

DE MARKT DE BAAS

Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit

door
JBT EAU

versie
2.0

Referentie
2019/198401

Utrecht, 16 sept 2019

INHOUDSOPGAVE

De markt de baas
versie 2.0
pagina 3/52

1	Inleiding	5
1.1	Vraagstelling	5
1.2	Leeswijzer	5
2	Opzet van deze verkenning	7
2.1	Conceptueel model: werkproces handhaving	7
2.2	Processtappen	8
3	Aard en gevolgen van milieucriminaliteit	9
3.1	Milieucriminaliteit. Waar gaat het om?	9
3.2	Schadelijke effecten van milieucriminaliteit	10
3.3	De modus operandi van milieucriminaliteit	10
4	Kenmerken van de milieusector	12
4.1	Regulering van markten	12
4.2	Onvoelbaar: milieuschade is weinig tot de verbeelding sprekend	12
4.3	Onzichtbaar: milieucriminaliteit is verborgen	12
4.4	Netwerken: milieucriminaliteit vindt plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken	13
4.5	Onmisbaar: eenmaal erkende bedrijven brengen grote afhankelijkheden met zich mee	13
4.6	Toezicht en handhaving op de milieusector	14
5	Handhavingsverliezen in de praktijk	16
6	Knelpunten in de bestuurlijke aansturing van toezicht en handhaving	18
6.1	Aandacht voor milieucriminaliteit en de wil tot aanpakken	18
6.2	Aansturing omgevingsdiensten	19
6.3	Bestuurlijke borging van de beschikbare capaciteit	20
6.4	Prioritering en aansturing van de aanpak van milieucriminaliteit	21
6.5	Invloed lokaal bestuur	22
6.6	Handhavingsverliezen als gevolg van bestuurlijke aansturing	23
7	Knelpunten in markttoegang en normering	25
7.1	Normering	25
7.2	Verlenen van markttoegang door overheden	25
7.3	Uit de markt halen van vergunde bedrijven	26
7.4	Verlenen en intrekken van erkenningen door certificerende instellingen	27
7.5	Handhavingsverliezen als gevolg van markttoegang en normering	27
8	Knelpunten in waarnemen en bewijsvoering/uitwisseling van signalen	29
8.1	Signalen opvangen en herkennen	29
8.2	Informatie uitwisselen	30
8.3	Handhavingsverliezen die ontstaan door knelpunten in waarnemen en bewijsvoering/uitwisseling van signalen	31
9	Knelpunten in sanctionering van milieucriminaliteit	33
9.1	Adequaat optreden aan de voorkant	33
9.2	Doorlooptijden en effect strafrecht	34
9.3	Strafmaat strafrecht	35
9.4	Handhavingsverliezen die ontstaan door knelpunten in de sanctionering	36
10	Beschouwing en opgaven	37

10.1	Gevonden knelpunten in het handhavingsproces	37
10.2	Fundamentele knelpunten in het stelsel	38
10.3	Samenhang	40
10.4	Opgaven	41

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) hebben het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (Het CCV) verzocht om in de periode maart tot september 2019 een verkenning uit te voeren naar knelpunten in de uitvoeringspraktijk van toezicht en handhaving met betrekking tot milieucriminaliteit.

Deze verkenning vindt plaats op verzoek van het Bestuurlijk omgevingsberaad (BOB), met het doel om meer grip te krijgen op de knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit. De vraag richt zich op het in kaart brengen van concrete uitvoeringsproblemen die overheidspartijen in het VTH-stelsel over de domeinen heen ervaren bij het voorkomen van milieucriminaliteit. Onder handhaving valt zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving.

De verkenning beperkt zich tot de milieudomeinen die vallen onder de 'grijze stroom', of te wel de domeinen waar IenW een stelselverantwoordelijkheid heeft. Voorbeelden van thema's uit de grijze stroom zijn: stookolie, grondstromen, asbest, afval, emissies, gevaarlijke stoffen en Brzo bedrijven.

1.1 VRAAGSTELLING

De vragen waar antwoord op wordt gezocht, zijn door de opdrachtgever als volgt geformuleerd (28 november 2018):

1. Wat wordt verstaan onder milieucriminaliteit?
2. Welke knelpunten ervaren de overheden bij de handhaving van de wet - en regelgeving binnen het milieudomein; hoe kunnen veelplegers van milieucriminaliteit effectiever worden aangepakt?
3. Welke oplossingsrichtingen/oplossingen worden er gezien voor de ervaren knelpunten? Op welke wijze kunnen bestuursrecht en strafrecht elkaar het beste aanvullen?

Verder is behoefte om meer inzicht te krijgen in:

- Wat zijn veelplegers/wanneer is er sprake van een veelpleger?
- In hoeverre is er sprake van veelplegers van milieucriminaliteit, in welke sectoren?

1.2 LEESWIJZER

In de nu komende hoofdstukken gaan we in op:

- H 2 De opzet van de verkenning
Hier introduceren wij het conceptueel model dat wij hebben gebruikt en geven we aan hoe het proces van deze verkenning is vormgegeven.
- H 3 De aard en gevolgen van milieucriminaliteit
In dit hoofdstuk beschrijven we wat we verstaan onder milieucriminaliteit, welke schadelijke effecten milieucriminaliteit heeft en in welke modus operandi het zich manifesteert.
- H 4 Kenmerken van de milieusector
Hier beschrijven we welke specifieke kenmerken de milieusector onderscheiden van andere sectoren, voor zover die kenmerken van invloed zijn op de knelpunten in de aanpak ervan.
- H 5 Handhavingsverliezen in de praktijk
Om juist die knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit boven tafel te krijgen die in de praktijk ook daadwerkelijk de effectiviteit schaden, introduceren we hier het begrip handhavingsverlies.
- H 6 Knelpunten in de bestuurlijke aansturing van toezicht en handhaving
De in de verkenning gevonden knelpunten zijn geordend in vier hoofdstukken. In dit hoofdstuk bespreken we knelpunten in de bestuurlijke aansturing van toezicht en handhaving.
- H 7 Knelpunten bij markttoegang en normering
Kenmerkend voor de milieusector is de gereguleerde markttoegang. Knelpunten met betrekking tot het reguleren van die markttoegang worden hier besproken.
- H 8 Knelpunten in waarnemen en bewijsvoering/uitwisseling signalen
In dit hoofdstuk staat de onderlinge uitwisseling van signalen en informatie centraal.
- H 9 Knelpunten in de sanctionering van milieucriminaliteit

In dit vierde hoofdstuk over de gevonden knelpunten gaan we in op de aspecten van sanctionering die in de praktijk tot handhavingsverliezen leiden.

