blijkt voorts buitengewoon lastig te zijn om op vrijwillige basis werkbare afspraken te maken, ook tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers.

De schaal van de handhavingsdienst moet passen bij de schaal van de risicovolle en omgevingsbedreigende activiteiten. Een aanzienlijk deel van de gereguleerde activiteiten, met name die met een ketenstructuur en mobiliteit,

ontstijgt niet alleen de lokale schaal maar ook die van de regio. Een landelijke aanpak is daarvoor nodig.

Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. Die fragmentatie leidt weer tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven. Ook maakt zij het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten. De fragmentatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling vormen ten slotte een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

De oplossingsrichting

Het stelsel van de handhaving van het omgevingsrecht moet aan een aantal eisen voldoen. Er moet sprake zijn van toereikende bevoegdheden en middelen, van een adequaat schaalniveau, het vermogen en de bereidheid tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling en met andere landen, doelmatigheid in het toezicht (beperking toezichtslasten), een ketenaanpak, goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie, een heldere rolverdeling en afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving, gelijke behandeling van rechtssubjecten (zowel personen als bedrijven) en een gedifferentieerde aanpak op het brede omgevingsrechtelijke terrein. Gezien de analyse van de problematiek en de hiervoor genoemde eisen, is de commissie tot enkele voorstellen gekomen.

De commissie acht het, op basis van haar analyses, maar ook aansluitend bij literatuur, rapporten van andere commissies en vooral ook ontwikkelingen in de praktijk, noodzakelijk dat wettelijk wordt geregeld dat er in de toekomst in heel Nederland sprake zal zijn van omgevingsdiensten en dat elke gemeente en provincie verplicht deelneemt aan zo'n dienst (en liefst ook elk waterschap). Die omgevingsdiensten handhaven feitelijk een groot deel van het omgevingsrecht in de regio en werken ten behoeve van (in elk geval) de gemeenten en de provincie in de regio. In het voorgestelde model behouden de decentrale overheden hun formele handhavingsbevoegdheden, maar maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn, en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het

bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de dienst.

De commissie stelt voor dat er een wettelijk regeling komt waarvan de hoofdlijnen de volgende zijn. Er zijn 25 omgevingsregio's, die (alleen) qua territorium gelijk zijn aan de politieregio's. In elke regio is er een omgevingsdienst. De diensten hebben de juridische vorm van een openbaar lichaam. De financiering en het ter beschikking stellen van menskracht aan de diensten geschiedt door de deelnemende overheidsinstanties. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk. Zij sturen de dienst tevens inhoudelijk op hoofdlijnen aan, door het stellen van gezamenlijke en in beperkte mate ook individuele prioriteiten. Ook de minister van VROM kan, eventueel samen met andere ministers, prioriteiten stellen, die de diensten in acht moeten nemen. Tevens geeft de minister richtlijnen inzake de informatiehuishouding, de nalevings- en sanctiestrategie en de samenwerking met andere bestuurlijke en met justitiële instanties.

Daarnaast dient er een landelijke handhavingsorganisatie te zijn, enerzijds om taken te verrichten die vanwege de benodigde specifieke expertise en/of hun geringe frequentie centraal moeten worden verricht en anderzijds voor de opsporing en vervolging van zware milieudelicten. Het ligt voor de hand op dit punt waar mogelijk aan te sluiten bij het huidige stelsel. Dat brengt mee dat de huidige eerstelijnsbevoegdheden bij de VROM-Inspectie (VI) en de Minister van VROM blijven en dat bepaalde bevoegdheden, zoals die ter handhaving van het BRZO, naar de VI en de Minister van VROM worden overgeheveld. Voorts moet aan de Nationale Recherche een aanwijzing worden gegeven inzake internationale, georganiseerde milieucriminaliteit.

De commissie acht het verstandig bepaalde taken op het lokale niveau te laten, zoals het woningtoezicht, het toezicht op de horecabranche, 'leefbaarheidszaken' en omgevingsrechtelijke aspecten van evenementen. De handhavingstaken van de provincies zullen worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. Op rijksniveau moet de handhaving plaatsvinden die betrekking heeft op regio- of zelfs landsgrensoverschrijdende activiteiten. Daarnaast dient de handhaving op dit bestuurlijke niveau zich te richten op activiteiten die slechts weinig voorkomen of voor het toezicht waarop specialistische know how is vereist. Alle handhavingstaken op omgevingsrechtelijk gebied die niet conform het voorgaande door de gemeenten of de landelijke handhavingsorganisatie worden verricht, worden door de regionale omgevingsdiensten uitgevoerd.

Er moet een taakverdeling tussen bestuur en OM komen waarin tegen aanzienlijk meer omgevingsrechtelijke overtredingen/delicten in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. De verdeling moet robuust zijn; het

strafrecht (exclusief de bestuurlijke strafbeschikking dan) moet zoveel mogelijk worden gereserveerd voor de (middel)zware criminaliteit. Waar primair 'herstel' (in de legale toestand) mogelijk en gewenst is, zou het bestuur moeten optreden (althans het voortouw moeten hebben); waar bestraffing mogelijk en gewenst is, zou het bestuur bij kleinere delicten en het OM bij (middel)zware delicten aan zet moeten zijn.

Alle vier de kernproblemen uit de opdracht aan de commissie worden door een (nader technisch uit te werken) aanpak in de voorgestelde institutioneel getinte oplossingsrichting in grote mate teruggedrongen. Dat is mogelijk omdat alle problemen in belangrijke mate institutioneel van aard zijn. Ook los daarvan wordt een grotere handhavingskwaliteit bereikt.

Voor een houdbaar stelsel van handhaving van omgevingsrecht is een wettelijk kader nodig voor de verplichte invoering in het gehele land van regionale omgevingsdiensten. Daarnaast dient er een beperkte herschikking van taken en bevoegdheden te komen (overdracht aan een landelijke organisatie) en een robuustere samenwerking tussen bestuurlijke en justitiële instanties. De tijd is er rijp voor.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

De handhaving van het omgevingsrecht is voor verbetering vatbaar. In de notitie 'Samen werken aan toezicht en handhaving'¹ heeft de minister van VROM een aantal knelpunten benoemd. Er is bij een aantal organisaties sprake van onvoldoende aandacht, menskracht, kennis en deskundigheid voor het uitvoeren van deze taak, het ontbreekt hier en daar aan een professionele, op handhaving gerichte cultuur, er is soms onvoldoende bereidheid tot samenwerking, te weinig probleemgerichtheid en onvoldoende aansluiting van de bestuurlijke op de strafrechtelijke handhaving op elkaar. Dit alles is des te problematischer nu de complexiteit en de dynamiek van de te handhaven omgevingsregelgeving groot zijn. De afgelopen jaren zijn tal van initiatieven gestart om tot verbetering van de uitvoering van de handhaving te komen, zoals de vrijwillige intergemeentelijke samenwerking, de verbeterprogramma's en het instellen van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Toch is het, in het licht van enerzijds de verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden op dit terrein en anderzijds de toenemende Europeanisering en internationalisering van de omgevingsrechtelijke regelgeving, de vraag of alle (in de notitie opgesomde) genomen initiatieven toereikend zijn.

De minister van VROM heeft mede namens haar collega van Justitie, na overleg met de vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer, daarom op 11 februari 2008 het Onderzoeksteam Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving ingesteld (hierna aangeduid als 'de commissie') met de opdracht 'onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van de handhaving en het toezicht op de naleving van de VROM-regelgeving op de langere termijn (met inbegrip van de huidige bevoegdheidsverdeling) en de aanpassingen die nodig zijn in het belang van een effectieve, efficiënte en doelgerichte handhaving van de VROM-regelgeving. Het gaat hierbij niet alleen om de handhaving van de milieuregelgeving maar uitdrukkelijk ook om de handhaving van de regelgeving op het terrein van bouwen en ruimte.'²

¹ Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 20 december 2007 (*Kamerstukken II* 2007–2008, 29 83, nr. 83).

² Aldus de opdrachtbrief van 11 februari 2008 aan de leden van de commissie. Wat het toezicht betreft, gaat het in deze opdracht om het zogenoemde eerstelijns-toezicht van

De vraag die de ministers aan de commissie hebben gesteld, valt, aldus de opdracht aan de commissie, in vier deelvragen uiteen.

1. Kan integrale ketenhandhaving binnen dit stelsel een volwaardige plaats krijgen naast het toezicht op plaatsgebonden activiteiten? Is het effectief en efficiënt om daarvoor naar specifieke oplossingen te blijven zoeken in de vorm van projecten, vliegende brigades of andere houtje-touwtje-constructies van goedwillende overheden? Hoe zou dit anders kunnen?
2. Wat is er nodig voor een goede afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Dit om de strafrechtelijke handhaving goed tot haar recht te laten komen, zodat de politie, het OM en de strafrechter kunnen doen waar ze primair verantwoordelijk voor zijn en het meest voor zijn aangewezen?
3. Kan binnen het huidige stelsel worden gerealiseerd dat bijvoorbeeld de bedrijven in het domein chemie met één integraal toezichthoudende instantie van doen hebben, in plaats van met de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie, de provincie, de gemeente en het waterschap? Of moeten daarvoor ook coördinatiestructuren, zoals pilots, een oplossing bieden? En is de transparantie van zo'n stelsel straks voor betrokkenen voldoende? Hoe zou dit anders kunnen?
4. Hoe kan voor bedrijven, op het gebied van de handhaving, een level playing field worden bereikt en waar nodig eenheid van optreden? Welke mate van beleidsvrijheid van decentrale overheden kan daarbij gelden?

De commissie heeft de hoofdvraag aldus opgevat, dat zij niet alleen onderzoek zou moeten doen, maar tevens de richting zou moeten aangeven waarin het stelsel zo nodig moet worden aangepast. Gelet op het strategische karakter van het te geven advies zou daarmee niet in details moeten worden getreden.

De commissie is zich er van bewust dat de regulering en handhaving van activiteiten op het beleidsterrein van het omgevingsrecht deels ook onder de bevoegdheid van andere ministers (o.a. die van V&W en LNV) vallen en deels onder autonome bevoegdheden van decentrale overheden. Hoewel de opdracht aan de commissie is beperkt tot de VROM-regelgeving, is dit gegeven wel zijdelings bij het advies betrokken. De wetgeving inzake bijvoorbeeld water

VROM-regelgeving en niet het tweedelijnstoezicht, waarover op 21 september 2007 door de commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen is geadviseerd (rapport *Van specifiek naar generiek*) en waarover een standpunt is ingenomen door het kabinet op 23 april 2008 (*Kamerstukken II 2007–2008*, 31 200 VII, nr. 61).

en natuur is inhoudelijk (wat betreft de regulering van effecten van activiteiten op de omgeving) immers sterk verweven met de 'VROM-wetgeving'.

1.2 Ontwikkelingen

De commissie is gevraagd te adviseren over de houdbaarheid van het toezichtstelsel op de langere termijn, mede gezien een aantal ontwikkelingen, die een belangrijk effect hebben en krijgen op de handhaving van de VROM-regelgeving. In onderstaand kader worden de belangrijkste ontwikkelingen genoemd.

De toenemende globalisering van de economie en de liberalisering van de wereldhandel heeft als effect een toename van internationaal georganiseerde criminaliteit, bijvoorbeeld bij afvaltransporten. Overheden zijn zich nauwelijks bewust van de omvang van deze criminaliteit en zijn er niet of onvoldoende op ingericht deze vorm van criminaliteit aan te pakken. De internationaal georganiseerde milieucriminaliteit gaat de mogelijkheden van de lokale, regionale en veelal ook landelijke teams te boven.

Het kabinet heeft tegelijkertijd ingezet op decentralisatie, waardoor gemeenten en provincies meer taken krijgen. Bij het bedrijfsleven is er sprake van schaalvergroting, waardoor meer eisen aan de toezichthouders worden gesteld.

De wens om toezichtslasten te verminderen, te komen tot één toezichtsinstantie per bedrijf en het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) over het interbestuurlijk toezicht leiden tot doorlichting van de regelgeving en tot herijking van toezicht en de handhaving op het VROM-terrein. Het huidige specifieke instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht zal zoveel mogelijk worden vervangen door het generieke instrumentarium.

Er komt veel nieuwe regelgeving op partijen af, zoals het 'Activiteitenbesluit', de nieuwe Wro, de Wabo en de Waterwet, alsmede de Wet OM-afdoening en de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast hadden en hebben bestuursorganen het moeilijk met het toepassen van de vele EG-regels op het gebied van het omgevingsrecht.

De overheid is de laatste jaren actief op het gebied van ICT. De laatste jaren zijn de mogelijkheden van het structureren en uitwisselen van informatie aanzienlijk uitgebreid. Zo ontwikkelt en implementeert ICTU/e-Inspecties voor de rijksoverheid ICT-voorzieningen die de samenwerking tussen rijksinspecties bevorderen en voor elke inspectiedienst bruikbaar zijn.

Een ontwikkeling die een negatief effect op de handhaving zal kunnen gaan hebben, is de stagnatie op de arbeidsmarkt als gevolg van het beperkte arbeidsaanbod. Gemeenten ondervinden steeds vaker problemen bij het vervullen van vacatures voor 'VROM-taken'; de meeste openstaande vacatures hebben betrekking op het gebied van bouwen. Het gaat dan vooral om functionarissen voor handhaving en toezicht en (in het algemeen) om hoger opgeleiden.

Er zijn vele vormen van samenwerking in het handhavingsveld. Zo werken sinds kort vijftien rijksinspectiediensten samen bij het toezicht vanuit het Rijk. Hiermee wordt beoogd de toezichtslasten voor bedrijven te verminderen, onder andere te komen tot bundeling van inspecties, het maximeren van het aantal inspecties per bedrijf en de inrichting van frontoffices per domein van toezicht. Deze samenwerking bestaat echter alleen op rijksniveau en is er niet met provinciale en gemeentelijke toezichthouders.

Op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn tal van samenwerkingsafspraken gemaakt. De wijzen waarop deze samenwerking gestalte krijgt, lopen zeer uiteen, variërend van een gezamenlijke dienst met een uitgebreid takenpakket, zoals de DCMR (Milieudienst Rijnmond; ook provinciale handhavingstaken) en de milieudienst Zuid-Holland Zuid (ook RO-taken), tot het faciliteren van andere gemeenten door een centrumgemeente respectievelijk het incidenteel samen optrekken bij een inspectie. Op het gebied van externe veiligheid is sinds 2006 door alle betrokken organisaties samenwerking gezocht. De effecten van die samenwerking moeten nog worden geëvalueerd. Alle genoemde vormen van samenwerking bevinden zich overigens hoofdzakelijk op het terrein van milieu.

Ook tussen bestuursorganen enerzijds en OM en politie anderzijds zijn afspraken gemaakt om samen te werken, in het kader van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, ook hier alleen ten aanzien van de handhaving van het milieurecht. Recent onderzoek bevestigt de al langer bestaande indruk dat het moeilijk blijkt daaraan in de praktijk handen en voeten te geven. We komen daarop in het vervolg van dit rapport terug.