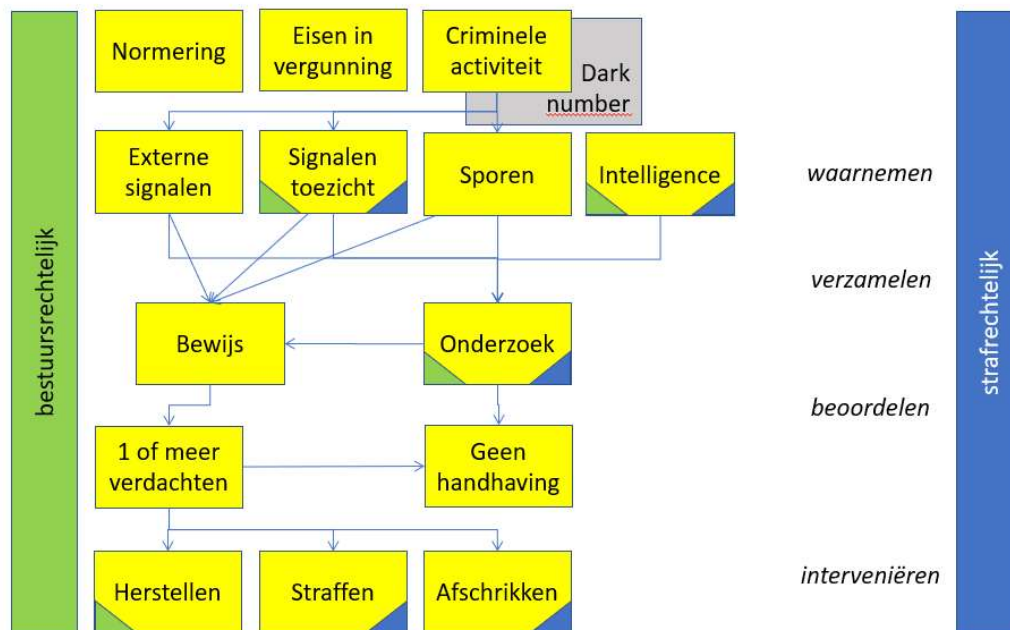
- H 10 Beschouwing en opgaven

In dit slothoofdstuk zetten we de knelpunten en hun samenhang op een rijtje en geven aan tot welke opgaven dat leidt. De binnen de verkenning naar voren gebrachte aanzetten tot een oplossing van de knelpunten zijn in de bijlage 1 opgenomen.

2 OPZET VAN DEZE VERKENNING

2.1 CONCEPTUEEL MODEL: WERKPROCES HANDHAVING

Om de vraag enigszins te structureren hebben wij onderstaand conceptueel model gebruikt als een praatplaatje en checklist. Het model maakt zichtbaar hoe een criminele activiteit bij een goed functionerend stelsel van toezicht en handhaving effectief zou worden aangepakt. Op de definitie van milieucriminaliteit komen we in het volgende hoofdstuk terug.



Figuur 1: Conceptueel model

Het totale pakket van wet- en regelgeving, vergunningen, regulering van de markttoegang en flankerend beleid moet borgen dat publiek belangen afdoende worden beschermd. De verantwoordelijkheid voor regel naleving ligt daarbij uiteindelijk bij de normadressaten (de categorie personen en bedrijven voor wie de norm geldt, in dit geval de milieusector).

In het model is de criminele activiteit het uitgangspunt. Bij een criminele activiteit worden een of meer normen overschreden. Dat kan doordat een bedrijf een vergunde activiteit niet volgens de normen uitvoert, maar ook bijvoorbeeld omdat de activiteit zonder vereiste vergunning wordt verricht (freeriders).

De effectiviteit van het toezicht en de handhaving in enge zin, staat of valt bij het vermogen om waar te nemen waar zich criminele activiteiten voordoen. Daarbij baseert ze zich op eigen waarnemingen van overtredingen en sporen, op signalen uit de omgeving (stank, waarneming), signalen uit de markt, of van andere ketenpartners, en op intelligence (analyse van informatie en kennis van fenomenen en netwerken van facilitators bijvoorbeeld). Niet alle criminele activiteiten zijn direct zichtbaar, laten zichtbare sporen na, of hebben de aandacht van de toezichthouders vanwege hun intelligence positie of hun aanpak van het toezicht (diepgang van controle, prioritering, etc.). Het *dark number* weerspiegelt het aantal criminele activiteiten dat niet wordt waargenomen.

Naast waarneming is het voor de beoordeling - zeker in deze sectoren - van belang om signalen in samenhang op waarde te kunnen schatten. Daartoe is de handhaving aangewezen op verdiepend onderzoek. Straf- en bestuursrecht verschillen in de gehanteerde begrippen en methoden en er gelden verschillende bevoegdheden, maar in essentie gaat het er in beide stelsels om, om duidelijk in beeld te krijgen welke overtredingen er door wie en met welk motief zijn begaan. De manier om dat verder te onderzoeken kan verscherpt toezicht zijn (meer waarnemingen), dat kan boeken- of dossieronderzoek zijn (bestuursrechtelijk), dat kan heimelijk of openlijk strafrechtelijk onderzoek zijn.

Als onderzoek leidt tot handhaving hangt de effectiviteit af van de snelheid en de afschrikwekkende en bestraffende werking van de (ingezette) interventies¹. Bereiken de interventies dat de criminele activiteiten stoppen, de schade zo mogelijk wordt hersteld en recidive wordt voorkomen? In generieke zin: zorgen de interventies voor een hogere normnaleving, een gezond level playing field en ervaren genoegdoening onder de brede groep van normadressaten en burgers? Zoniet, waar zitten dan de knelpunten?

2.2 PROCESSTAPPEN

Er is gekozen voor een pragmatische opzet waarbij de nadruk is gelegd op het expliciteren van de kennis en ervaring die de ketenpartners in de handhavingspraktijk ervaren bij de aanpak van milieucriminaliteit. Het betreft een kwalitatieve verkenning.

Uit de partijen die aangesloten zijn bij het BOB is een klankbordgroep samengesteld die is gevraagd suggesties te geven bij de aanpak en prioritering van de te onderzoeken casuïstiek, de beoordelingen van de oplossingsrichtingen en de eindrapportage. De klankbordgroep is in overleg met de opdrachtgevers verder aangevuld met relevante partijen die niet (direct) in het BOB participeren. De tussentijdse voortgang en de definitieve versie van het rapport is besproken in een opdrachtgeversoverleg. De gegevens van de deelnemers uit de klankbordgroep en de samenstelling van het opdrachtgeversoverleg zijn opgenomen in bijlage 3.

Het vraagstuk is niet nieuw en diverse eerdere evaluaties en onderzoeksrapporten op specifieke domeinen geven al inzicht in wat er zich aan knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit voordoet. Om snel op vlieghoogte te komen is ervoor gekozen om in aanvang deze rapporten in een documentanalyse te vergelijken om na te gaan welke knelpunten op meerdere domeinen terugkeren. Op grond van deze informatie zijn de interviews voorbereid.

Er zijn twaalf interviews gehouden met 15 betrokkenen in de handhavingsketen, uiteenlopend van bestuurders, omgevingsdiensten, Politie, forensisch accountants, ILT, IOD-IL, FP en rechterlijke macht. Dit waren semigestructureerde interviews, aan de hand van het geschetste conceptueel model, waarin criminele activiteiten centraal staan. In de interviews is nagegaan of de gevonden knelpunten in de praktijk nog spelen en welke aanvullende knelpunten een effectieve aanpak van milieucriminaliteit in de weg staan. De interviews zijn niet opgenomen, maar door de interviewers genoteerd. Citaten uit de interviews zijn op deze aantekeningen gebaseerd.

In een workshop met 20 andere professionals uit de handhavingspraktijk (omgevingsdiensten, Belastingdienst, Douane, FP, ILT, Politie, RWS, Waterschappen, IenW en JenV) is aan de hand van drie inhoudelijke door de klankbordgroep aangedragen thema's: stookolie, grondstromen en afval, getoetst in hoeverre en in welke vorm knelpunten in de aanpak van milieucriminelen zich in deze velden voordoen en wat de impact is op de effectiviteit van de handhaving. De in dit rapport opgenomen knelpunten zijn in meerdere interviews genoemd en in de workshop bevestigd.

Aan de deelnemers aan de workshop is bovendien gevraagd om suggesties te doen om de effectiviteit van de aanpak van milieucriminelen te verbeteren en patronen te doorbreken. Om een realistische discussie mogelijk te maken is daarbij naast het eerder beschreven model ook gebruik gemaakt van bestaande, maar geanonimiseerde casuïstiek. De gebruikte casus zijn als bijlage 2 opgenomen bij deze verkenning.

Bij de opdracht is expliciet gevraagd niet "met meel in de mond te praten", maar duidelijk te zijn over waar de partners tegenaan lopen. Om betrokkenen ook de ruimte te geven om vrijuit te kunnen praten hebben we ervoor gekozen om de geïnterviewden niet bij naam in het rapport op te nemen.

¹ Struiksma et al 2006

3 AARD EN GEVOLGEN VAN MILIEUCRIMINALITEIT

3.1 MILIEUCRIMINALITEIT. WAAR GAAT HET OM?

Deze verkenning richt zich op de aanpak van milieucriminaliteit. Een van de startvragen is wat er wordt verstaan onder milieucriminaliteit. We zullen milieucriminaliteit karakteriseren aan de hand van een definitie, maar ook aan de hand van de werkwijzen en de gevolgen er van.

In het dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2016² wordt milieucriminaliteit omschreven als: *“strafrechtelijk-, bestuursrechtelijk- en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs)economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.”*

In deze definitie is er sprake van een gedraging die de straf- of bestuursrechtelijke normen op het gebied van milieuwet- en regelgeving overtreedt, er is sprake van de gevolgen van deze gedraging, te weten milieuschade en er is een motief, economisch voordeel of immaterieel gewin.

In de Landelijke Handhavingsstrategie (LHS)³ worden milieuovertredingen geassocieerd aan de hand van twee dimensies, te weten de ernst van de schade aan het milieu en een typering van de overtreder. De zwaarste typering is *“bewust en structureel de regels overtredend en/of crimineel of deel uitmakend van een criminele organisatie, houdt zich bezig met fraude, oplichting of witwassen”*. Hier is aandacht voor samenloop, voor eventuele georganiseerde samenwerking en voor het bewuste en structurele karakter van de overtreding.

In beide gevallen speelt het motief van de overtreder een rol in de kwalificatie crimineel. In de classificatie uit het LHS duidt bewust en structureel op het repeterende karakter van de overtreding. In de vraag van het BOB wordt de term veelplegers gebruikt. Veelplegers kan worden opgevat als recidiverend, dus blijven overtreden nadat dit eerder is vastgesteld en bestraft, maar kan ook betrekking hebben op het structurele karakter van regelovertreding binnen de onderneming. Binnen deze verkenning geven wij de voorkeur aan de laatste karakterisering.

Als we in deze verkenning spreken over (veelplegers van) milieucriminaliteit, dan gaat het om criminaliteit met ernstige gevolgen voor het milieu, begaan door daders die dit structureel doen met het oogmerk om daar voordelen mee te verwerven.

Ondanks dat harde cijfers over de omvang van de criminaliteit ontbreken, blijkt uit schattingen in de geraadpleegde onderzoeken⁴ en uit de interviews dat criminaliteit, zowel door bedrijven met markttoegang, maar ook door freeriders, geregeld voorkomt. In veel gevallen is er sprake van omzeiling van regelgeving en/of combinatie met valsheid in geschrifte, wat duidt op opzet. Daarin zou Nederland overigens niet uniek zijn, dezelfde patronen worden in andere Europese landen waargenomen.

Het BOB heeft ook gevraagd in hoeverre er sprake is van veelplegers. De opzet van deze verkenning leende zich niet voor een kwantitatief onderzoek. Kwantitatief onderzoek naar overtredingen is altijd lastig, omdat veel overtredingen zich aan het zicht onttrekken. Dit “dark number”, criminele activiteiten die niet worden opgemerkt en geregistreerd, kan alleen worden geschat. Het uitvragen van een schatting zou een indicatie kunnen geven, maar zo een indicatie biedt onvoldoende zekerheid om op te sturen en schept eigenlijk vooral fictieve werkelijkheden.

² Neve et al 2017

³ Infomil 2016

⁴ Bijvoorbeeld: Spapens et al 2013, Neve et al 2017, ILT 2018, RIVM 2019

Ook met het verzamelen van toezichts-gegevens kan geen betrouwbaar inzicht in het probleem worden verkregen. Toezicht ziet jaarlijks maar een beperkt deel van de activiteiten. Omdat toezicht risicogericht werkt kunnen gegevens ook niet zondermeer worden geëxtrapoleerd.