1.3 Opbouw van dit rapport

In het volgende hoofdstuk wordt vermeld hoe de commissie te werk is gegaan. Daarna volgt hoofdstuk 3 waarin een analyse wordt gemaakt van de problematiek van de handhaving van het omgevingsrecht. Die analyse begint met een verkenning van de opgave die de overheid op het gebied van de fysieke leefomgeving heeft en van de aard van de bedreigingen en risico's op dit gebied. Die verkenning is nodig om de handhavingsproblemen te kunnen plaatsen. Na vaststelling van de staat waarin de handhaving zich bevindt, volgt dan in hoofdstuk 4 de bespreking van de oplossingsrichting. De commissie pretendeert namelijk niet *de* (volledig uitgewerkte) oplossing voor de problemen te hebben, maar meent wel de richting te hebben gevonden waarin ze het best zouden kunnen worden opgelost.

2 Werkwijze

In dit hoofdstuk wordt vermeld hoe de commissie te werk is gegaan. Daarbij is van belang dat de commissie is geïnstalleerd op 14 februari 2008 en voor 1 juli 2008 haar werkzaamheden moest hebben voltooid. Deze beperkte tijdsspanne stelde uiteraard beperkingen aan de diepgang en de breedte van het onderzoek dat de commissie kon verrichten.

In de periode waarin de commissie werkzaam was, is een grote hoeveelheid materiaal verzameld en bestudeerd en zijn diverse gesprekken gevoerd met derden. Zij werd bij deze en andere werkzaamheden voortreffelijk ondersteund door het secretariaat van de commissie, bestaande uit de heer H.C. Goslinga en mevrouw drs. D. Gillisse, beiden van Adviesbureau Alons & Partners Consultancy bv.

De commissie heeft voorts een beroep kunnen doen op een ondersteuningsgroep, bestaande uit medewerkers van de ministeries van VROM en Justitie, het Openbaar Ministerie, het Inter Provinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Deze ondersteuningsgroep heeft op verzoek van de commissie aanvullende informatie verzameld en geleverd.

De hoeveelheid min of meer recente kamerstukken, onderzoeksrapporten, andere studies, programma's, beleidsvoornemens e.d. over handhaving van omgevingsrecht en daarmee samenhangende onderwerpen die de commissie ter beschikking kreeg, is enorm. Het gaat dan ook om een veelzijdig vraagstuk. Het materiaal kan grofweg in drieën worden verdeeld. Een deel van de stukken kan worden gekenschetst als achtergrondmateriaal, dat bijdroeg aan de kennis van het vraagstuk, en inspiratie vormde voor de te kiezen oplossingsrichting. Daarnaast waren er rapporten met harde onderzoeksgegevens, zoals de rapportages van de VROM-inspectie (VI) over de prestaties van de gemeenten op het vlak van de handhaving ten aanzien van milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen, het overzicht van de bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking en een rapport over de werking van de LOM-strategie. Deze gegevens vormen de basis voor de oplossingsrichting die de commissie heeft gekozen (zie hoofdstuk 4).

De VROM-inspectie heeft tussen 2003 en 2006 alle Nederlandse gemeenten onderzocht op adequate uitvoering van de taken op het gebied van VROM-regelgeving door decentrale overheden. In 2008 zijn

nog herhalingsbezoeken uitgevoerd. De commissie kon ook over de meest recente, nog niet gepubliceerde, gegevens beschikken.

Ten slotte heeft de commissie kennis genomen van rapporten van andere commissies die zich recent bezig hebben gehouden met onderwerpen die raken aan het onderwerp waarover deze commissie moest adviseren, waaronder het rapport van de Commissie Oosting. Met de uitkomsten van deze rapporten is zoveel mogelijk rekening gehouden.

Uit het verzamelde schriftelijke materiaal bleek dat het inderdaad niet goed (genoeg) gaat met de handhaving van het omgevingsrecht. Tegelijk riep dit materiaal een aantal vragen op over het hoe en waarom, over de actualiteit van sommige gegevens en over de vraag of bepaalde gegevens wellicht werden gekleurd door de specifieke invalshoek van de ‘aanbrenger’ ervan. Om zich een zo volledig en betrouwbaar mogelijk beeld van de situatie te vormen, binnen de boven aangegeven grenzen van het onderzoek, heeft de commissie gesprekken gevoerd met personen die ofwel zelf in de handhavingspraktijk werkzaam zijn of daarover uit anderen hoofde relevante informatie konden geven. Gesproken is met deskundigen, uitvoerders en managers van een milieudienst, een regionale researchedienst, het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie, enkele vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, een programmamanager e-Inspecties van de stichting ICTU en een ambtenaar van de VROM-Inspectie (zie voor een compleet overzicht de bijlage). Gesproken is over de problemen die zich in de praktijk voordoen bij het toezicht en de handhaving zowel vanuit de overheidsorganisaties als vanuit het bedrijfsleven.

In de gesprekken kwamen onder meer de volgende onderwerpen aan de orde: het verschil in handhavingkwaliteit op de diverse onderdelen van het omgevingsrecht, de vraag naar de vereiste schaal voor een professionele, adequate handhaving en de vereiste deskundigheid voor het toezicht, de wensen die het bedrijfsleven heeft ten aanzien van de handhaving, de toezichtslasten en het bewaken van eerlijke verhoudingen (level playing field), de mogelijkheden om de handhaving te verbeteren met moderne ict-technologie, de gewenste vormen van uitwisseling en analyse van informatie, de ketenproblematiek en de cultuurverschillen tussen bestuurlijke organisaties en het OM.

Aanvullend is een aantal bedrijven door de secretaris van de commissie telefonisch benaderd, specifiek om een indruk te krijgen van de omvang van de problemen inzake het eventueel ontbreken van een level playing field. Gevraagd is naar voorbeelden van situaties waarin bedrijven er economisch nadeel van ondervinden dat de VROM-regelgeving niet overal op dezelfde wijze en in dezelfde mate wordt gehandhaafd. Daarover is gesproken met personen van een landelijk opererend bouwbedrijf, een technisch adviesbureau, een architectenbureau, een garagebedrijf, alsmede met de branche-organisaties MKB, Metaalunie en VNO-NCW.

De commissie heeft haar eerste vergadering gehad direct na de installatie door minister Cramer op 14 februari 2008. Daarna heeft zij nog negen keer vergaderd. Haar slotvergadering vond plaats op 2 juli 2008. Tijdens enkele van de vergaderingen zijn tevens de boven vermelde gesprekken met derden gevoerd. Ook is een gesprek over de denklijn van de commissie gevoerd met vertegenwoordigers van IPO en Unie van Waterschappen. Voor dit gesprek was ook de VNG uitgenodigd, maar de VNG heeft van deze uitnodiging geen gebruik gemaakt. Tussentijds zijn de voorlopige bevindingen van de commissie besproken met de ministers van VROM en Justitie.

3 Een analyse van de problemen

3.1 De opgave voor de overheid

Algemeen

Nederland is een klein en dichtbevolkt land. De werkzaamheden van mensen, van bedrijven en organisaties, maar ook van individuen, hebben vrijwel steeds effecten voor anderen in de directe of wijdere omgeving van die werkzaamheden. Het kunnen neveneffecten zijn die rechtstreeks schadelijk zijn voor de veiligheid en de gezondheid van mensen, zoals vervuiling van de atmosfeer met schadelijke gassen, lozen van giftige stoffen in het oppervlaktewater of in de bodem, of het uitstoten van fijn stof in de directe omgeving van woningen en het gevaar voor explosies tijdens het vervoer en de opslag van gevaarlijke stoffen. Daarnaast gaat het ook om langetermijneffecten die ons leefmilieu bedreigen, zoals eertijds de aantasting van de ozonlaag en heden ten dage het broeikas effect of door de plundering van regenwouden. De veiligheid van mensen is ook in het geding bij de constructie van gebouwen en infrastructuur. Voorts maken al die talloze vormen van bedrijvigheid aanspraak op een aandeel in de schaarse ruimte in ons land, aanspraken die vaak concurreren of zelfs conflicteren. We leven in een *high risk society* en het is een taak van de overheid om al die risico's die moderne bedrijvigheid met zich mee brengt, beheersbaar te houden. Weliswaar ligt de primaire verantwoordelijkheid bij degenen die riskante activiteiten ontplooiën, maar zonder actieve bemoeienis van een centraal gezag zijn de gevaren en bedreigingen van de hedendaagse productiesamenleving niet onder controle te houden.

Een belangrijk – zij het niet het enige – instrument van de overheid is regulering: het uitvaardigen en handhaven van regels omtrent gedrag met externe effecten. De regelgeving die valt onder de (systeem)verantwoordelijkheid van de minister van VROM is er vooral op gericht om gevolgen van menselijke activiteit voor de omgeving in goede banen te leiden: het omgevingsrecht. Het gaat om regels die neveneffecten van menselijke activiteit, die schadelijk zijn voor de veiligheid en de gezondheid van mensen en van het leefmilieu, moeten voorkomen of beperken. Veiligheid is een belangrijke functie van de bouwvoorschriften en milieuvoorschriften. Daarnaast is er wetgeving die bestuurlijke instanties in staat stelt om een

optimaal gebruik van de ruimte – met afstemming van de vele vaak concurrerende claims voor ruimtegebruik – te bevorderen. Het VROM-domein dekt niet het geheel van de omgevingsregulering. Gedeelten berusten bij andere departementen zoals LNV (Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet).

De hedendaagse wijzen van produceren en consumeren bevatten zoals gezegd veel bedreigingen van de veiligheid en de gezondheid van mensen en dieren en bedreigingen van de leefbaarheid de duurzaamheid en de kwaliteit van onze leefomgeving. Om een goed beeld te krijgen van de opgave van regulering en handhaving is het zinvol de variëteit in bedreigingen en risico's in kaart te brengen.

Verontreiniging, aantasting en uitputting.

De meeste menselijke activiteiten, zowel productie als consumptie, gaan gepaard met vormen van *verontreiniging* van de leefomgeving. Onbruikbare of zelfs giftige gassen, vloeistoffen en vaste stoffen in allerlei vormen worden in steeds groter hoeveelheden aangemaakt als ongewenste bijproducten van allerlei vormen van behoeftebevrediging.

Hoewel de voortschrijdende techniek ertoe bijdraagt dat de verontreiniging per geproduceerde of geconsumeerde eenheid steeds kleiner wordt, neemt de totale hoeveelheid, zowel binnen ons land als wereldwijd, nog steeds sterk toe. Verontreiniging van de leefomgeving met ongewenste en schadelijke stoffen kan in beginsel ongedaan worden gemaakt: vervuilde grond kan worden schoongemaakt en gestort afval kan worden hergebruikt. Zolang dat niet is gebeurd vormen verontreinigingen vaak een groot gevaar voor de gezondheid en de veiligheid. Ernstiger nog zijn die neveneffecten van onze productie en consumptie die een *aantasting* van de leefomgeving met zich brengen. De opwarming van de aarde als gevolg van het broeikas effect door de toename van CO₂ in de atmosfeer is daar een sprekend voorbeeld van. De daarmee samenhangende verwoesting van de regenwouden is een ander voorbeeld. Aantastingen zijn moeilijk te herstellen en vaak praktisch onomkeerbaar. Een derde aanslag op onze leefomgeving is de *uitputting* van natuurlijke hulpbronnen en van de natuur in het algemeen. Sommige vormen van uitputting, zoals de gevolgen van overbevissing en overmatige houtkap, zijn in beginsel nog wel te herstellen. Andere, zoals de uitputting van de voorraden fossiele brandstoffen, zijn onomkeerbaar. De noodzaak van duurzame vormen van produceren en consumeren wordt breed onderschreven. Regulering van (economische) activiteiten levert daaraan een belangrijke bijdrage.

Regulering, naleving en handhaving

Regulering, in de vorm van wetgeving, vergunningverlening, beleidsregels, richtlijnen en zelfregulering, is nodig om de bedreigingen van de veiligheid, de gezondheid en de orde in onze leefomgeving het hoofd te bieden.

Hedendaagse discussies over regelzucht en regeldruk doen wel eens vergeten dat regelgeving een belangrijke maatschappelijke functie heeft. Regels zijn over het algemeen niet de hersenspinsels van op regelgeving beluste ambtenaren, maar het antwoord op de ervaring met bedreigingen in het verleden. Goede regels zijn vanzelfsprekend, voor goedwillende en goedgeïnformeerde burgers. Dat wil niet zeggen dat er geen problemen zijn rond regelgeving. In tegendeel, wetgeving en regulering is moeilijk werk, bestaande regelgeving kan snel achterhaald worden door nieuwe technische en maatschappelijke ontwikkelingen, de maatschappelijke kosten en de baten van regulering moeten steeds nauwlettend in het oog worden gehouden en alternatieven voor regelgeving dienen steeds bij die afwegingen te worden betrokken. Dit alles neemt niet weg dat goede regels noodzakelijk en onvermijdelijk zijn, wil de doelstelling van een veilige, gezonde en duurzame leefomgeving verwezenlijkt kunnen worden.

Regels hebben alleen dan maatschappelijk nut als zij ook worden nageleefd, dat wil zeggen, indien burgers en bedrijven zich gedragen overeenkomstig de desbetreffende wetten en voorschriften. De beste regels zijn regels die voor de goedwillende en goed geïnformeerde burger vanzelfsprekend zijn. Een bedrijf bijvoorbeeld, dat zijn interne milieuzorgsysteem goed op orde heeft, minimaliseert de vervuiling, aantasting en uitputting van het leefmilieu die met de bedrijfsvoering gepaard gaat. Een bedrijf dat de veiligheid van zijn medewerkers en zijn omgeving niet in gevaar wil brengen zorgt voor een veiligheidsbewakingssysteem dat de interne en externe veiligheid optimaliseert. De vereisten van de milieuwetgeving of veiligheidswetgeving zijn dan in hun bedrijfsprocessen ingebakken. Naleving is een vanzelfsprekendheid.

Naleving van regelgeving gebeurt echter lang niet altijd zo natuurlijk. Het is inmiddels een uitgemaakte zaak dat een tankstation voorzien moet zijn van een vloeistofdichte ondergrond; niemand die daaraan nog zou willen tornen. Over de vloeistofdichte vloer voor de werkplaats van de fietsenmaker wordt echter nog steeds gemopperd. Uit het voorgaande blijkt al dat burgers en bedrijven goed op de hoogte moeten zijn van de risico's en gevaren en van de manier waarop geldende regels die gevaren inperken. Permanente voorlichting en nalevingsondersteuning zijn daarom belangrijke instrumenten om naleving te bevorderen.