3.2 SCHADELIJKE EFFECTEN VAN MILIEUCRIMINALITEIT

Milieucriminaliteit heeft veel mogelijke schadelijke effecten. Bijvoorbeeld aantasting van het oppervlaktewater, de bodem, en de luchtkwaliteit. Dit bedreigt de veiligheid en gezondheid van de mensen die hiermee in aanraking komen. Het milieu wordt soms onomkeerbaar beschadigd met grote gevolgen voor de ecologische balans, flora en fauna. De ILT schat de milieuschade uit overtredingen binnen de milieusector op bijna 4 miljard euro per jaar⁵.

Naast milieuschade brengt milieucriminaliteit ook economische schade toe. Met de criminele activiteiten wordt extra geld verdiend of worden kosten vermeden, waardoor het voor legitiem opererende bedrijven moeilijk wordt om rendabel te werken. Het level playing field wordt aangetast, waardoor de milieucriminaliteit zich verder uitbreidt en verspreidt onder andere ondernemingen binnen de branche.

Milieucriminaliteit wordt grotendeels gepleegd door legale bedrijven (al dan niet met de vereiste markttoegang) met een rol in de lokale gemeenschap en de samenleving. Niet alleen binnen de eigen branche, maar ook binnen het economisch netwerk waarin zij handelen bestaat een gevaar van besmetting naar leveranciers, klanten of dienstverleners. Veel bedrijven in de milieusector werken nauw voor en met de overheid als opdrachtgever. Geregeld ontvangen zij daarnaast van die overheid nog medewerking of subsidies om innovatie in groen werken te bevorderen. Ook de overheid speelt binnen het netwerk van deze bedrijven vaak een grote rol. Zelfs is bekend dat overheden strafbare milieufeiten plegen. Al met al is er al in deze constellatie al snel sprake van beschadiging van het vertrouwen in zowel het bedrijfsleven als in de overheid.

3.3 DE MODUS OPERANDI VAN MILIEUCRIMINALITEIT

Milieucriminaliteit vindt plaats in vele branches. Wat deze branches met elkaar gemeen hebben is dat ze activiteiten ontplooiën die vanwege de potentiële milieuschade onder de milieuwetgeving vallen en waarbij de markttoegang is gereguleerd. Wat de milieucriminele ondernemingen binnen al deze branches ondermeer met elkaar gemeen hebben is dat er een aantal typische modus operandi is. Karakteristieke criminele werkwijzen in de milieusector zijn⁶:

- Manipulatie van monsters/meetgegevens/etc.
- Omkatten van partijen
- Verkeerde classificatie (omhoog/omlaag/einde afval/andere stof)
- Wegmengen/bijmengen van andere stoffen
- Niet (laten) verwerken/schade afwentelen/faillissement (baat voor kost)
- Valsheid in geschrifte (voorwaardenscheppende misdaad)
- Witwassen (gevolgmisdaad)
- Ondernijning (faciliterend)
- Lozen en storten
- Lekkage uit goederen-/stofstromen
- Ongecertificeerd werken/freeriders/certificaat lenen
- Nalaten van meldingen
- Machtsmisbruik om onderzoeken te frustreren
- Omkoping om incidenten stil te houden

⁵ ILT 2018, dit is het totaalbedrag van de geschatte milieuschade als gevolg van onjuiste verwerking van afvalstoffen, aantasting van bodem, grond- en oppervlaktewater en onjuiste uitvoering rijksbeleid meest risicovolle bedrijven.

⁶ Neve et al 2017

Binnen deze verkenning is gebruik gemaakt van een aantal praktijkvoorbeelden waarvan de klankbordgroepen hebben aangegeven dat zij een goed beeld geven van de modus operandi van milieucriminelen. Deze geanonimiseerde en gestileerde recente voorbeelden zijn opgenomen in bijlage 1. Wat zichtbaar is in de werkwijze van de ondernemingen binnen deze praktijkvoorbeelden is dat er willens en wetens wordt overtreden. De getallen zijn uit de beschrijving verwijderd om de herkenbaarheid te verminderen, maar de winstgevendheid van de overtredingen is groot. De gelegenheid tot overtreden is ook groot. De overtredingen worden actief verhuld, bijvoorbeeld door valsheid in geschrifte of door te rommelen met de voorgeschreven keuringen. Ook zijn het overtredingen die vallen onder de vergunde reguliere bedrijfsactiviteiten, of daar dicht tegenaan liggen. Aan de buitenkant gaat het om doodgewone ondernemingen die hard werken aan een economisch en vaak ook maatschappelijk relevante activiteit.

4 KENMERKEN VAN DE MILIEUSECTOR

De markt de baas
versie 2.0
pagina 12/52

Onder de milieusector verstaan we alle bedrijven die activiteiten verrichten die vallen onder de milieuwetgeving. Aan de hand van de beschikbare literatuur is over de branches heen gekeken naar kenmerken die relevant zijn voor de eisen die worden gesteld aan het toezicht en de handhaving en/of de interpretatie van de knelpunten. Deze relevante kenmerken worden in dit hoofdstuk besproken.

4.1 REGULERING VAN MARKTEN

De activiteiten binnen de milieusector zijn op veel verschillende manieren gereguleerd. Er zijn administratieve eisen, veelal gericht op het controleerbaar houden van de activiteiten. Bedrijven hebben administratie-, informatie- en zorgplichten ten aanzien van de opslag, herkomst en bestemming. Daarnaast zijn er voorschriften, die vaak specifiek zijn voor de verrichte handelingen en de aard van de stoffen waarmee deze worden verricht.

Bij enkele omschreven activiteiten op deze markt volstaat een melding activiteitenbesluit vooraf (overige AMVB inrichtingen). Doorgaans is echter ofwel een vergunning nodig, die wordt afgegeven door een bevoegd overheidsgezag, ofwel een erkenning, die doorgaans wordt afgegeven door een private certificeerder (CI), of een combinatie van beiden. Bedrijven die activiteiten uitvoeren in de zwaarste risicocategorieën kennen naast verdergaande regulering ook zwaardere vergunningseisen (Brzo). Naast de markten worden ook veel producten gereguleerd, ze moeten dan ook voldoen aan normvereisten.

De aan de markttoegang gekoppelde eisen en normen zijn in verschillende Nederlandse en Europese wetten, verordeningen en richtlijnen vastgelegd. Door het specifieke en gedetailleerde karakter van mogelijke milieuvervuilende activiteiten is ook de regulering in de vorm van regels, voorschriften en wetten omvangrijk en complex. Om op een goede legale manier in de milieusector actief te kunnen zijn, is een goede kennis van de regulering nodig. Dat geldt ook voor de partijen die toezicht houden op de milieusector en eventueel als bevoegd gezag handhavend mogen optreden.

4.2 ONVOELBAAR: MILIEUSCHADE IS WEINIG TOT DE VERBEELDING SPREKEND

Anders dan bij veel andere vormen van criminaliteit, zijn de gevolgen van milieucriminaliteit zelden direct waarneembaar. Milieucriminaliteit wordt als minder heftig ervaren dan criminele activiteiten waarbij zichtbare slachtoffers vallen of mensen duidelijk en onmiddellijk worden gedupeerd. De gevolgen van milieucriminaliteit zijn lastig te herleiden tot één of meer specifieke overtredingen. Zo worden de consequenties van bijvoorbeeld onbeschermd behandelen van asbest, de dalende kwaliteit van drink- en oppervlaktewater door illegale lozing, of de verslechtering van de luchtkwaliteit door het illegaal verbranden van olie pas op lange termijn zichtbaar.

Aandacht voor het milieu wordt belangrijk gevonden, maar overtredingen worden door de onzichtbaarheid van de gevolgen zelden als een acuut risico ervaren. Milieuovertredingen hebben geen bloed en spoed karakter. Het ontbreekt daarmee aan een “natuurlijke” directe prikkel om hier ook op te acteren. Dit gebrek aan ‘voelbaarheid’ en maatschappelijke urgentie legt een zware verantwoordelijkheid bij het toezicht en de handhaving. Het ontbreken van deze externe prikkels moet immers grotendeels worden gecompenseerd door de robuustheid van het systeem en de effectiviteit van het toezicht en de handhaving.

4.3 ONZICHTBAAR: MILIEUCRIMINALITEIT IS VERBORGEN

Milieucriminaliteit speelt zich, anders dan bij andere vormen van criminaliteit, zoals bijvoorbeeld in de drugshandel, doorgaans af binnen een regulier erkend bedrijfsproces. De criminele uitstraling ontbreekt. Bij veel vormen van criminaliteit doen gedupeerden aangifte, waarmee het opsporings- en handhavingsapparaat in beweging wordt gezet. Schade aan het milieu leidt zoals in de vorige paragraaf beschreven echter zelden tot direct gedupeerden en daarmee tot aangiften, waardoor het toezicht- en handhavingsapparaat proactief op pad moet om milieucriminaliteit te ontdekken en aan te pakken. Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit.

Weinig milieudelicten kunnen op het oog worden vastgesteld. Veelal is actief (tijdrovend, kostbaar en specialistisch) speurwerk noodzakelijk - denk aan bemonstering, boekenonderzoek, heimelijk onderzoek - om criminele regelovertredingen boven water te krijgen en de opzet daarvan te bewijzen.

Omdat criminele activiteiten niet eenvoudig waarneembaar zijn, vraagt dit van het toezicht en de handhaving meer dan gemiddeld, een proactieve rol in deze sector

4.4 NETWERKEN: MILIEUCRIMINALITEIT VINDT PLAATS IN REGIO-OVERSTIJGENDE KETENS EN NETWERKEN

De sector is omvangrijk en ondoorzichtig. In vrijwel de gehele milieusector is sprake van ketens met vergelijkbare activiteiten: verwijderen, inzamelen, vervoeren, opslaan, verwerken en hergebruiken/verbranden. Ketens lopen daarbij ook in elkaar over (bv *food, feed, non feed, afval*). Bij criminele activiteiten zijn niet zelden meer partijen betrokken. Bij verschillende stappen in een keten zijn netwerkjes van logistiek agenten of makelaars, verzekeraars en financiers, maar ook overheidsdiensten betrokken. In sommige schakels gaat het om duizenden spelers met een veelvoud aan activiteiten en transacties.

Er is in toenemende mate sprake van ketenintegratie, waarbij verschillende schakels in de keten in handen van één partij komen. Veelal zijn bedrijven actief in verschillende regio's/eenheden. Voor een aantal sectoren, waaronder bijvoorbeeld de afvalverwerking en stookolie geldt dat spelers ook internationaal opereren waardoor ze onder verschillende wetgevingsregiems kunnen opereren. Wanneer er sprake is van concernvorming en internationaal opererende bedrijven wordt het makkelijker om overtredingen buiten het zicht van de toezichthouders te houden. De fysieke goederenstromen en daarmee verbonden papierstromen zijn dan ofwel intern, of grensoverschrijdend.

Milieucriminaliteit vindt plaats in ketens en netwerken. De vestigingsplaats van een instelling, de overtreding en de gevolgen ervan, zijn veelal niet aan één regio gebonden. Dat stelt dat bijzondere eisen aan de informatiedeling tussen regio's en afspraken over eigenaarschap van een zaak.

4.5 ONMISBAAR: EENMAAL ERKENDE BEDRIJVEN BRENGEN GROTE AFHANKELIJKHEDEN MET ZICH MEE

Verschiedende branches bieden uitkomst voor een maatschappelijk probleem en zijn in die zin welkome industrieën. Zo biedt de afvalindustrie een noodzakelijke uitkomst voor de stroom van miljoenen tonnen afval die jaarlijks worden geproduceerd, waaronder huisvuil, autowrakken, scheepvaartafval, bouw- en sloopafval, industrieel afval, maar ook dierlijke bijproducten.

In andere gevallen zoals bij asbest en grondstromen speelt een iets ander fenomeen; door het toegenomen milieubewustzijn en voortschrijdend inzicht is er voor een aantal sectoren verscherpte regelgeving opgesteld. Historisch opgebouwde vervuiling dient te worden gesaneerd. Er heeft zich een ware industrie georganiseerd om de bestaande bestanden van vervuilde grond (250.000 mogelijk vervuilde locaties⁷) en in het verleden geplaatst asbest weg te werken.

De milieusector is ook een significant onderdeel van de economie. Het is '*big business*' en biedt veel werkgelegenheid. De geraffineerde aardolieproducten bijvoorbeeld, zijn voor Nederland een belangrijk exportproduct. Zo'n 20.000 schepen bunkeren in Rotterdam (2016) en daarmee behoort Nederland tot de top drie van de wereld. De export van geraffineerde aardolieproducten is de grootste groep geëxporteerde goederen in Nederland, met een exportwaarde 38 miljard euro (CBS, 2016). Naar schatting 15% van het totale goederentransport in Nederland betreft het vervoer van afvalstoffen. Het gaat om oud papier, elektronisch afval, kunststof en metaal. Naast export is er ook import. De afvalverwerking in Nederland beperkt zich niet tot de binnenlandse afvalstromen, overcapaciteit wordt opgevuld door het verwerken van afval uit het buitenland. Ook het opwerpen van al te grote barrières behoort in veel gevallen niet tot de mogelijkheden omdat daarmee ook het reguliere 'gewenste' bedrijfsproces wordt gefrustreerd.