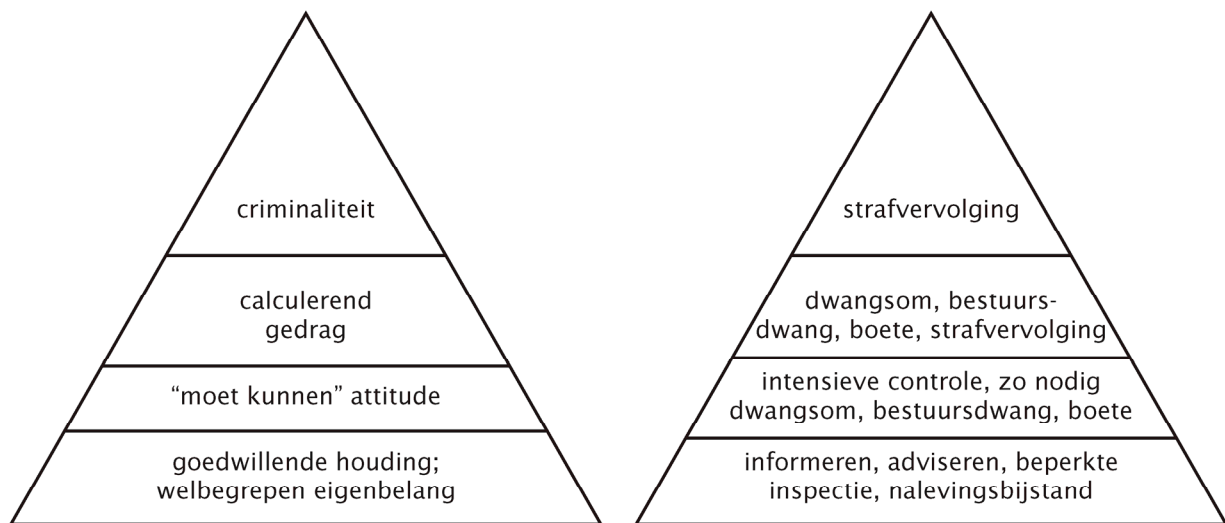
Maar ook goed geïnformeerde burgers en bedrijven handelen niet altijd overeenkomstig de regels. Er kunnen in concrete situaties altijd prikkels zijn waarom men een andere afweging maakt en besluit de regels even te laten voor wat ze zijn. Slordigheid en onoplettendheid liggen altijd op de loer of naleving kan even lastig uitkomen als er snel iets klaar moet of net te duur uitvallen als er een nieuwe installatie voor nodig is. Regulering bevat bovendien zijn eigen prikkels om juist in strijd met de regels te handelen. Naleving gaat altijd gepaard met kosten, de zogenoemde administratieve lasten. Het brengt extra voordeel mee om regels te ontduiken terwijl alle bedrijfsgenoten zich aan de regels houden. Dit onrechtmatig te verwerven concurrentievoordeel kan zo oplopen dat er een zwarte markt ontstaat voor illegale diensten of producten. Men kan de effecten daarvan terug zien in de grootschalige georganiseerde criminaliteit in bijvoorbeeld het domein van vervoer en handel in afvalstoffen.

Door de bank genomen heeft het nalevingsgedrag in een gereguleerde sector de vorm van een piramide.³ Het gros van degenen voor wie de regels zijn bedoeld is geneigd om die regels ook te volgen. Men herkent het welbegrepen eigenbelang in het gezamenlijk bevorderen van het collectieve belang van veiligheid, gezondheid en orde. Een reden om de regels te overtreden is voor deze groep, behalve gebrek aan kennis, onkunde en overmacht, de beeldvorming dat er in het algemeen weinig wordt nageleefd. Men begint zich dan “het keurigste jongetje van de klas” te voelen, of “een dief van de eigen portemonnee”. Deze groep vormt de brede basis van de piramide.

Een kleinere groep, hoger in de piramide, heeft de houding van “moet kunnen”, neemt het niet zo nauw met het collectieve belang en ziet geen been in bijvoorbeeld een vervuilende lozing naar het oppervlaktewater of een onjuiste vorm van vervoer van gevaarlijke chemicaliën. Een nog kleinere groep van *free riders* is steeds geneigd tot opportunistisch en calculerend gedrag. De regels en de daarachter liggende belangen hebben voor hen geen betekenis. Alleen de pakkans en de daaropvolgende straf kunnen hen ervan weerhouden om in strijd met de regels te handelen. De top van de piramide tenslotte wordt gevormd door de criminele organisaties en individuen. Hier vindt men de georganiseerde misdaad die vaak gepaard gaat met andere vormen van criminaliteit en geweld en die niet zelden grensoverschrijdend opereert. De milieucriminaliteit is één van die terreinen waar de grenzen tussen

³ Ian Ayres and John Braithwaite, *Responsive regulation: transcending the deregulation debate*, New York 1995; B. van Stokkom, *Handhaven: eerst kiezen, dan doen, sociaalwetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, www.justitie.nl.

onderwereld en bovenwereld vervagen en is daarom soms nog bedreigender voor de geordende samenleving dan “gewone” criminaliteit.



Nalevingspiramide en handhavingspiramide (naar Ayres & Braithwaite / Van Stokkum)

Volgens hedendaagse opvattingen is de aanpak van de handhaving een weerspiegeling van het gedrag in de gereguleerde sector. Handhavend optreden heeft dan de vorm van een handhavingspiramide, als pendant van de nalevingspiramide. De grote groep aan de basis van de nalevingspiramide heeft te kampen met gebrek aan kennis en informatie en wordt af en toe geconfronteerd met beperkte prikkels om van de regels af te wijken. Veel informatie, nalevingsbijstand en vergelijkbare manieren om naleving te bevorderen zijn op zijn plaats. Uitgangspunt voor de handhaving is de nalevingsbereidheid van deze groep. Lichte vormen van inspectie en controle (“af en toe over de schouder meekijken”) moeten de overtuiging ondersteunen dat de regels over de gehele linie serieus gehandhaafd worden.

Voor de “moet-kunners” is een meer intensieve inspectie, en zo nodig een tik op de vingers in de vorm van een boete, aangewezen. Met een dwangsom of bestuursdwang kan herhaling worden voorkomen of een aantasting ongedaan worden gemaakt. De groep calculerende normadressaten behoeft scherp toezicht en intensieve sanctionering, terwijl de criminele top van de nalevingspiramide geconfronteerd dient te worden met de top van de handhavingspiramide: een harde aanpak met inbegrip van strafvervolging.

De handhavingspiramide is een schetsmatige weergave van de hedendaagse inzichten in handhaving die samengevat kunnen worden met de term

“aangepast optreden”.⁴ Van de klassieke manier van regulering en handhaving: “opleggen en afdwingen” (*command and control* is de Engelstalige uitdrukking) is inmiddels wel duidelijk geworden dat die maar in beperkte mate effectief is. Handhavers behoeven een veel ruimer arsenaal aan middelen voor nalevingsbevordering en handhaving, middelen die kunnen worden ingezet al naar gelang de houding en het gedrag van verschillende groepen normadressaten. De organisatie van de handhaving dient dit gehele spectrum van nalevingsstrategieën te ondersteunen.

3.2 De aard van de bedreigingen en risico's

De houding en het gedrag van normadressaten behoort niet de enige bepalende factor te zijn voor de aanpak en de organisatie van de handhaving van omgevingsregelgeving. Tenminste drie andere omstandigheden dienen daarbij ook een rol te spelen, te weten de verschillen met betrekking tot de bron, het risico en de schaal van de bedreigingen.

Verschillen in bronnen

Eén manier om naar de bedreigingen van de leefomgeving te kijken is de bronnen ervan in aanmerking te nemen.

Men heeft in de eerste plaats te maken met *eenmalige activiteiten* zoals het oprichten van bouwwerken, het aanleggen van infrastructuur en activiteiten als ontgrondingen en mijnbouw. Deze activiteiten en de resultaten ervan moeten aan allerlei eisen van veiligheid voldoen, zoals constructienormen en gebruiksveiligheidseisen. Bovendien moeten de te bouwen of aan te leggen werken ingepast worden in de bestaande en toekomstige ordening van de fysieke ruimte. Eenmalige activiteiten vergen daarom specifieke vormen van regulering en handhaving zoals inspectie op de werkplaats.

Een *vaste bron* is een onderdeel van een productiehuishouding of consumptiehuishouding die allerlei vormen van afval voortbrengt. Emissies naar de atmosfeer, lozingen via het riool of verwijdering via afvalverwerkende bedrijven brengen het afval in de leefomgeving. Regulering van inrichtingen is er op gericht de afvalproductie zoveel mogelijk te beperken. Een andere soort bedreiging, die met name van productie-eenheden uitgaat, bestaat uit gevaren als ontploffing, brand en giflozingen. Men spreekt dan over de externe veiligheid van productieprocessen. Een ongewenst extern effect van

⁴ John Braithwaite, *Restorative justice & responsive regulation*, New York 2002. Men vindt deze gedachten bijvoorbeeld terug in de nota Handhaven op niveau, *Kamerstukken II* 1999–2000, 26 800 VI nr. 67, in de “*Tafel van elf*” (ministerie van justitie 2000), en in “*Minder last, meer effect, zes principes van goed toezicht*”, kaderstellende visie op toezicht 2005.

productieprocessen is hinder: geluidhinder, stank en trilling. De regulering van vaste bronnen is redelijk ontwikkeld en handhaving ervan is in beginsel goed uitvoerbaar omdat inspectie ter plaatse mogelijk is.

Transport en handel vormen *mobiele bronnen* van bedreigingen van de leefomgeving. Mobiliteit brengt uiteraard zelf verschillende vormen van verontreiniging en uitputting met zich mee (uitlaatgassen, verbruik van energie). Belangrijker in dit verband echter is de handel in en het vervoer van afvalstoffen, bouwafval en gevaarlijke stoffen: een deel van de uitkomsten van de bouw en aanleg van werken maar ook van de productie en consumptie. Verontreiniging, aantasting en risico's voor de externe veiligheid vormen opnieuw de typische bedreigingen die mede door regulering moeten worden aangepakt. Regulering en vooral handhaving zijn voor mobiele bronnen heel ingewikkeld. Het betreft niet zelden verplaatsingen over grote afstanden. De handel in afvalstoffen en gevaarlijke stoffen vindt plaats op nationale en internationale schaal. Vaak gaat het om logistieke of andere ketens waarvan veel verschillende ondernemingen deel uitmaken. Ketens zijn, in dit verband, reeksen economische handelingen met producten of afvalstoffen, welke reeksen worden gekenmerkt door overdrachtsmomenten.⁵ De overdrachten vinden plaats tussen rechthebbenden (eigenaren, vervoerders etc.). Inspecties op een vaste plaats zijn niet mogelijk; een goede handhaving vergt dat handhavende organisaties zicht hebben op de reeks van volgtijdige gebeurtenissen en handelingen en in staat zijn die gebeurtenissen en handelingen te volgen.⁶ Bovendien gaan de overdrachten vaak gepaard met een wisseling in bevoegd gezag: van de ene gemeentelijke jurisdictie naar de andere bijvoorbeeld, of van het gemeentelijk gezag naar dat van de VROM-Inspectie. Dit vergt een buitengewoon goede, maar moeilijk te verwezenlijken afstemming van de activiteiten van de diverse betrokken handhavingsinstanties.

Verschillen in risico

Een tweede factor die dient mee te wegen in de aanpak en inrichting van de handhaving op het terrein van de omgevingsregulering is het *risico* dat met verschillende bedreigingen samenhangt. In dit verband wordt onder een risico verstaan: de kans dat een (schadelijke) gebeurtenis zich voordoet, maal de ernst van de gevolgen ervan. De kans op een grootschalige explosie in een

⁵ B.H. Ruessink, Politie en milieuhandhaving, in: C.J.C.F. Fijnaut e.a. (red.). *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer 2007, p. 967–985, met name p. 981–982.

⁶ Zie bijv. Algemene Rekenkamer, *Ketenbesef op de werkvloer, Kamerstukken II, 2007–2008*, 31 394, nrs. 1–2; en in het bijzonder het gedeelte over de asbestketen.

chemische fabriek is, gemeten naar historische gegevens, niet groot. De gevolgen ervan kunnen echter zeer ernstig zijn. De kans op een auto-ongeluk is vele malen groter, maar de gevolgen ervan worden minder ernstig geacht. Er schuilt altijd een subjectief element in de waardering van dit soort risico's. Het is mogelijk om risico's te objectiveren en onderling vergelijkbaar te maken door de "ernst van de gevolgen" uit te drukken in maatschappelijke kosten. Ook dan is een subjectieve waardering niet te vermijden. Niettemin kan het vergelijkbaar maken van risico's helpen om handhavingsmiddelen het meest in te zetten waar de maatschappelijke behoefte het grootst is.⁷

Voor het terrein van de omgevingsregulering kan men globaal een onderscheid maken tussen drie niveaus van risico van bedreigingen: hoog, middel en laag risico. Tabel 3.1 bevat een overzicht van het risiconiveau van verschillende bedrijfsmatige activiteiten die in Nederland voorkomen.

3.1 Indeling verschillende bedrijfsmatige activiteiten naar soorten risico's voor de omgeving			
	Hoog risico	Middel hoog risico	Laag risico
Eenmalig	Ruimen van explosieven	Complexe constructie	Eenvoudige constructie Trilling
Inrichting	Delfstoffen (900 inrichtingen) Nucleair (8 inrichtingen) BRZO (320 inrichtingen) Chemie (overig) (150 inrichtingen) Buisleidingen (25 inrichtingen)	Externe veiligheid industrie (overig) Afval en emissies industrie (overig) Opslag gevaarlijke stoffen industrie (overig) Afval van bouw, sloop en grondverwerking	Geluidhinder Geurhinder Trilling
Mobiel en keten	Transport gevaarlijke stoffen Transport en handel in gevaarlijk afval	Transport gevaarlijke stoffen Transport en handel in afval en bouwafval Transport en handel in grond	

Bron: gebaseerd op gegevens van de VROM-inspectie

⁷ In de praktijk zijn investeringen in het tegengaan van bedreigingen soms in het geheel niet evenredig met de risico's die er mee samenhangen. Soms wordt een klein risico met een overmacht van middelen bestreden (gekke koeien ziekte), soms wordt in de aanpak van een groot risico relatief weinig geïnvesteerd (obesitas).

Uit het staatje blijkt, dat inrichtingsgebonden activiteiten met een hoog risico in een relatief beperkt aantal inrichtingen voorkomen. Activiteiten met een hoog risico behoeven een andere, en mogelijk intensievere, handhaving en controle dan activiteiten met een laag risico. Met name is hoogwaardige en gespecialiseerde deskundigheid vereist voor een adequate inspectie van dit type inrichtingen.

Het toezicht en de handhaving betreffende mobiele en ketenactiviteiten met een hoog en middel hoog risico vergen behalve gespecialiseerde deskundigheid ook een handhavingsorganisatie die in staat is om inzicht te verwerven in de gecompliceerde structuur waarin dit soort activiteiten zich afspelen.

Verschillen in schaal

Een derde kenmerk dat een rol moet spelen in de aanpak en de inrichting van de handhaving is de schaal waarop verschillende activiteiten met negatieve externe effecten voor de leefomgeving zich afspelen. Een praktische indeling daarvoor is lokaal, regionaal, landelijk en internationaal. Tabel 3.2 bevat een overzicht.

De tabel laat zien dat veel bedrijfsmatige activiteiten externe effecten hebben waarvan de schaal zich niet beperkt tot de lokale of zelfs regionale omgeving. Geurhinder en geluidhinder zullen zich grotendeels op lokaal niveau manifesteren, maar kunnen ook een regionale werking hebben. Iets als vervoer van vervuilde grond kan zich natuurlijk op lokaal niveau afspelen, maar mobiele en ketenactiviteiten hebben heel vaak een regionale of landelijke schaal. Als er iets mis gaat met een inrichting die valt onder het *Besluit Risico's Zware Ongevallen* zullen de effecten ervan zich vaak niet beperken tot de lokale omgeving. De maatschappelijke en politieke repercussies kunnen zelfs nationaal van aard zijn.