Het zoeken naar steeds verdergaande mogelijkheden om restproductie te 'verwaarden' is vanuit zowel maatschappelijke als economisch oogpunt aantrekkelijke handel en innovaties worden dan ook gesteund vanuit het beleid in het kader van de gedachte van de circulaire economie. De green deals zijn daarvan een gevolg. Met de toenemende aandacht voor het klimaat zullen deze ontwikkelingen zich mogelijk versterkt

⁷ Spapens 2016

doorzetten, waarmee de gelegenheid tot en winstgevendheid van milieucriminaliteit waarschijnlijk ook verder zal toenemen.

Deelnemers uit al deze branches worden over het algemeen door de buitenwereld aangemerkt als respectabele ondernemers die vaak ook positief bijdragen aan de lokale gemeenschap en goed zijn ingevoerd in regionale en soms bovenregionale of internationale netwerken. Wanneer zij criminele activiteiten ontplooiën, is er daardoor snel sprake van vermenging met de bovenwereld. Het gevaar van ondermijning is aanwezig.

Bij een groot aantal branches liggen er directe afhankelijkheden bij de landelijke en lokale overheden. In veel gevallen zijn overheden zelf (mede)probleemeigenaar. Ze zijn aanbieder (bijvoorbeeld van huisafval), opdrachtgever (vrijwel altijd opdrachtgever voor bodemsaneringen en infrastructurele bouwprojecten, en soms voor asbestsaneringsprojecten), en soms zelfs eigenaar of medeaandeelhouder (afvalverwerking). Ongewenste belangenverstrengeling ligt constant op de loer. De overheid bevindt zich in een kwetsbare positie. Maatschappelijke verontwaardiging komt (pas) aan de orde als zaken achteraf aan het licht komen. De verontwaardiging richt zich eerder op de overheid dan tegen de industrie. Deze wederzijdse afhankelijkheid tussen industrie en overheid stelt extra hoge eisen aan de *checks en balances* in het systeem en de onafhankelijkheid van de toezicht en de handhaving.

4.6 TOEZICHT EN HANDHAVING OP DE MILIEUSECTOR

Toezicht en handhaving op de milieusector kent een bestuursrechtelijke en een strafrechtelijk component. Hoewel de handhaving van enkele van de wetten en regels expliciet is belegd bij het straf- of het bestuursrecht, geldt voor de meeste regels dat zij zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. We bespreken hier beknopt hoe respectievelijk de bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving zijn georganiseerd en hoe de onderlinge afstemming is geregeld.

Bestuursrechtelijke handhaving

Bij de bestuursrechtelijke handhaving spelen de 29 regionale omgevingsdiensten een grote rol. In mandaat voor gemeenten en provincies verlenen zij vergunningen, houden zij toezicht en handhaven zij de milieusector. Gemeenten en provincies zijn het bevoegd gezag, eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdiensten.

De verantwoording van de gemeenten en provincies in hun rol als eigenaar, opdrachtgever en bevoegd gezag is primair horizontaal. De gemeenteraad en Provinciale Staten zijn de eerst aangewezen beoordelende instanties. Als er sprake is van taakverwaarlozing of wetsovertreding kan de naast hogere overheid ingrijpen in het kader van het interbestuurlijk toezicht.

Naast de omgevingsdiensten hebben ook landelijke toezichthouders zoals de ILT taken en bevoegdheden in de handhaving van milieuwetgeving. De verantwoordelijkheid voor het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving is belegd bij het Ministerie van IenW.

Het reguliere toezicht van de omgevingsdiensten en de landelijke inspecties is een belangrijke bron van signalen van milieucriminaliteit. Om de handhaving te uniformeren heeft het BOB een landelijke handhavingsstrategie laten opstellen, waarin op grond van de ernst van de overtreding en de typering van de dader passende sancties worden voorgesteld. In de zwaardere gevallen komt daarbij ook het strafrecht in beeld.

Strafrechtelijke handhaving

Binnen het OM is het FP belast met de aansturing van de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. Daarbinnen speelt de Politie een grote rol. De inzet op het thema milieu binnen de Politie kent een meervoudige aansturing. De aansturing van de Politie leidt op centraal niveau tot keuzes in de aard en omvang van de specifieke milieucapaciteit. Er wordt thematisch aangestuurd vanuit een specifieke portefeuille binnen de korpsleiding. Er is binnen de Politie, op het gebied van milieu, capaciteit voor intelligence, recherche, en milieuagenten. Er wordt organisatorisch aangestuurd via de hiërarchische lijn binnen de Politie (met name de milieuagenten in de basisteams Politie). De inzet van de Politie loopt binnen de organisatie via de speelveldmethode. Op basis van capaciteitsbehoefte in concrete zaken wordt een

beroep gedaan op capaciteit, via een verzoek aan de betreffende leidinggevendenden. Voor milieuzaken kan aanvullende expertise worden aangevraagd, ICT, financiën, observatieteams, etc. Aan milieurechercheurs kan ook worden gevraagd bij te dragen aan niet-milieuonderzoeken waar milieuaspecten een rol spelen. Op de milieucapaciteit van de milieuteams (team thematische opsporing) bij de Politie (elke politie-eenheid heeft een milieuteam) wordt gestuurd door de Milieukamer. De strategische aansturing door de SMK moet daaraan richting geven. Er zijn resultaatafspraken tussen FP en Politie over het aantal zaken dat wordt aangeleverd.

Naast de Politie zijn er strafrechtelijke bevoegdheden bij de bijzondere opsporingsdiensten van de landelijke inspecties en zijn er binnen enkele omgevingsdiensten BOA's actief.

Afstemming straf- en bestuursrecht

De afstemming tussen straf- en bestuursrecht loopt op strategisch niveau via de SMK. Daar worden landelijke prioriteiten bepaald, bijvoorbeeld aan de hand van uitvoeringsagenda's.