3.2 Indeling verschillende bedrijfsmatige activiteiten naar de schaal van risico's voor de omgeving				
	Internationaal	Landelijk	Regionaal	Lokaal
Eenmalig	Havens, vliegvelden	Nationale ruimtelijke inpassing Landelijke infrastructuur	Regionale ruimtelijke inpassing Regionale infrastructuur Complexe constructie	Lokale ruimtelijk inpassing Lokale infrastructuur Eenvoudige constructie Trilling, stof
Inrichting		Inrichtingen voor delfstoffenwinning Nucleaire installaties BRZO inrichtingen Chemie (overig) Buisleidingen	Externe veiligheid industrie Afval en emissies industrie Opslag gevaarlijke stoffen industrie Afval van bouw, sloop en grondverwerking Geluidhinder Geurhinder	Externe veiligheid industrie Afval en emissies industrie Opslag gevaarlijke stoffen industrie Afval van bouw, sloop en grondverwerking Geluidhinder Geurhinder Trilling
Mobiel en keten	Transport gevaarlijke stoffen Transport en handel in afval en bouwafval Transport en handel in grond			
Bron: tabel samengesteld uit verspreide gegevens				

Een belangrijk deel van de omgevingsproblematiek beperkt zich niet tot de landsgrenzen. Met name de (legale en illegale) internationale handel en transport van milieugevaarlijke stoffen, afvalstoffen, illegale handel in schaarse grondstoffen en bedreigde dieren en planten uit beschermde gebieden als regenwouden geschieden op wereldwijde schaal.

3.3 De staat van de handhaving en de handhavingsorganisatie

Uit het voorgaande blijkt dat de handhaving van de omgevingsregelgeving een omvangrijke opgave is. De handhaving is absoluut nodig, ter bescherming van de veiligheid, de gezondheid en de duurzaamheid van onze leefomgeving. De uitvoering van toezicht en handhaving vereist veel deskundigheid en inspanning. Onderzoek laat zien dat er juist ook op het terrein van het omgevingsrecht bij voortduring een handhavingstekort is. Regelmatig wordt gedoogd dat burgers en bedrijven handelen in strijd met wettelijke regels –

voor zover overtredingen al worden geconstateerd. Het handhavingstekort is er, niettegenstaande het feit dat er in de afgelopen decennia aanzienlijke inspanningen zijn verricht om de aanpak en de inrichting van de handhaving te verbeteren. Dat komt deels doordat de versterkingen van de handhaving worden ingehaald door nieuwe ontwikkelingen zoals complexere technologie en globalisering van bijvoorbeeld afvalstromen. Het komt voor een ander deel doordat de inrichting van de handhavingsorganisatie niet is toegesneden op de handhavingstaak. Alle pogingen die in het verleden zijn verricht om de inrichting meer toereikend te maken, hebben daar niet echt verandering in kunnen brengen.

De staat van de handhaving

De handhavingsstructuur voor het omgevingsrecht kenmerkt zich door een grote mate van fragmentatie. Voor de handhaving van de VROM-regelgeving zijn ruim 500 verschillende instanties verantwoordelijk. Dat zijn 443 gemeenten, 12 provincies, 26 waterschappen en een aantal toezichtsdiensten van het rijk voor de bestuurlijke handhaving, 26 politiekorpsen plus een onderdeel van het Openbaar ministerie, het Functioneel Parket, voor de strafrechtelijke zijde. Overigens doen de bestuurlijke instanties ook een deel van de strafrechtelijke handhaving: een aantal van hen heeft bijzondere opsporingsambtenaren in dienst die van geconstateerde overtredingen procesverbaal kunnen opmaken. Hoewel een aantal van deze handhavende instanties goede prestaties levert, is het niveau door de bank genomen aanzienlijk minder dan wat zou moeten en wat men ervan mag verwachten.

Een voorbeeld van toezicht en handhaving dat tegemoet komt aan de in § 3.1 bedoelde hedendaagse opvattingen is de aanpak van het Staattoezicht op de Mijnen. Deze dienst heeft de circa 900 inrichtingen op het gebied van delfstofwinning met een relatief hoog risico voor de omgeving onder zijn hoede. De inspecties en interventies worden onder meer gebaseerd op de hoogte van het risico en de mate van eerder geconstateerde naleving van de afzonderlijke inrichtingen. In deze aanpak herkent men de kenmerken van handhaving volgens het model van de “aangepaste reactie”. Ook bij andere rijksinspecties heeft men hiermee aanzienlijke vorderingen gemaakt. In andere segmenten van de handhaving van het omgevingsrecht blijft de kwaliteit echter sterk achter. Meer in het bijzonder zijn de volgende gebreken te constateren:

1. De handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende nalevingsstrategie, waarin de aanpak van de “aangepaste reactie” centraal staat.

2. De handhaving is in het bijzonder niet toereikend waar het complexe bedrijfsprocessen betreft met hoge en middelhoge risico's.
3. De handhaving is in het bijzonder niet toereikend waar het gaat om bedreigingen van de omgeving vanuit mobiele bronnen en ketens.
4. De handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingsspiramide (calculerende en criminele organisaties) is niet of nauwelijks van de grond gekomen.

De handhaving en de vereiste professionaliteit

Een belangrijk deel van de handhavingstaak berust bij de gemeentebesturen. De VROM-inspectie heeft de afgelopen vijf jaar veel werk gedaan om de prestaties van de gemeenten op onder andere het terrein van de handhaving van omgevingsrecht in kaart te brengen. De VROM-regelgeving kan ingedeeld worden naar drie terreinen: milieu, ruimtelijke ordening, bouwen en wonen. De VROM-inspectie waardeerde de gemeentelijke prestaties in drie categorieën: voldoende, deels voldoende en onvoldoende.

3.3 Prestaties van gemeenten bij de handhaving van VROM regelgeving in 2006 (in %)			
Handhaving	Voldoende	Deels voldoende	Onvoldoende
Bouwen en wonen	14	47	39
Milieu	32	51	18
Ruimtelijke ordening	15	36	49

Bron: VROM Inspectie Jaarrapportage 2006

Een samenvatting van de gemeentelijke prestaties zoals te vinden in de VI Jaarrapportage 2006 is vervat in tabel 3.3. Uit de tabel blijkt dat slechts één op de drie à vier gemeenten een handhavingssinspanning heeft die als toereikend kan worden beschouwd. Overigens is dit een verbetering vergeleken met eerdere jaren. In 2003 scoorde nog geen tien procent van de gemeenten een voldoende. Voorts blijkt dat het met name de kleinere gemeenten zijn die moeite hebben met de handhavingssopgave. Soortgelijk onderzoek bij een aantal provincies liet zien dat de provinciale besturen zich behoorlijk goed kwijten van hun handhavingstaken op het terrein van het omgevingsrecht – mede omdat zij voldoende en deskundige mensen kunnen inzetten.

Gemeenten die niet adequaat handhaven, voeren maar een beperkt deel van de noodzakelijke inspecties uit. Het toezicht dat zij uitoefenen heeft soms een willekeurig karakter. Het sanctionerend optreden laat sterk te wensen over. Het algemene beeld is dat gemeenten over de gehele linie zeer terughoudend

zijn om meer te doen dan waarschuwen. Dit staat ver af van het gewenste handhavingsmodel van de aangepaste reactie.

De ontoereikende handhaving op gemeentelijk niveau komt grotendeels niet voort uit onwil of nalatigheid. De kern van het probleem is, dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor de vereiste schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. De omvang van de handhavingsorganisatie moet voldoende zijn om de vereiste menskracht en deskundigheid in al zijn diversiteit te kunnen mobiliseren. Weinig gemeenten voldoen aan dit vereiste. Analyses laten zien dat gemeenten die niet adequaat handhaven te weinig personeel inzetten en dat het beschikbare personeel vaak te weinig deskundigheid heeft. De belangrijkste klacht van bedrijven over handhavingsdiensten betreft niet de frequentie waarmee zij gecontroleerd worden en dergelijke, maar het gebrek aan deskundigheid van inspecteurs. Het mobiliseren van de vereiste professionaliteit vergt grootschalige diensten.

Dit probleem is reeds lang bekend. In het verleden is op allerlei manieren getracht dit vraagstuk het hoofd te bieden. Er is gestreefd naar schaalvergroting van de handhavingsorganisaties in de vorm van samenwerkingsverbanden in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Rijkssubsidies werden beschikbaar gesteld om gemeenten aan te sporen gemeenschappelijke milieudiensten op te richten. Mede als gevolg daarvan zijn de afgelopen decennia tal van samenwerkingsverbanden op het vlak van de handhaving gevormd, vooral tussen gemeenten, een enkele keer ook met een provincie erbij. Naar schatting maakt ongeveer de helft van de gemeenten van zo'n samenwerkingsverband deel uit. Er zijn echter grote verschillen in de aard, intensiteit en vormgeving van de samenwerking. Inhoudelijk betreft de samenwerking voornamelijk de handhaving van het milieurecht. In alle gevallen is sprake van vrijwillige samenwerking, die in het ene geval beter functioneert dan in het andere. Daar waar samenwerkingsverbanden goed functioneren, blijkt de kwaliteit van de handhaving aanzienlijk beter te zijn dan het landelijk gemiddelde. Het meest sprekende voorbeeld is DCMR Milieudienst Rijnmond, een krachtige interbestuurlijke milieuorganisatie die in Rijnmond (het gebied met de meeste bedreigingen voor de omgeving) een heel goed niveau van handhaving weet te bereiken.

De VROM-inspectie heeft, op instigatie van de Tweede Kamer, met VROM-brede gemeenteonderzoeken geprobeerd de kwaliteit van de gemeentelijke VROM-activiteiten te verbeteren. Hoewel deze audits niet zonder resultaat zijn gebleven, zijn de interventies van de inspectie op veel weerstand gestuit. Inmiddels blijkt uit het kabinetsstandpunt over het rapport

van de commissie-Oosting, dat deze vorm van vertikaal toezicht voor de toekomst niet meer passend wordt geacht om gebreken in gemeentelijk functioneren op te lossen.

Voorts is er sedert 1990 op landelijk en regionaal niveau gewerkt aan integrale afstemming en samenwerking ten behoeve van de milieuhandhaving. In 2005 werd deze samenwerking geïnstitutionaliseerd in het LOM en in regionale en provinciale structuren voor handhavingsoverleg. Ook het Openbaar Ministerie participeert in dit samenwerkingsverband, vanwege de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Tegelijkertijd kregen de provinciale besturen de wettelijke opdracht binnen hun jurisdictie de regie te voeren over de (bestuursrechtelijke) milieuhandhaving en de kwaliteit van de handhaving door gemeenten en waterschappen te bewaken. Het LOM bracht onder meer een gemeenschappelijke nalevings- en handhavingsstrategie tot stand voor alle 500 met VROM-handhaving belaste bestuursorganen. In recent onderzoek kon echter slechts geconstateerd worden dat de landelijke nalevingsstrategie en de daarbij behorende plannen en programma's niet echt zijn ingedaald in de alledaagse aanpak van de handhaving op lokaal niveau.⁸ Gemeenten wijken in allerlei opzichten af van de landelijke strategie; de aanpak van de handhaving maakt niet zelden een willekeurige indruk en van de door het LOM beoogde samenhang tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving komt weinig terecht.

Al deze en dergelijke inspanningen hebben het fundamentele probleem niet kunnen oplossen. Een effectieve en efficiënte handhaving van de omgevingsregelgeving vergt professionele handhavingsorganisaties op een schaal die de omvang van de meeste gemeenten overstijgt. Hoewel er gemeenten blijken te zijn die wel op eigen kracht een behoorlijk niveau van handhaving weten te organiseren, is dat niet maatgevend voor de situatie als geheel. Het voorbeeld van DCMR laat zien dat juist ook een grote gemeente als Rotterdam en een provincie hun krachten bundelen met die van de omliggende gemeenten om een volwaardige milieudienst voor de regio in stand te houden.

Het vraagstuk van de vereiste professionaliteit is nog indringender waar het gaat om het toezicht op complexe bedrijfsprocessen met hoge en middelhoge risico's. Geen enkele gemeente beschikt over de deskundigheid die nodig is

⁸ Dit blijkt uit het concept van een rapport van J. de Ridder en N. Struiksmā, *De kern van de zaak?* Onderzoek in opdracht van het WODC, te verschijnen in 2008. Zie ook A.R. Neerhof en K.F. van der Woerd, *Evaluatie Wet handhavingsstructuur en Besluit kwaliteitseisen milieubeheer*, STEM publicatie 2007/2.

voor de handhaving in het kader van het Besluit Risico's Zware Ongevallen en slechts drie provincies alsmede de DCMR beschikken daar wel over.⁹ Voor de organisatie van dit type gespecialiseerd toezicht lijkt echter in het algemeen zelfs de regionale schaal te klein.

De handhaving en de schaal van de risico's en bedreigingen

Een tweede vereiste (naast dat van professionaliteit) dat aan de organisatie van de handhaving kan worden gesteld, is dat de schaal van de handhavingdienst moet passen bij de schaal van de risicovolle en omgevingsbedreigende activiteiten. Tabel 3.2 bevat een overzicht van de variatie in de schaal van de risico's, die weer mede bepalend zijn voor de handhavingsopgaven. Daaruit blijkt dat een aanzienlijk deel van de gereguleerde activiteiten niet alleen de lokale schaal maar ook die van de regio overstijgt.

Een bijzonder probleem in dit opzicht zijn de bedreigingen van de omgeving vanuit mobiele bronnen en ketens. De schaal waarop dit soort activiteiten plaatsvindt, toont een grote variatie, van lokaal tot internationaal. Zoals eerder opgemerkt brengen de mobiliteit en de ketenstructuur van dit soort activiteiten mee dat er regelmatig wisseling is van bevoegd gezag. Vanuit de traditionele, inrichtingsgebonden aanpak van de handhaving is hierop nauwelijks greep te krijgen. Een gestructureerde aanpak op regionaal en nationaal niveau is noodzakelijk. Daarbij is systematische uitwisseling van gegevens een eerste vereiste. Systemen voor de uitwisseling en deling van handhavingsinformatie zijn daarvoor in ontwikkeling. Een gerichte aanpak op basis van systematische uitwisseling van gegevens kan echter onmogelijk worden verwacht van 500 verschillende handhavende overheden – hoezeer men zich ook inspant om te coördineren en samen te werken.

De handhaving en de milieucriminaliteit

De handhaving in de hoogste segmenten van de handhavingspiramide schiet nog steeds ernstig tekort, ondanks vele inspanningen om daarin verbetering te brengen. Het gaat in dit hoogste segment om calculerend en crimineel gedrag, met als gevolg het toebrengen van ernstige schade aan het milieu, het bewust in gevaar brengen van de veiligheid en gezondheid van de mens en het leefmilieu en het verwerven van een omvangrijk crimineel vermogen ten laste van die ondernemingen die zich wel binnen de kaders van de wet bewegen. Dat vraagt om een adequate aanpak, waarbij naast opsporing en vervolging ook preventie, herstel van schade en ontneming van illegaal vermogen nadrukkelijk in beeld komen.

⁹ *Proefpeiling maatlat kritieke massa*. Rapport in het kader van het Verbeterprogramma uitvoering Brzo '99.

Bij vrijwel alle zwaardere milieudelicten is sprake van verwevenheid van legale en illegale activiteiten. Dat maakt het extra moeilijk zicht te krijgen op de milieucriminaliteit.

Wat verder opvalt is dat de zwaardere milieucriminaliteit niet alleen vaak het regionale niveau te boven gaat, maar ook de landsgrenzen overstijgt. Er is een toenemende handhavingsproblematiek die samenhangt met internationalisering van de handel en uitbreiding van EU-wetgeving. Zo wordt een toenemende internationale handel in en transport van afvalstoffen en van bedreigde uitheemse dieren en planten geconstateerd. Dit gaat gepaard met toenemende, internationaal georiënteerde, georganiseerde criminaliteit op die gebieden.

Hoewel deze problemen met enige regelmaat zijn gesignaleerd, komt er van de handhaving in dit hoogste segment van de handhavingspiramide tot dusver weinig terecht. Daarvoor zijn een aantal samenhangende oorzaken aan te wijzen.

Bestrijding van milieucriminaliteit is in belangrijke mate een taak van politie en justitie. In het verleden echter hebben de politiekorpsen en de arrondissementsparketten deze taak weinig prioriteit gegeven, ondanks dat de regiokorpsen al sinds 1990 gezamenlijk ongeveer 400 fte extra gefinancierd kregen voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht. Vanaf 2004 zijn de korpsen aangespoord om meer werk van de milieuhandhaving te maken. De politie en het OM werd opgedragen een nieuwe adequate structuur voor de strafrechtelijke milieuhandhaving op te zetten – met inzet van een passende capaciteit gelet op het aanbod, de aard en de zwaarte van de milieucriminaliteit en de voor dit doel extra gefinancierde fte's. De nieuwe structuur, met onder meer regionale en interregionale milieuteams bij de politie en met een gespecialiseerd functioneel parket bij het OM, werd enkele jaren later tussentijds geëvalueerd.¹⁰ Dit onderzoek liet zien dat er wel verbeteringen waren te constateren, maar dat er ook nog steeds grote gebreken waren. Knelpunten die een goede uitvoering van de milieutaak door politie en Functioneel Parket in de weg staan, zijn onder meer:

- het management van de kennis en informatie over milieucriminaliteit is gefragmenteerd en ontoereikend;
- men heeft onvoldoende zicht op (zwaardere) milieudelicten;

¹⁰ De resultaten van dit onderzoek werden op 21 mei 2007 in een brief van de Minister van Justitie aan de Kamer aangeboden (*Kamerstukken II 2007–2008*, 22 343, nr. 171).

- men is niet goed in staat om die zaken te selecteren en aan te vatten die er toe doen.¹¹

Voorts heeft de milieucriminaliteit een aantal bijzondere kenmerken waarbij de traditionele werkwijzen voor opsporing en handhaving niet goed passen. Zwaardere milieucriminaliteit is, anders dan “gewone” misdrijven, (maar evenals bijvoorbeeld veel vormen van fraude), te typeren als “haalcriminaliteit”. Gewone misdrijven worden geconstateerd, waarna een opsporingsonderzoek in werking treedt om de dader te achterhalen. Milieucriminaliteit wordt zelden zo maar geconstateerd, al dan niet op basis van aangifte. Opsporingsinstanties moeten actief aan de slag om te achterhalen of er criminele activiteiten zijn ontplooid en of er misdrijven zijn begaan. Daarvoor is het bijvoorbeeld nodig om allerlei detailinformatie over op zich niet criminele maar wel ongebruikelijke activiteiten uit verschillende bronnen bij elkaar te brengen en te analyseren. Met die informatie is het nóg moeilijk om zicht te krijgen op mogelijke criminele activiteiten: dit soort gegevens leidt zelden direct tot zicht op criminele activiteiten; daarvoor worden deze te goed afgeschermd. Wel kunnen ongebruikelijke activiteiten aan het licht komen, waarop een verdenking kan worden gebaseerd. Daarna kunnen opsporingsbevoegdheden worden ingezet om achter de façade van de bedrijfsvoering te kijken.

De strafrechtelijke handhavers zijn doorgaans niet in staat om zelf de noodzakelijke gegevens te verzamelen en te interpreteren. Daarvoor zijn zij in belangrijke mate afhankelijk van de expertise van degenen die belast zijn met het bestuurlijk toezicht en de sanctionering. Daarom bestaat er naast behoefte aan criminele inlichtingen ook grote behoefte aan adequate kennis en informatie uit het bestuurlijke handhavingscircuit ten behoeve van de opsporing van middelzware en zware criminaliteit.

In het recente verleden zijn regelmatig pogingen ondernomen om een toereikende uitwisseling van informatie tussen bestuurlijke handhavers en politie en justitie tot stand te brengen. Uit de door de commissie geraadpleegde bronnen en uit de met vertegenwoordigers van politie, justitie en de VROM-Inspectie gevoerde gesprekken komt het knelpunt van de informatiehuishouding en de daarvan afgeleide problemen echter nog steeds naar voren als een onderwerp van grote zorg. Het blijkt buitengewoon lastig te zijn om op vrijwillige basis werkbare afspraken te maken tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers. Zelfs goed ogende afspraken op kernthema's

¹¹ In reactie op deze onderzoeksresultaten heeft de Raad van Hoofdcommissarissen een beleidsplan opgesteld waarmee de genoemde en andere problemen en knelpunten moeten worden aangepakt.

(vuurwerk) worden maar gedeeltelijk nagekomen. Daardoor bestaat er geen zicht op wat er zich afspeelt in dit criminele segment, kunnen er geen zaken worden geselecteerd, wordt er onvoldoende deskundigheid opgebouwd en is er sprake van geringe productie of van onderzoeken op te laag criminaliteitsniveau bij sommige Regionale en Interregionale Milieuteams.

Het is, naar het oordeel van de commissie, illusoir te verwachten dat onder de huidige organisatorische omstandigheden een slagvaardige samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving ter bestrijding van de milieucriminaliteit tot stand kan worden gebracht. De bestuurlijke handhaving is daarvoor veel te gefragmenteerd. Het is eenvoudigweg onmogelijk om met vele verschillende bestuurlijke instanties op vrijwillige basis een goede informatiehuishouding op te zetten en doeltreffende handhavingstrajecten af te spreken en uit te voeren. Zonder een sterke reductie van de bestuurlijke complexiteit zal de milieucriminaliteit vrij spel houden.

3.4 De staat van de handhaving: conclusies

Er worden grote inspanningen verricht om de burgers van Nederland te beschermen tegen bedreigingen van de veiligheid en de gezondheid van mensen en dieren en bedreigingen van de leefbaarheid, de duurzaamheid en de kwaliteit van de leefomgeving. Een belangrijk deel van die inspanningen is gericht op de naleving en handhaving van de daarvoor afgesproken regels: het omgevingsrecht. Niettegenstaande alle goede intenties hebben de inspanningen op het terrein van de handhaving evenwel nog volstrekt onvoldoende effect. Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door *fragmentatie*, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. Meer in het bijzonder kunnen in dit verband de volgende conclusies worden getrokken:

- de verdeling van de handhavingstaak over meer dan 500 verschillende instanties maakt het onmogelijk om een kritische massa te organiseren voor de vereiste menskracht en deskundigheid;
- de fragmentatie leidt tot grote en ongerechtvaardigde verschillen in de aanpak van de handhaving en in de behandeling van burgers en bedrijven;
- de fragmentatie maakt het heel moeilijk en kostbaar, zo niet onmogelijk, om omgevingsproblemen aan te pakken die de jurisdicties van

afzonderlijke besturen overschrijden, met name mobiele en ketenactiviteiten;

- de fragmentatie en de gebrekkige informatie-uitwisseling vormen een grote barrière voor de aanpak van de zware en georganiseerde milieucriminaliteit.

4 De oplossingsrichting

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de handhaving van het omgevingsrecht nog niet op alle fronten een voldoende scoort, laat staan goed te noemen is. Gecombineerd met de verwachte ontwikkelingen op het vlak van de verdergaande internationalisering en de integratie van handhavingstaken onder de Wabo, is de noodzaak van verbeteringen in het stelsel gegeven. Ging het in hoofdstuk 3 om de problemen, in dit hoofdstuk staat de oplossing centraal. De commissie is van mening dat veel problemen op samenhangende wijze voor een flink deel kunnen worden opgelost. Waar het bij de oplossing uiteindelijk om gaat, is de effectiviteit en de doelmatigheid van de handhaving van het omgevingsrecht. Om dat te bereiken, moet aan een aantal specifieke eisen worden voldaan, die deels met elkaar samenhangen. Hierna volgt een overzicht van die eisen waarbij van de grootste problemen én kansen sprake is. Daarbij wordt (in het kort) teruggegrepen op de analyses en conclusies van het vorige hoofdstuk. Vervolgens zal blijken in welke organisatorische setting aan de gestelde eisen het best kan worden voldaan.

4.2 Eisen waaraan een goede handhaving van omgevingsrecht moet voldoen

a) Toereikende bevoegdheden en middelen

Het scala aan bevoegdheden voor bestuurlijke en justitiële autoriteiten is uitgebreid, is de laatste decennia nog gegroeid en is voor de meeste situaties toereikend. Een belangrijk knelpunt betreft evenwel het feit dat bestuursorganen thans nog niet de bevoegdheid hebben om bestraffend op te treden in gevallen waarin het, gezien de aard van de (gevolgen van de) overtreding én de taakverdeling tussen bestuur en OM, wenselijk is dat een bestuursorgaan bestraffend optreedt.

Die leemte zou wellicht door de figuur van de bestuurlijke strafbeschikking kunnen worden gevuld. De Wet OM-afdoening biedt de mogelijkheid voor de regering bij amvb aan bestuursorganen de bevoegdheid toe te kennen een zogeheten strafbeschikking te nemen

(doorgaans een boete) voor nader aangeduide strafbare feiten, tot een bepaald maximum, eventueel volgens een 'tariefsysteem'. Naarmate het aantal aangewezen feiten groter is en het maximum hoger ligt, kan in de taakverdeling tussen bestuur en OM (zie hierna onder g) een groter aandeel van de handhaving aan het bestuur worden gegeven. Door bedoelde bevoegdheid wordt het sanctie-instrumentarium immers gecompleteerd, zodat bestuursorganen bij een aantal categorieën overtredingen in beginsel onafhankelijk van het OM kunnen besluiten om bestraffend op te treden.

Behalve bevoegdheden moeten er voldoende personele en financiële middelen zijn om de handhavingstaken op het vereiste niveau te kunnen uitvoeren. Natuurlijk kan er door doelmatiger te werken geld worden vrijgemaakt voor de verbreding of intensivering van taken. Maar het proces van almaar doelmatiger werken, is eindig. Soms is er gewoon echt meer geld nodig, voor meer mensen of voor materiële middelen (bijvoorbeeld in de ict-sfeer). Als bedrijven terecht klagen over ondeskundige toezichthouders moet de overheid meer geld steken in het aantrekken en behouden van deskundigheid. Het valt de commissie op dat het belang van handhaving door alle overheidsinstanties wordt onderschreven, maar dit vaak niet meebrengt dat er ook meer middelen voor worden ingezet. Wie handhaving op prijs stelt, zal bereid moeten zijn een prijs te betalen.¹² Het geheel moet echter wel betaalbaar blijven.

Een van de mogelijkheden die ertoe zouden kunnen bijdragen het stelsel betaalbaar te houden, is het in zekere mate doorberekenen van handhavingskosten aan personen en bedrijven waarop toezicht wordt uitgeoefend en overtreders. Dit zou dan wel meebrengen dat het uitgangspunt 'geen doorberekening tenzij, omdat handhaving in het algemeen belang geschiedt', wordt heroverwogen.

b) Adequaat schaalniveau

De *maatschappelijke verschijnselen* waarop de handhaving betrekking heeft, vereisen veelal een grotere dan de lokale schaal. In het algemeen zullen bijvoorbeeld activiteiten die niet plaatsgebonden zijn om een grotere schaal vragen. Handhaving op die grotere schaal is thans bij dit type verschijnselen nog niet altijd voorzien. Daarnaast is ook voor *kwitatief goede handhaving*

¹² Zie ook reeds de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving, *Handhaven op niveau*, Deventer: Kluwer 1998, p. 178.

(aanwezigheid van deskundigheid, van specialismen etc.) een zekere schaal nodig. Kwalitatief goede handhaving wordt ook door bedrijven (met name bij toezicht) dringend gewenst. De gewenste schaal om aan bedoelde kwaliteitsmaatstaf te voldoen, is in veel gemeenten thans niet aanwezig. Gemeenten missen vaak de kritische massa die nodig is om voldoende gekwalificeerde en gespecialiseerde mensen in dienst te hebben en te houden; dat is eenvoudig weg niet betaalbaar. Grotere uitvoeringsorganisaties, bijvoorbeeld regionale of provinciale, kunnen die schaal wel hebben. Die schaal moet anderzijds ook weer niet groter zijn dan nodig is, gelet op de aard van de overtredingen waartegen handhavend moet worden opgetreden. Het voordeel van bijvoorbeeld regionale organisaties boven een landelijke organisatie is de relatief korte afstand (geografisch, bestuurlijk, psychologisch) tussen de deelnemende decentrale overheden en de uitvoeringsorganisatie. Een voordeel van een zekere opschaling is voorts dat het aantal gevallen waarin afzonderlijke organisaties moeten samenwerken aldus beperkter wordt en de informatieverstrekking en –uitwisseling gemakkelijker, ook die tussen bestuurlijke en justitiële organisaties.

De handhaving van sommige delen van het omgevingsrecht echter vereist naar het oordeel van de commissie een landelijke aanpak. Dat geldt om te beginnen voor activiteiten die regelmatig (of zelfs doorgaans) de grens van een regio of het land overschrijden. Waar sprake is van regiogrensoverschrijdende activiteiten is minimaal een bovenregionale handhaving nodig, bij landsgrensoverschrijdende handel is een internationale aanpak aangewezen. Voor de organisatie op Nederlands grondgebied brengt dit dan, om redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid, in elk geval voor de laatste categorie, de noodzaak van een landelijke organisatie mee. Een bijkomend voordeel van het organiseren van de handhaving op zowel lokaal, regionaal als landelijk niveau is gelegen in de aansluiting bij de politieke opsporing die inmiddels ook op deze niveaus is georganiseerd.¹³

Een landelijke schaal is ook nodig voor de handhaving van enkele specifieke nationale deelgebieden, zoals ‘externe veiligheid’, in het bijzonder het Besluit risico’s zware ongevallen (BRZO). Daarbij is niet primair sprake van grensoverschrijdende effecten (hoewel die er wel kunnen zijn) en ook niet van criminele bedoelingen van de overtreeders. Hier zijn de technische know how en het relatief geringe aantal ‘gevallen’ bepalend voor de keuze voor een landelijke organisatie. De huidige versnippering van bevoegdheden over tal van organen staat momenteel aan een adequate handhaving op deze terreinen in de weg. Deze versnippering is niet alleen voor de overheid zelf een probleem,

¹³ Dan moet nog wel gekozen worden voor de positionering van de aanpak van de internationale georganiseerde milieucriminaliteit op landelijk niveau.

maar ook een doorn in het oog van de bedrijven, die met een veelheid van, niet altijd in onderlinge afstemming werkende, overheden worden geconfronteerd. Voor alle partijen is reductie van complexiteit in de handhaving dus wenselijk.

c) Vermogen en bereidheid tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling en met andere landen

Het kan om verschillende redenen nodig zijn dat bestuursorganen met elkaar samenwerken bij de handhaving van (delen van) het omgevingsrecht.

Samenwerking waarbij de samenwerkende organisaties elkaar aanvullen en versterken, bevordert de kwaliteit van (in dit geval) de handhaving.

Samenwerking kost anderzijds ook tijd en inspanningen. Het is dan ook zeker geen doel op zich. Organisaties moeten wel het vermogen hebben tot samenwerken en daadwerkelijk tot samenwerking komen waar dit tot een beter, in termen van doeltreffender en doelmatiger, (handhavings)resultaat leidt dan zonder samenwerking het geval zou zijn.