De afstemming op zaaksniveau verloopt via de Milieukamer en via signaal- en casusoverleggen. De LHS en het bevoegd gezag, gemandateerd aan de omgevingsdienst, spelen op uitvoeringsniveau een rol in de keuze voor bestuursrecht, strafrecht, of een combinatie van beide. De strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit is grotendeels afhankelijk van informatie en signalen uit het bestuursrechtelijke toezicht.

Ten behoeve van de aanpak van georganiseerde criminaliteit is een netwerk van Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en een landelijke LIEC in het leven geroepen. Hoewel milieucriminaliteit in de veiligheidsagenda 2015-2018⁸ als ondermijnende criminaliteit is aangemerkt, behoort het niet tot de huidige focus van het LIEC en de RIEC's.

⁸ Ministerie van JenV 2014

5 HANDHAVINGSVERLIEZEN IN DE PRAKTIJK

Milieucriminaliteit loont, is lastig waar te nemen, is weinig voelbaar en er spelen grote (financiële) belangen, ook voor de overheid. Dat trekt, zoals gezegd, een wissel op de aanpak van milieucriminaliteit. Knelpunten in de handhaving zijn schadelijk. Milieucriminaliteit wordt dan niet effectief aangepakt, met alle gevolgen voor milieu, veiligheid en economie van dien. Er treden maatschappelijke verliezen op als gevolg van die knelpunten. We spreken van een “handhavingsverlies” wanneer knelpunten in de handhavingketen verhinderen dat criminele activiteiten worden aangepakt, waar dat zonder het knelpunt wel het geval zou zijn.

De aanpak van milieucriminaliteit leunt sterk op toezicht vanuit een goede informatiepositie en handhaving met een voldoende afschrikwekkende werking. Is het stelsel van toezicht en handhaving in staat overtredingen waar te nemen, treedt het vervolgens ook daadkrachtig (maar proportioneel) op, en zijn de sancties effectief? Dit geldt voor de toezichthouders, handhavers en vergunningverleners, maar ook voor derde partijen zoals certificerende instellingen die hier een rol in spelen.

De assumptie van goed werkende toezicht en handhaving is dat er een generieke werking vanuit gaat, waardoor milieucriminaliteit en freeriders worden ontdekt en bestraft, de verleiding om te overtreden wordt verminderd, partijen die in een markt actief zijn binnen de regels en voorschriften rendabel kunnen opereren, en risico's voor het milieu worden gemitigeerd. De combinatie van pak- en sanctiekans en betekenisvolle sancties moeten afschrikken een illegaal pad te nemen.

Ook de snelheid van sanctioneren na een overtreding bepaalt de mate van effectiviteit⁹. Het zichtbaar aanpakken van uitwassen moet er bovendien voor zorgen dat freeriders en structureel overtreders geen grip krijgen op de sector zodat het level playing field niet wordt verstoord. Wederrechtelijk verkregen voordeel moet ongedaan worden gemaakt en zo nodig met punitieve sancties worden ondersteund om recidive te voorkomen.

De markt moet met de gereguleerde toegang geen ruimte bieden aan bedrijven die criminele activiteiten ontplooiën. Wanneer dat toch gebeurt, hoort een bedrijf niet in de markt thuis. Het zou uit de markt gehaald moeten worden om ruimte te bieden aan integere spelers op die markt. Uitsluiting van de markt is - naast een punitieve sanctie - de uiterste maatregel om de markt schoon te houden.

Uit de vraaggesprekken en werksessies komt naar voren dat op papier het toezicht en de handhaving zou moeten kunnen voorzien in de opgave die er ligt. Ook uit de recente beleidsevaluatie van de EU blijkt dat Nederland de milieuhandhaving in theorie grotendeels op orde heeft¹⁰. Toch treden er in de praktijk al te lang te veel handhavingsverliezen op. Afspraken die op papier werken, worden in de praktijk niet nageleefd. Op papier beleden ambities komen in de praktijk onvoldoende tot uiting. Theorie en praktijk ontlopen elkaar te veel. Deze verkenning richt zich op de praktijk. Hoe ervaren handhavers in de praktijk de werking van toezicht en handhaving in de aanpak van milieucriminaliteit. Tegen welke knelpunten lopen zij aan als zij criminele activiteiten effectief willen aanpakken?

De ontwikkelingen in de milieuhandhaving hebben volgens de geïnterviewden wel een vlucht genomen (zie bijlage 4) en maatregelen uit het verleden hebben er toe bijgedragen dat het toezicht beter is georganiseerd. Dat neemt niet weg dat knelpunten die in eerdere evaluaties, verkenningen en onderzoeken¹¹ al zijn gemeld voor een groot deel nog steeds gelden.

Deze handhavingsverliezen kunnen in de verschillende fases van het proces optreden, waardoor op verschillende punten aan effectiviteit wordt ingeboet. In deze verkenning zijn we vooral op zoek gegaan naar knelpunten die daadwerkelijk leiden tot handhavingsverliezen. Dergelijke knelpunten vinden we op verschillende momenten in het ‘werkproces’ van de handhaving.