Soms geeft de aard van de genormeerde handelingen aanleiding tot samenwerking. Op kleinere schaal kan het gaan om samenwerking tussen buurgemeenten bij gemeentegrensoverschrijdende activiteiten. Op grotere schaal gaat het om activiteitenketens, bijvoorbeeld in de sfeer van het afvalstoffenbeheer of het vuurwerk. (Zie ook hierna onder e.) Daarnaast kan samenwerking gericht zijn op het tot stand brengen van een gewenste minimale omvang (kritische massa) van een handhavings-uitvoeringsorganisatie (zie hiervoor onder b). Op grond van de probleemanalyse in het vorige hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de huidige gemeentelijke samenwerkingsverbanden (al dan niet in de vorm van regionale milieudiensten) weliswaar bijdragen aan een betere handhaving, maar dat zij, gezien het onverplichtende en onvolledige karakter ervan én gelet op de schaal van en het type activiteiten waarop toezicht moet worden gehouden alsmede de benodigde expertise, ontoereikend zijn voor een goede handhaving van het omgevingsrecht. Van samenwerking tussen gemeenten enerzijds en provincie en waterschappen anderzijds is slechts in geringe mate sprake. Samenwerking met rijksinspecties en andere rijksorganisaties is zelfs nog veel minder van de grond gekomen.

De oplossing moet daarom primair worden gezocht in hetzij vormen van samenvoeging van organisaties of herverkaveling van taken, dan wel een verplichte en meer omvattende vorm van samenwerking tussen (liefst alle) decentrale organen onderling en van deze organen met de centrale overheid (en met politie en OM; zie hierna onder g). Die samenwerking zou dan méér moeten betreffen dan alleen de handhaving van het milieurecht.

Samenwerking met andere landen ten slotte, binnen en buiten de EU, is nodig om de landsgrensoverschrijdende activiteiten te controleren en de problemen niet alleen maar te verschuiven, maar ook echt op te lossen.

d) Doelmatigheid in het toezicht (beperking toezichtslasten)

Door bedrijven wordt niet alleen geklaagd over het grote aantal toezichtsorganisaties, maar vooral over het waargenomen gebrek aan afstemming van de activiteiten van die organisaties op elkaar, alsmede over de te geringe kwaliteit van de toezichthouders. Hierbij is in tweeërlei opzicht sprake van ondoelmatig handelen: de overheid wendt haar bevoegdheden niet 'zuinig' genoeg (dubbel, niet afgestemd etc.) aan en de toezichtslasten voor bedrijven zijn groter dan nodig. Er zijn grofweg twee mogelijkheden om de doelmatigheid van het toezicht te vergroten: het drastisch terugbrengen van het aantal toezichtsinstanties dat per bedrijf bevoegd is toezicht uit te oefenen en het beter afstemmen van de werkzaamheden van toezichthouders op elkaar. In beide gevallen moet er een evenwicht worden gevonden tussen aan de ene kant de controlebehoefte van de overheid (in het algemeen handhavingsbelang) en aan de andere kant de gerechtvaardigde wensen van bedrijven, die een deskundige en gecoördineerde controle wensen.

e) Ketenaanpak

De *ketenproblematiek* heeft, zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, betrekking op reeksen economische handelingen met producten of afvalstoffen, welke reeksen worden gekenmerkt door overdrachtsmomenten. De overdrachten gaan vaak gepaard met een wisseling in bevoegd gezag. Dit vergt een buitengewoon goede, maar moeilijk te verwezenlijken afstemming van de activiteiten van de diverse betrokken handhavingsinstanties. De handhaving ten aanzien van ketens kan minder complex worden gemaakt door te zorgen voor een kleiner aantal betrokken instanties. Een goede informatie-uitwisseling tussen die instanties (zie hierna onder f) is daarnaast een voorwaarde voor een adequate aanpak van de ketenproblematiek.

f) Goede registratie, uitwisseling en analyse van informatie

Cruciaal is de beschikbaarheid, toegankelijkheid en analyse van informatie.¹⁴ Noodzakelijk is iets als een 'omgevingsrechtinformatiesysteem', dat door de diverse betrokken instanties wordt gebruikt en waarvan de bestanden door geautoriseerde personen kunnen worden geraadpleegd. Om informatie te genereren, moeten protocollen worden opgesteld over welke informatie op

¹⁴ Dit vereist ook samenwerking. Vanwege het belang van deze specifieke activiteiten en het feit dat het daarbij niet alleen om samenwerking gaat, wordt deze eis afzonderlijk behandeld.

welke wijze in het systeem moet worden ingevoerd. Bij het raadplegen van informatie is men dan niet langer afhankelijk van de kunde en bereidwilligheid van anderen. Momenteel is een dergelijk systeem volop in ontwikkeling in het kader van het project e-Inspecties. Gewerkt wordt aan een zogenaamde kruispuntbank. Technische problemen die de komende jaren niet kunnen worden overwonnen, lijken er daarbij niet te zijn. De uitwisseling van informatie tussen meer 'open' bedrijfsprocessen-systemen en de meer 'gesloten' systemen van politie en justitie moet daarnaast goed worden geregeld. Bepalend voor het welslagen is de bereidheid van betrokken ministeries een landelijke regeling te introduceren betreffende de procedure en de soort informatie ten behoeve van de invoering in verschillende systemen en de betrokken instanties, binnen de wettelijke grenzen, te machtigen om die informatie op de onderscheiden niveaus ook op te halen. Daarnaast is het ter beschikking stellen van voldoende financiële middelen voor de daadwerkelijke uitvoering van die systemen een dringende voorwaarde. Vervolgens is het van belang dat de informatie goed wordt geanalyseerd, zodat ongebruikelijke gedragspatronen zichtbaar kunnen worden gemaakt ten behoeve van nader onderzoek naar mogelijk strafbaar gedrag.

g) Heldere rolverdeling en afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving

In de huidige aanpak van de handhaving van het milieurecht volgens de binnen het LOM gemaakte afspraken, is sprake van een systeem waarin voor heel veel overtredingen/delicten zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk kan en veelal ook zou moeten worden opgetreden. Dat werkt niet goed, zoals uit recent onderzoek is gebleken.¹⁵ Diverse gesprekspartners van de commissie hebben de kwetsbare kanten van deze aanpak eveneens voluit bevestigd. Er moet te vaak door bestuur én OM worden opgetreden, de samenwerkingslasten zijn hoog, de informatie-uitwisseling gering, de onduidelijkheid over de rolverdeling groot.

Samenwerking (casu quo tussen bestuur en OM) is, zoals hiervoor gesteld onder c, alleen nuttig wanneer het per saldo tot een positief resultaat leidt (in vergelijking met niet samenwerken). Dit brengt enerzijds mee dat samenwerking en afstemming tussen bestuur en OM alleen daar moeten plaatsvinden waar dat een meerwaarde heeft. Waar die meerwaarde er niet is, dient voor een heldere scheiding van taken te worden gekozen. Samenwerking moet hoe dan ook niet worden belast met de voortdurende noodzaak van afwegingen inzake het nut ervan en de bescherming van het organisatorische

¹⁵ Zie het concept-onderzoeksrapport van J. de Ridder en N. Struiksmā waarnaar in hoofdstuk 3 is verwezen.

eigenbelang, maar worden gedreven door de noodzaak om maatschappelijke problemen aan te pakken. De verschillen in 'cultuur' tussen bestuur en OM (die o.a. te maken hebben met historie en taakopdracht) zullen niet verdwijnen door het uitspreken van goede bedoelingen. Het is dus zaak een aanpak te bedenken waarin niet wordt gestreefd naar het verkleinen van die verschillen, maar naar het benutten ervan. Daarbij moet de handhavingspiramide (zie hoofdstuk 3) leidend zijn.

Waar samenwerking tussen bestuur en OM gewenst is, moet die ook goed zijn, bij voorkeur in de vorm van structurele fysieke samenwerking bij de aanpak van ernstige vormen van milieucriminaliteit.¹⁶ Dit vergt dat de samenwerkende partners glasheldere afspraken (kunnen) maken, waarbinnen zowel de bestuurlijke als de strafrechtelijke belangen een eigen plaats kunnen krijgen. Er zal een gemeenschappelijk besef moeten zijn dat criminaliteit niet alleen de overtreding van een wettelijke regeling inhoudt, maar dat door die overtreding ook oneerlijke concurrentie wordt veroorzaakt, schade aan het milieu wordt toegebracht en gezondheidsproblemen voor mens en dier worden veroorzaakt. Samenwerking moet de mogelijkheden voor verschillende partijen om daartegen op te treden verruimen. Dat kan middels een programmatische aanpak, waarbij alle relevante betrokkenen hun bijdrage leveren om een probleem beheersbaar te maken.¹⁷

h) Gelijke behandeling van rechtssubjecten (personen en bedrijven)

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat de overheid personen, bedrijven e.d. in gelijke gevallen gelijk moet behandelen. Bepalend is de gelijkheid op juridisch relevante punten. Aan deze norm van gelijke behandeling kan niet worden getornd. Soms is er wel sprake van feitelijke gelijkheid, maar niet van juridische, louter omdat het ene geval in de ene gemeente speelt, het andere in een andere gemeente. Het ene bedrijf krijgt dan wel een vrijstelling/ontheffing van het bestemmingsplan, het andere niet; het ene bedrijf krijgt een sanctie opgelegd, het andere (bij dezelfde overtreding) niet. Dat kan, hoezeer dit formeel-juridisch verdedigbaar is, leiden tot het ontbreken van een "gelijk speelveld" ("level playing field"), hetgeen door bedrijven als oneerlijk of op zijn minst onhandig wordt ervaren. Dit probleem is behalve voor de normstelling

¹⁶ In het succesvolle Kernteam milieu dat eind vorige eeuw in Rotterdam-Rijnmond bestond en werd geleid door een vertegenwoordiger van de VROM-Inspectie, werd intensief samengewerkt door verschillende instanties.

¹⁷ Een voorbeeld hiervan is de aanpak van mensensmokkel, waarbij diverse overheden samenwerken. Het 'programmatische' van de aanpak betreft het feit dat de organisaties tevoren hun bijdrage aan de gezamenlijk aanpak afspreken.

tot op zekere hoogte ook voor de handhaving van belang, al is onduidelijk hoe groot dit belang in de praktijk is. De gesprekken die de commissie daarover met anderen voerde, leverde verschillende gezichtspunten op. Het zou hoe dan ook goed zijn om verschillen in de handhaving die niet te maken hebben met een inhoudelijke en rechtens verantwoorde afweging van belangen, tegen te gaan.

i) Differentiatie op het brede omgevingsrechtelijke terrein

De aanpak van de handhaving, waaronder de samenwerking in regionale en landelijke organisaties, hoeft niet per se voor alle onderdelen van het omgevingsrecht identiek te zijn; sterker: dat is ook niet doelmatig. Waar de maatschappelijke verschijnselen waarop de handhaving betrekking heeft verschillen, past een gedifferentieerde organisatie van de handhaving.

Zo zouden bepaalde onderdelen van de handhavingstaak ook wat de dagelijkse uitvoering betreft bij de afzonderlijke gemeenten kunnen worden gelaten, omdat daarbij inhoudelijk gezien geen directe noodzaak tot samenwerking met andere bestuurlijke organisaties lijkt te bestaan. Gemeenten die op het desbetreffende terrein onvoldoende deskundigheid in huis hebben, kunnen dan op vrijwillige basis alsnog samenwerking met anderen zoeken of de deskundigheid (grotendeels) inhuren bij private bedrijven. Zie verder paragraaf § 4.3.1.

4.3 Naar een andere organisatie van de handhaving

4.3.1 Beschrijving van het model

Regionale omgevingsdiensten: deelname en taken

De commissie acht het noodzakelijk dat er in de toekomst in heel Nederland sprake zal zijn van omgevingsdiensten en dat elke gemeente en provincie verplicht deelneemt aan zo'n dienst.¹⁸ De *wetgever* stelt daartoe omgevingsregio's vast die een omgevingsdienst moeten bevatten. De commissie stelt voor 25 omgevingsregio's te vormen. Per regio is er één

¹⁸ Thans kan een verplichtende oplegging van samenwerking *op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen* (Wgr) slechts geschieden op verzoek van een of meer gemeenten (artikel 99 Wgr). Op grond van de *Wet milieubeheer* (en in de toekomst op grond van de *Wabo*) kan ook zonder verzoek tot samenwerking worden verplicht. De provincies hebben van die bevoegdheid echter nog geen gebruik gemaakt. Anders dan in het voorstel van de commissie, waarin de wetgever de samenwerking oplegt, zou gebruikmaking van die bevoegdheid van GS ongetwijfeld tot een zeer wisselend beeld per provincie leiden.

omgevingsdienst. Doordat de vorming van de omgevingsregio's en -diensten wettelijk wordt geregeld, is er niet langer sprake van vrijwilligheid en vrijblijvendheid.

Het alternatief voor een wettelijke, verplichtende regeling is het stimuleren van samenwerking en het aan het veld overlaten of die samenwerking er komt en zo ja in welke vorm. Dit alternatief wordt echter al vele jaren gepraktiseerd, zoals in hoofdstuk 3 is betoogd. Ofschoon dat in een aantal gebieden tot enige en soms zelfs tot veel en effectieve samenwerking heeft geleid, is de commissie van mening dat als we zo doorgaan het te lang duurt voor er de benodigde substantiële verbetering van de handhaving in het hele land zal zijn, áls die er uiteindelijk al komt. Garanties daarvoor zijn er namelijk niet.

De omgevingsdiensten handhaven een groot deel van het omgevingsrecht in de regio en werken ten behoeve van alle gemeenten in de regio en de provincie. Het is uit een omgevingsrechtelijk oogpunt overigens wenselijk dat ook de waterschappen aan de dienst deelnemen¹⁹ en dat ook de uitvoering van de handhaving van de provinciale natuur- en landschapswetgeving aan de diensten wordt opgedragen.

Het is op vrijwillige basis mogelijk, juist als thans al in een aantal gevallen gebeurt, dat gemeenten en provincie ook vergunningverleningstaken aan de dienst opdragen. Anderzijds is er ook wel iets voor te zeggen met echte handhavingsdiensten de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving verder door te zetten. Wel moet er uiteraard een mogelijkheid tot afstemming en terugkoppeling tussen vergunningverleners en handhavers zijn, om aldus wel de voordelen, maar niet de nadelen van zo'n scheiding te hebben. Overigens neemt de omvang van de vergunningverleningstaak steeds verder af door vergunningplichtvervangende amvb's ten aanzien van bouwen, het gebruik van bouwwerken en inrichtingen. Dat leidt al automatisch tot een scheiding tussen normstelling en handhaving.

¹⁹ Elke afbakening heeft zijn voor- en nadelen: uit een oogpunt van integratie binnen de waterkolom is er wellicht ook iets tegen om de waterschappen in deze omgevingsdiensten te laten participeren.

Organisatievorm, financiering en aansturing van omgevingsdiensten

De wetgever moet bepalen dat de diensten de juridische vorm van een openbaar lichaam hebben. Dat ligt in de lijn van de recente keuze van de wetgever op dit punt.²⁰ De participerende overheden zijn gezamenlijk eigenaar van de dienst. Bij of krachtens de wet moet een standaard takenpakket worden vastgesteld, dat in elk geval door de dienst wordt uitgevoerd, maar decentrale overheden kunnen afspreken een dienst meer te laten doen. Ook krachtens de wet, bij amvb of ministeriële regeling, moet op hoofdlijnen worden vastgesteld hoe de diensten te werk gaan, zodat er een uniforme nalevings- en sanctiestrategie komt.

De dienst zal uiteraard een leiding (directie) moeten hebben. De financiering en het ter beschikking stellen van menskracht geschiedt echter door de deelnemende overheidsinstanties, zoals dat ook thans bij de vrijwillige samenwerkingsverbanden het geval is, al dan niet (in de oprichtingsfase) in de rug gesteund door rijksbijdragen. De regering zou extra steun kunnen geven aan initiatieven die vooruitlopend op de verplichtende wetgeving worden genomen. Gezamenlijk zijn de deelnemende instanties verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk van de dienst. Zij sturen de dienst tevens inhoudelijk aan, door het stellen van gezamenlijke en in beperkte mate ook individuele prioriteiten. Ook op landelijk niveau kunnen, door de minister van VROM, al dan niet tezamen met een andere minister, prioriteiten worden gesteld die de diensten in acht moeten nemen. Tevens moet de minister richtlijnen geven inzake de informatiehuishouding, de nalevings- en sanctiestrategie en de samenwerking met andere bestuurlijke en met justitiële instanties. Organisatievorm, de bevoegdheid tot aansturing en de financiering van de regionale omgevingsdiensten worden wettelijk geregeld.

Met het voorgaande is een aantal belangrijke verschillen tussen het model en de huidige werkwijze gegeven, die in onderstaande tabel worden aangegeven.

²⁰ Bij een oplegging van een gemeenschappelijke regeling om samen te laten werken bij de handhaving van het omgevingsrecht op grond van de Wabo moet ingevolge artikel 5.8 lid 4 Wabo *altijd* een openbaar lichaam worden gevormd, terwijl dat bij een ‘Wgr-oplegging’ slechts een mogelijkheid is (artikel 8 Wgr).

Tabel 4.1: Verschillen tussen huidige en voorgestelde regionale samenwerking	
Huidige samenwerking	Voorgestelde model
Deelname vrijwel alleen door gemeenten	Deelname door alle decentrale overheden
Op vrijwillige basis	Verplicht
Niet overal in Nederland	Landsdekkend systeem
Gericht op uitvoering van milieutaken	Gericht op handhaving van omgevingsrecht
Grote variatie in omvang en takenpakket	Grote mate van eenheid in omvang en takenpakket
Grote variatie in wijze van uitvoering	Grote mate van eenheid in wijze van uitvoering
Variatie in organisatievorm	Openbaar lichaam

De kleinere bestuurlijke eenheden, met name de kleinere gemeenten, worden aldus in staat gesteld om, zonder overheveling van formele bevoegdheden (zie hierna), hun (complexe) taken op omgevingsgebied uit te voeren. Ofschoon de meeste provincies, de grote gemeenten en sommige waterschappen op zichzelf wel de schaal hebben om voldoende handhavingsskwaliteit te leveren, is het niet wenselijk hen buiten deze operatie te houden. Zij moeten er door hun deelname aan de regionale diensten namelijk toe bijdragen dat ook de kleinere organisaties in staat worden gesteld, in gezamenlijk verband, hun taken goed uit te voeren. Maar er zijn nog veel meer redenen om voor de regionale schaal te kiezen. Ten eerste vergen sommige verschijnselen een aanpak op een grotere schaal zelfs dan die van een grote gemeente. Voorts wordt de samenwerking en informatie-uitwisseling met andere (bestuurlijke en justitiële) organisaties door het werken met regionale diensten vergemakkelijkt. Ten derde kan in regionale omgevingsdiensten veel beter recht worden gedaan aan het integrale karakter van de omgevingsrechtelijke opgave. Met de Wabo wordt aan die integraliteit een sterke impuls gegeven, maar tegelijk worden daarmee de eisen die aan de (integraal werkende) handhavingsorganisaties worden gesteld, opgeschroefd.²¹ Ten vierde kunnen ook de grotere bestuurlijke decentrale organisaties nog aan kwaliteit winnen door de vorming van de

²¹ Hoogleraar Veiligheid en Rampenbestrijding B.J.M. Ale waarschuwt ervoor dat toezichthouders onder de Wabo van teveel dingen verstand moeten hebben en inspectie dan verwordt tot 'een beetje rondkijken.' Interview in *Handhaving*, 2008, afl. 3, p. 28–29.

voorgestelde regionale omgevingsdiensten. Ten vijfde kunnen regionale (handhavings)organisaties een beter loopbaanperspectief bieden dan de meeste huidige met handhaving belaste organisaties, zodat deskundigheid beter dan nu kan worden gekweekt én behouden.

In het voorgestelde model *behouden de decentrale overheden hun formele handhavingsbevoegdheden*, maar maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. Dat past in het Nederlandse op decentralisatie gerichte stelsel.²² Tevens wordt daarmee vermeden dat een vierde bestuurslaag ontstaat, die de doorzichtigheid van het openbaar bestuur geen goed zou doen.

De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de dienst. In de praktijk zal dit laatste echter, naar op grond van de ervaringen in enkele van de huidige (vergaande) samenwerkingsverbanden te verwachten valt, niet vaak gebeuren. Het wordt ook moeilijker gemaakt door de landelijk vast te stellen werkwijze van de diensten.

Voor gemeenten en andere decentrale overheden biedt dit model grote voordelen. Enerzijds wordt hen een lastige taak grotendeels uit handen genomen (handhaving is bestuurlijk doorgaans minder aantrekkelijk dan het mogelijk maken van activiteiten), anderzijds behouden ze de bevoegdheid om zelf de eindbeslissing te nemen. De handhaving wordt, anders gezegd, ‘op afstand gezet’, waardoor ze minder snel in een politiek vaarwater komt en er ook minder gevaar is voor belangenverstremming.²³ Bij de handhaving van landelijk vastgestelde normen is het voordeel daarvan evident; van dergelijke normen is trouwens door de vervanging van vergunningvereisten door amvb-regels steeds meer sprake. Maar ook bij bestemmingsplannen en andere lokale normen biedt het bestuurlijke voordelen om de handhaving van de eenmaal vastgestelde normen feitelijk aan een professionele, op enige afstand staande, handhavingsorganisatie over te laten.

Het wél overdragen van de formele handhavingsbevoegdheden aan de regionale omgevingsdiensten zou op zichzelf de afstemming met de landelijke organisatie en met politie/OM verder vergemakkelijken en de

²² Daarom kiest de commissie ook niet voor provinciale diensten. De regionale diensten zijn faciliterende diensten voor *alle* decentrale overheden.

²³ Denk aan de situatie waarin een gemeentebestuur bevoegd handhavingsgezag is en de gemeente tegelijk eigenaar is van gronden waarop de desbetreffende activiteiten zich afspelen of van naburige gronden.

handhaving nog doelmatiger maken. Staatsrechtelijk gezien leidt dit evenwel tot een vierde bestuurslaag. Rechtsstatelijk gezien is het nadeel van overdracht van sanctiebevoegdheden aan de diensten dat er dan ofwel geen afweging tegen andere, niet met handhaving gediende, door het bestuur te behartigen belangen kan plaatsvinden ofwel de diensten die afweging wel maken, maar dat dan doen zonder enige democratische grondslag.

Territoir van de omgevingsregio's

Wat het territorium van de omgevingsregio's betreft, ligt het voor de hand deze te laten samenvallen met de politieregio's, tevens veiligheidsregio's. Daarvoor bestaan twee redenen: bevordering van samenwerking tussen bestuur enerzijds en politie en OM anderzijds en het voorkómen dat een nog ingewikkelder bestuurlijke lappendeken ontstaat.²⁴

Landelijke handhavingsorganisatie(s)

Daarnaast dienen er een of meer landelijke handhavingsorganisaties te zijn, enerzijds om taken te verrichten die vanwege de benodigde specifieke expertise en/of hun geringe frequentie centraal moeten worden verricht en anderzijds voor de opsporing en vervolging van zware milieudelicten. Het ligt voor de hand op dit punt waar mogelijk aan te sluiten bij het huidige stelsel. Dat brengt mee dat de huidige eerstelijns toezichtsbevoegdheden bij de VROM-Inspectie (VI) blijven en dat bepaalde bevoegdheden, zoals die ter handhaving van het BRZO, naar de VI (toezicht) en de minister van VROM (sancties) worden overgeheveld. Voorts moet aan de Nationale Recherche een opdracht worden gegeven om zich uitdrukkelijk bezig te houden met de internationale, georganiseerde milieucriminaliteit. Deze twee organisaties dienen uiteraard waar nodig nauw samen te werken. De VI zou intensief informatie moeten uitwisselen met de landelijke Unit Milieu Criminaliteit en ook moeten samenwerken met een in te richten Milieuteam bij de Nationale Recherche, juist omdat bij dit type activiteiten vaak sprake is van internationale criminele handel en andere vormen van georganiseerde criminele activiteiten.²⁵

²⁴ Waar de grenzen van de politieregio's (en veiligheidsregio's) en in het voorstel van de commissie dus ook de omgevingsregio's zijn afgestemd op de provinciegrenzen (geen regio's in meer dan één provincie), geldt dat niet voor alle waterschappen. Dat vergt extra afstemming.

²⁵ De Minister van Justitie kan dit per aanwijzing regelen.

Een alternatief is om alle taken bij één landelijke organisatie onder te brengen, bijvoorbeeld de VI. Dat zou voor het uitoefenen van de strafrechtelijke taak echter weinig aantrekkelijk zijn. De VI zou een veel steviger opsporingsafdeling moeten hebben, juist omdat bij het genoemde type activiteiten vaak sprake is van (internationale) criminele handel en andere criminele activiteiten. De VI zou echter moeilijk zelf alle benodigde strafrechtelijke expertise binnen kunnen halen. Maar zelfs als dat zou kunnen, zou de opsporingsafdeling dan toch weer onder gezag staan van het OM en kan de Inspectie zonder de politie ook weinig beginnen. Tevens zou dit een stijlbreuk geven in vergelijking met de regiodiensten, waarbij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving niet in één organisatie zijn ondergebracht.

Toedeling van taken aan de diverse bestuurlijke organisaties

Voorafgaand aan de beknopte beschrijving van de diverse takenpakketten zoals de commissie die voor ogen staan, merkt de commissie op dat door de toedeling van taken aan de omgevingsdiensten het gevaar bestaat dat er vooral bij kleinere organisaties te weinig mankracht overblijft voor de resterende taken. Dat gevaar acht de commissie evenwel minder groot dan het lijkt. Door de bundeling van krachten in de diensten hoeven er per organisatie minder fte's te worden afgestaan dan zij nu elk afzonderlijk nodig hebben voor de adequate uitvoering van de handhavingstaken. In grote lijnen ziet de taakverdeling er als volgt uit.

Gemeenten

Niet alle bestuurlijke handhavingstaken zouden regionaal of landelijk hoeven te worden uitgevoerd. De commissie acht het verstandig bepaalde taken op het lokale niveau te laten. Als voorbeelden noemt de commissie het woningtoezicht, het toezicht op de horecabranche (wat de omgevingsrechtelijke aspecten betreft), de handhaving van regels inzake geluidhinder (behalve voor de zogenaamde 'grote lawaaimakers', waarvoor GS bevoegd gezag is) en van de omgevingsrechtelijke aspecten van evenementen. Meer in het algemeen zou de handhaving van omgevingsrecht in gevallen waarin er een direct verband bestaat met openbare-ordehandhaving en/of leefbaarheid het best in handen van de gemeenten kunnen worden gelaten. Ook voor het bouwtoezicht is het voorstelbaar in elk geval een deel daarvan bij de gemeente te laten, maar waar het de veiligheid van grote constructies betreft, ligt handhaving door een regionale dienst meer voor de hand. Om geen al te ingewikkelde afspraken te hoeven maken, is uitvoering van het complete

bouwtoezicht door bedoelde dienst echter aan te raden.²⁶ Dat geldt ook voor de handhaving van bestemmingsplannen. Natuurlijk vallen daar voorschriften onder die heel wel door een gemeente, ook door een kleinere, kunnen worden gehandhaafd. Maar ook hier leidt een scheiding tussen gemeentelijke en regionale taken tot onhelderheid, terwijl het bovendien zo is dat juist ten aanzien van het bouwtoezicht en de handhaving op het vlak van de ruimtelijke ordening de gemeenten het tot dusver relatief slecht hebben gedaan.²⁷

Provincies

De handhavingstaken van de provincies zullen worden uitgevoerd door de regionale omgevingsdiensten. In één provincie kunnen er meer omgevingsdiensten zijn. In dat geval neemt de provincie aan meer omgevingsdiensten deel.

Rijk

Op rijksniveau moet de handhaving plaatsvinden die betrekking heeft op regio- of zelfs landsgrensoverschrijdende activiteiten. Te denken valt aan activiteiten als vervoer van en handel in (gevaarlijk) afval, milieugevaarlijke stoffen, vuurwerk, bouwstoffen, mest en beschermde diersoorten. Daarnaast dient de handhaving op dit bestuurlijke niveau zich te richten op activiteiten die slechts weinig voorkomen of voor het toezicht waarop hetzij specialistische know how is vereist. In aanmerking voor een landelijke aanpak om deze reden komen (in elk geval) het BRZO en enkele activiteiten als kernenergie en mijnbouw, waarvoor ook nu reeds een landelijk bevoegd bestuurlijk handhavingsgezag bestaat.

Regionale diensten

Alle handhavingstaken op omgevingsrechtelijk gebied die niet conform het voorgaande door de gemeenten of de landelijke handhavingsorganisatie worden verricht, worden door de regionale omgevingsdiensten uitgevoerd. De diensten werken waar nodig samen met andere omgevingsdiensten en in elk geval met de voor het werkgebied relevante rijksdiensten. Zij hebben boa's in dienst, waardoor de samenwerking met het OM (zie hierna) wordt vergemakkelijkt.

²⁶ Een heel andere vraag is in hoeverre het bouwtoezicht kan (of zou moeten) worden overgelaten aan de private sector. Ook als (en waar) dat echter gebeurt, blijft er een (beperkte) handhavingstaak voor de overheid, tenzij de wetgever dit zou schrappen.

²⁷ Zie de rapportages van de VI.

Taakverdeling tussen bestuur en OM

Onder verwijzing naar de algemene vereisten voor een werkbare taakverdeling (zie hiervoor in § 4.2 onder g), is de commissie van oordeel dat de taakverdeling zo eenvoudig mogelijk moet zijn. Dat brengt een scheiding mee voor alle situaties/handelingen waarvoor dat inhoudelijk verdedigbaar is.

Er wordt in de sfeer van de handhaving wel een onderscheid gemaakt tussen specifieke rechtsbetrekkingen (“besloten context”) waarin bijvoorbeeld een bedrijf een min of meer specifieke relatie met een bestuursorgaan heeft doordat het daarvan een milieuvergunning heeft gekregen, en algemene rechtsbetrekkingen (“open context”) die ontstaan doordat algemene regels gelden voor niet specifiek aan te duiden groepen personen of bedrijven; denk aan de verkeersregels. In de besloten context zou dan het bestuur het voortouw bij de handhaving moeten hebben, in de open context zou het primaat bij het strafrecht moeten liggen (inclusief het nemen van bestuurlijke strafbeschikkingen). De vraag is echter wat dit betekent voor de honderdduizenden amvb-inrichtingen (die geen milieuvergunning meer nodig hebben), de bouwvergunningvrije bouwwerken en in de nabije toekomst de gebruiksvergunningvrije gebouwen: kennen die een besloten context, waarin ze altijd al zaten, of een open context, louter doordat de reguleringstechniek is gewijzigd, zonder dat dit voor de handhavingsinspanningen van gemeenten in negatieve zin iets mag uitmaken? Bovendien geschiedt het nemen van bestuurlijke strafbeschikkingen weliswaar in een strafrechtelijk kader, maar gaat het daarbij wel om bestuurlijke handhaving. De commissie kiest daarom voor een enigszins andere benadering.

Er moet derhalve een verdeling komen waarin tegen aanzienlijk meer omgevingsrechtelijke overtredingen/delicten in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. De toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking maakt dat (mits deze mogelijkheid tamelijk ruim zal zijn) beter mogelijk dan nu het geval is, omdat het bestuur alsdan een completer instrumentarium krijgt. De verdeling moet robuust zijn; het strafrecht (exclusief de bestuurlijke strafbeschikking) moet zoveel mogelijk worden gereserveerd voor de (middel)zware criminaliteit. Uiteraard blijft ondersteuning van bestuurszijde ook bij de (middel)zware criminaliteit nodig, bijvoorbeeld voor het aanleveren van informatie en het opleggen van herstelsancties. Het middengebied, waar bestuur én OM steeds gezamenlijk moeten handelen, moet niet groter zijn dan

nodig is voor een adequate handhaving. Waar samenwerking wel nodig is, zal een goede informatie-uitwisseling over en weer cruciaal zijn.

Waar vooral 'herstel' (in de legale toestand) mogelijk en gewenst is, zou het bestuur moeten optreden (althans het voortouw moeten hebben); waar primair bestraffing mogelijk en gewenst is, zou het bestuur bij kleinere delicten en het OM bij (middel)zware delicten aan zet moeten zijn.²⁸ Wanneer zowel herstel als bestraffing gewenst zijn, hangt het van de zwaarte van de te geven straf af of het bestuur de zaak zou moeten kunnen afdoen of niet. Overigens kan ook de opsporing zijn gericht zowel op het herstel van de schade, het signaleren van mogelijkheden om tot reductie van milieucriminaliteit te komen, het ontnemen van illegaal voordeel en het bestraffen van de daders. Bestrafing door het bestuur kan geschieden door middel van een bestuurlijke boete (ingeval de wet daartoe de bevoegdheid verleent) en door middel van een bestuurlijke strafbeschikking (onder vigeur van de Wet OM-afdoening). Daarbij zal een maximum bedrag moeten worden bepaald tot welk het bestuur bevoegd zou zijn bestraffend op te treden. Omdat strafrechtelijke handhaving van omgevingsrecht niet alleen op grond van het commune strafrecht, maar ook en vooral zelfs plaatsvindt op grond van de Wet op de economische delicten (Wed) kan de commissie zich voorstellen dat zou worden aangesloten bij de in die wet gemaakte indeling van strafbare feiten, aan de hand van de boetecategorieën uit artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht. Het ligt voor de hand de grens dan te leggen bij het bedrag van de vierde categorie: € 16.750. Daarmee valt, gelet op de in de Wed gehanteerde systematiek, enerzijds een substantieel deel van de strafbare feiten onder de bestuurlijke bevoegdheid tot bestraffing, zodat het bestuur ook voor veel gevallen de zaak zelf kan afdoen, hetgeen nodig is voor een scheiding van taken. De professionele regionale diensten zullen goed in staat zijn om de boeten (in welke variant ook) op te leggen. Anderzijds zijn dan de (middel)zware delicten, waarbij bestraffing (en eventueel ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) het belangrijkste handhavingsdoel is, een zaak voor het OM. Natuurlijk zullen er gevallen zijn waarin zowel herstel als zware bestraffing nodig is. Dan is actie van bestuur én OM nodig en een gezamenlijk optrekken wenselijk. Daarbij is het opstellen en volgen van een 'informatieprotocol' onontbeerlijk. Een werkgroep van betrokkenen zou een meer exacte verdeling van taken langs de hiervoor getrokken lijnen moeten uitwerken.

²⁸ NB: een dergelijke verdeling wordt niet doorkruist door het feit dat de EU steeds vaker een bepaalde vorm van handhaving (met name bestraffing) voorschrijft, omdat het vooralsnog vooral om het *strafbaar stellen* en niet om daadwerkelijke bestraffing gaat (wanneer de inbreuk op het EG-recht maar wordt beëindigd).

Randvoorwaarden

Zoals in de vorige paragraaf bleek, kunnen bovenstaande voorstellen alleen worden verwezenlijkt, wanneer er voldoende personele en financiële middelen beschikbaar zijn en wanneer er sprake is van een goede informatievoorziening binnen en tussen overheidsinstanties. De commissie hecht er aan op te merken dat het bij een goede informatievoorziening niet alleen om een noodzakelijke voorwaarde, maar ook om een geweldige kans gaat. Technisch is alles mogelijk, maar instanties en personen moeten ook daadwerkelijk informatie vergaren, aanleveren, bewerken, ophalen en benutten.

4.3.2 Eén oplossingsrichting voor veel problemen

Alle vier de kernproblemen uit de opdracht aan de commissie worden door een (nader technisch uit te werken) aanpak in de voorgestelde institutioneel getinte oplossingsrichting²⁹ in grote mate teruggedrongen. Dat is mogelijk omdat alle problemen in belangrijke mate institutioneel van aard zijn. Ook wordt indien voor bedoelde oplossingsrichting wordt gekozen, aan alle in § 4.2 vermelde vereisten voldaan. Hierna volgt per probleem een korte aanduiding van de mate waarin de voorgestelde oplossingsrichting effectief kan zijn.

Domeintoezicht

Het probleem van het versnipperde toezicht voor een individueel bedrijf (dat ook voor de overheid zelf een afstemmingsprobleem vormt) wordt in elk geval geringer door opschaling van de decentrale handhaving naar regio's, doordat een regionale dienst integraal de toezichtsfunctie van de betrokken gemeente, de provincie en zo mogelijk ook het waterschap uitoefent. Rijksinstanties kunnen in dat geval ook makkelijker hun werkzaamheden afstemmen met het aanzienlijk kleinere aantal regio's dan er nu afzonderlijke organen en samenwerkingsverbanden zijn. Waar de versnippering van het toezicht echter in belangrijke mate rijksinspecties betreft, zijn aanvullende maatregelen op rijksniveau nodig om integratie in het toezicht te bevorderen. De werkzaamheden van die inspecties overstijgen overigens in ruime mate (zelfs) het (brede) terrein van het omgevingsrecht.

Ketenproblematiek

De ketenproblematiek is met de vorming van omgevingsregio's en een landelijke organisatie voor de handhaving ten aanzien van bovenstaande

²⁹ Juist omdat de commissie een strategisch advies moest uitbrengen en in de korte tijd dat zij werkzaam was geen gedetailleerde voorstellen kon ontwikkelen, spreekt de commissie ook niet van een oplossing, maar van een oplossingsrichting.

activiteiten nog zeker niet geheel opgelost. Er moet ook afstemming zijn tussen het bestuur dat bevoegd is ten aanzien van bijvoorbeeld een bedrijf (“inrichting”) en de regionale of landelijke organisatie, alsmede met politie/recherche/OM. Maar het is duidelijk dat reeds het veel kleinere aantal met toezicht belaste instanties het gemakkelijker maakt de keten te volgen. Het toezicht op de “overdrachtsmomenten” in de keten zal veel minder worden vertroebeld dan thans, door het kleinere aantal betrokken organisaties. Daarnaast zullen de toegenomen technische mogelijkheden voor informatie-uitwisseling de ketenaanpak aanzienlijk kunnen faciliteren. Daardoor kunnen ook opsporingsonderzoeken naar ketens indien nodig eenvoudiger worden op- en afgeschaald tussen het regionale, interregionale en het landelijke niveau en omgekeerd, zodat een adequate aanpak is gegarandeerd.

Verhouding bestuursrecht–strafrecht

De oplossingsrichting leidt tot een duidelijker taakverdeling tussen bestuur en OM. Omdat het aantal gevallen waarin beide instanties moeten optreden geringer zal zijn én omdat de bestuurlijke organisaties waarmee wordt samengewerkt gemiddeld een stuk professioneler zullen zijn dan nu het geval is, mag worden verwacht dat de samenwerking in die gevallen beter zal verlopen. Er is dan immers een minder grote samenwerkingslast dan thans, terwijl het nut van samenwerking in die resterende gevallen duidelijker is. Door de diverse instanties kunnen dan gezamenlijk betere resultaten worden bereikt en niets heeft weer zo’n goed effect op toekomstige samenwerking als succes. In het bijzonder bij milieucriminaliteit, waarbinnen fraude een grote rol speelt, kan het samenspel tussen bestuur en strafrecht een productieve rol spelen. Door intensievere samenwerking zouden de cultuurverschillen tussen bestuurlijke en justitiële instanties kunnen worden verkleind. Ook hier zullen de toegenomen technische mogelijkheden voor informatie-uitwisseling het resultaat van de samenwerking positief beïnvloeden.

Level playing field

Ook als het probleem van een ‘ongelijk speelveld’ bij de handhaving beperkt zou zijn, wordt het hoe dan ook verkleind door de vorming van omgevingsregio’s en een (gespecialiseerde) landelijke handhavingsorganisatie. Er is dan immers sprake van veel minder diversiteit in de bevoegde instanties en dus minder kans op ongelijke behandelingen.

Ook los van het vermogen om voor de vier gestelde problemen een oplossing te bieden, wordt bij uitvoering van de voorstellen van de commissie een grotere handhavingskwaliteit bereikt. Die heeft nog andere dan de reeds bij de

bespreking van deze vier onderwerpen genoemde voordelen, zoals een grotere betrouwbaarheid van de overheid, meer rechtsgelijkheid (hetgeen ruimer is dan het zorgen voor een gelijk speelveld bij bedrijven), betere (want meer objectieve) handhaving jegens 'eigen inrichtingen', tijdwinst door grotere kennis van zaken en professioneler handelen, meer mogelijkheden om kwaliteit binnen de organisatie vast te houden. Misschien bevordert de oplossingsrichting zelfs de mogelijkheid om minder of algemener geformuleerde regels te stellen. Professioneel werkende handhavers kunnen wellicht ook minder gedetailleerde regels goed handhaven.

4.3.3 De tijd is rijp

Het idee van de vorming van regionale, uitvoerende handhavingsdiensten is beslist niet nieuw. Om te beginnen is reeds geruime tijd in de praktijk sprake van samenwerking tussen gemeenten in de vorm van milieudiensten, soms uitgebreid met een andere dan gemeentelijke instantie, wat hun taken betreft soms meer omvattend dan het milieurecht. Deze diensten doen overigens naast de handhaving vaak ook de vergunningverlening. Het succes van dergelijke samenwerkingsverbanden is wisselend, maar hoopgevend. In de literatuur is al eerder aangedrongen op een meer verplichtende, wettelijk opgelegde vorm van samenwerking.³⁰ Recent hebben diverse commissies zich uitgesproken, zij het meer in de marge van het onderwerp waarover zij adviseerden, in de richting van regionale samenwerking. De Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie Oosting) spreekt over intergemeentelijke samenwerking als wezenlijke kwaliteitsimpuls, welke samenwerking waar nodig moet worden opgelegd/afgedwongen.³¹ Waar de Commissie Oosting pleit voor het grotendeels afschaffen van specifieke vormen van interbestuurlijk toezicht en het kabinet daaraan voor het omgevingsrecht de voorwaarde verbindt dat de handhaving kwalitatief op orde is, kunnen omgevingsdiensten die noodzakelijke voorwaarde vervullen. De Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies (Commissie Lodders) komt in haar rapport 'Ruimte, regie en rekenschap' tot de conclusie dat decentralisatie van Wabo-taken van de provincies naar de gemeenten mogelijk is op het moment dat de kwaliteit van de uitvoering geborgd is. 'De uitvoering van vergunningverlening en handhaving van verschillende overheden [kan] in een DCMR-achtige constructie worden samengebond, als

³⁰ A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, Den Haag: VUGA 1997, p. 316–317.

³¹ *Van specifiek naar generiek*, p. 77.

dat de deskundigheid en kwaliteit van de uitvoering ten goede komt.³² Er is dus in toenemende mate sprake van een convergentie in het denken in de richting van regionale omgevingsdiensten. Tegelijk is de aantoonbare noodzaak van grotere, professionele handhavingsorganisaties duidelijker dan ooit: de decentralisatie en integratie op omgevingsrechtelijk gebied enerzijds en de grotere Europeanisering en internationalisering anderzijds vragen om regionale omgevingsdiensten én (voor bepaalde onderwerpen) een landelijke aanpak. In het voorgaande heeft de commissie dat met tal van argumenten aangetoond. Er is al veel tijd verstreken waarin is vertrouwd op initiatieven van onderop. Dat heeft wel iets, maar te weinig opgeleverd. De commissie hoopt van harte dat decentrale besturen zich door dit rapport voelen gestimuleerd om ruim vóórdat de wetgever hen daartoe zou verplichten en ook al vóórdat de Wabo in werking treedt, omgevingsdiensten in de door de commissie bedoelde zin te vormen. Maar er moet niet opnieuw alleen maar worden vertrouwd op de goede bedoelingen. De wetgever is daarom nu aan zet om een kader te scheppen voor de verplichte invoering in het gehele land van regionale omgevingsdiensten. Daarnaast dient er een beperkte herschikking (overdracht aan een landelijke organisatie als de VI) van taken en bevoegdheden te komen en een robuustere samenwerking tussen bestuurlijke en justitiële instanties. De tijd is er rijp voor.

³² *Ruimte, regie en rekenschap*, p. 38. Aan de DCMR neemt overigens, zoals reeds vermeld, ook de provincie Zuid-Holland deel.

Bijlage

Gegevens commissieleden en secretariaat

Leden van de Commissie

drs. J.H.H. Mans (voorzitter), oud-burgemeester van Enschede
H.A. Jansen, Commissaris van politie b.d.,
prof. mr. drs. F.C.M.A. Michiels, Hoogleraar bestuursrecht, i.h.b.
handhavingsrecht, UvT
prof. dr. J. de Ridder, Hoogleraar Bestuurskunde aan de RUG

Secretariaat

H.C. Goslinga, Alons & Partners Consultancy bv
drs. D. Gillisse, Alons & Partners Consultancy bv

Ondersteuningsgroep

mr. M.G.W.M. Muiser, Ministerie van VROM
drs. M.H.M. van der Voort, VROM-Inspectie
mr. A.J. Timmerman, Ministerie van Justitie
mr. G.A. Biezeveld, Openbaar Ministerie
drs. H.A. Hamstra, IPO, Provincie Overijssel
mr. J.G.C. Hazenbosch, Provincie Utrecht
De VNG was niet in de gelegenheid deel te nemen

Geïnterviewde personen

mr. F.M. Visser, Regionale Recherche Dienst Rotterdam-Rijnmond
G. Lammers, Regionale Recherche Dienst Rotterdam-Rijnmond
mr. R.W.M. Craemer, Openbaar Ministerie
drs. O.F.J. Welling, VROM-Inspectie
R. Visser, DCMR
R. Mout, DCMR
mr. J.H.G. van den Broek, VNO-NCW
B. Hindriks, ICTU, e-Inspecties,
mr. B.E.M. Wientjes, VNO-NCW

Colofon

Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving

Ontwerp

Alons & Partners Consultancy bv

Druk

Lifoka kopie & print bv, Den Haag

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldiging van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

Juli 2008

ISBN: 978-90-9023328-4