⁹ Struiksma et al 2006

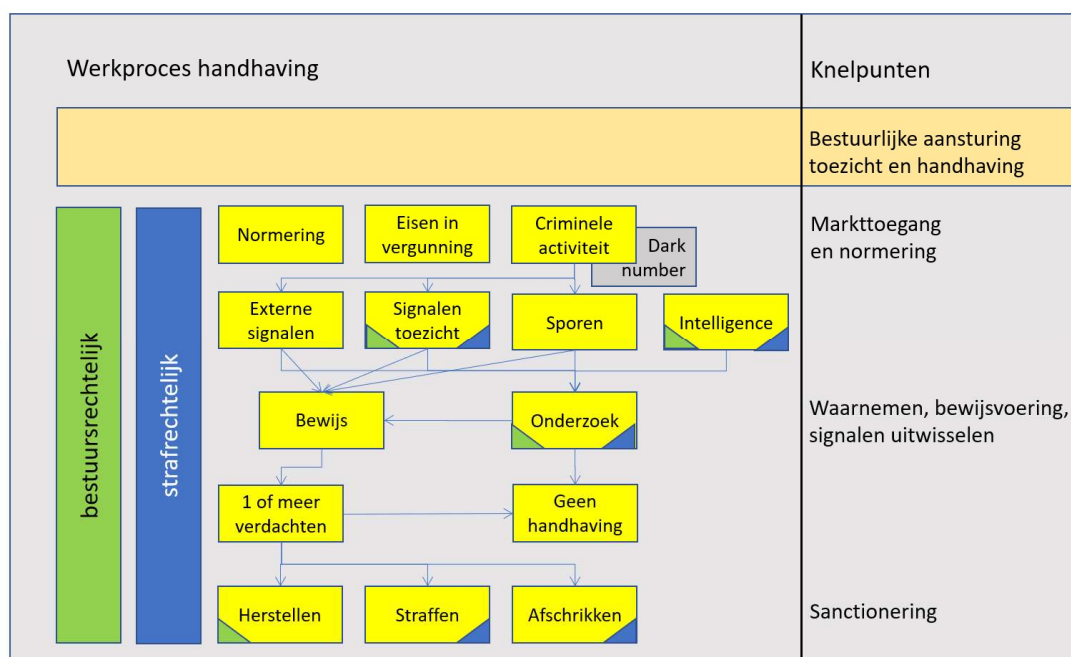
¹⁰ Europese Unie 2018

¹¹ Zie bijvoorbeeld Ridder et al 2009, Spapens 2012, Europese Unie 2018

We zullen in de volgende hoofdstukken elk van de knelpunten die wij in de interviews met de praktijkmensen hebben geïdentificeerd steeds in algemene termen bespreken. Op grond daarvan beschrijven we de knelpunten die de toezichthouders en handhavers in hun praktijk ervaren. Om deze knelpunten te onderbouwen en de navoelbaarheid van de knelpunten te vergroten gebruiken we daarbij ook kenmerkende citaten uit de interviews die we hebben gehouden. Citaten zijn steeds te herkennen aan de quotes en het cursieve lettertype. Ten slotte vatten we na elk hoofdstuk samen tot welke handhavingsverliezen de besproken knelpunten leiden.

De beschrijving van de knelpunten is geordend in 4 afzonderlijke hoofdstukken:

- Knelpunten in de bestuurlijke aansturing van toezicht en handhaving (H6)
- Knelpunten in markttoegang en normering (H7)
- Knelpunten in waarnemen en bewijsvoering/uitwisseling van signalen (H8)
- Knelpunten in sanctionering van milieucriminaliteit (H9)



Figuur 2: werkproces handhaving versus deelgebieden waarop handhavingsverliezen optreden

In figuur 2 is aangegeven hoe deze ordening van de gevonden knelpunten zich verhoudt tot het eerder geïntroduceerde model van het werkproces in de handhaving. Op grond van de resultaten van de verkenning bleek het nodig specifiek aandacht te besteden aan de bestuurlijke aansturing van toezicht en handhaving, die als het ware boven het hele proces hangt en op meerdere plaatsen invloed uitoefent. Dit is als een balk boven het werkproces weergegeven. De knelpunten worden in de rechterkolom van het figuur genoemd en staan naast de stappen in het proces waar zij de meeste invloed hebben. Deze knelpunten en daarmee verbonden handhavingsverliezen beïnvloeden elkaar en werken door naar andere fases in het handhavingproces. Ze kunnen daarom niet geheel los van elkaar worden gezien.

6 KNELPUNTEN IN DE BESTUURLIJKE AANSTURING VAN TOEZICHT EN HANDHAVING

Het toezicht en de handhaving van de milieuregelgeving wordt op verschillende niveaus aangestuurd door het bestuur. Zaken als de regulering van de milieusector, de beschikbare capaciteit, de relatieve aandacht voor milieucriminaliteit, het stelsel van toezicht en handhaving en de prioritering van het toezicht en de handhaving van verschillende vormen van milieucriminaliteit staan onder bestuurlijke aansturing. Regionaal zijn bestuurders betrokken bij het toezicht op de milieusector via de gemeenschappelijke regelingen waaronder de meeste omgevingsdiensten werken. In dit hoofdstuk bespreken we de knelpunten in de bestuurlijke aansturing die uit onze verkenning naar voren komen. We bespreken deze knelpunten eerst, omdat bestuurlijke knelpunten een uitstraling hebben naar andere knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit.

6.1 AANDACHT VOOR MILIEUCRIMINALITEIT EN DE WIL TOT AANPAKKEN

Milieu is maatschappelijk lange tijd geen onderwerp geweest waar op “gescoord” kan worden, veel schade is niet direct voelbaar, de resultaten van handavingsinzet zijn weinig zichtbaar en harder optreden levert over het algemeen in beginsel vooral meer problemen, afbreukrisico en werk (=kosten) op. Het ontbreekt al snel aan natuurlijke in- en externe prikkels om milieuthema’s ook op de agenda te houden.

Door de onmisbaarheid van de sector, die ook maatschappelijk problemen oplost, ligt de nadruk vanuit economische en maatschappelijk perspectief als vanzelfsprekend op het mogelijk maken van deze industrieën. Daarbij is de gewoonte om bij regelovertreding zo lang mogelijk uit te gaan van de goede bedoeling van ondernemingen en het voorzien en netjes voorkomen van risico’s. De kwalificatie ‘milieucriminaliteit’ wordt daarmee ook zo lang mogelijk gemeden. De verantwoordelijkheid voor en aanpak van criminaliteitsbestrijding is daarmee al snel vooral en alleen een zaak van het strafrecht. De strafrechtketen is voor de toevoer van zaken wel voor een groot deel afhankelijk van de omgevingsdiensten. De consequenties komen terug in meerdere knelpunten. Verschillende geïnterviewden geven dan ook aan dat het in algemene zin ontbreekt aan de gevoelde urgentie en de wil om milieucriminaliteit echt aan te pakken. De aandacht voor milieuzaken is er wel, maar de erkenning dat er een substantieel probleem is waar proactief op moet worden ingespeeld ontbreekt.

- *“Het klimaat is liberaal, de nadruk ligt vooral op het mogelijk maken van zaken, ook als daarvoor de regels wat moeten worden bijgebogen.”*
- *“We prediken wel milieu, maar uiteindelijk gaat de economie voor. Als het nodig is verzinnen we een list, kijk maar naar die hele toestand rond PAS.¹²”*
- *“Milieucriminaliteit met de bodem leidt tot grote maatschappelijke schade. Het zou hoger op de bestuurlijke agenda moeten staan.”*
- *“Wat geldt voor bodem, geldt ook voor oppervlakte- en grondwater. Milieucriminaliteit leidt tot grote schade en zou hoger op de bestuurlijke agenda moeten staan”*
- *“Handhaven en controleren is politiek in een slecht daglicht komen te staan. Dat begon al met de motie Aptroot en de inspectievakantie. Het is wel een dilemma om een goede balans te houden tussen de eigen verantwoordelijkheid van ondernemingen en goed toezicht.”*

Ook wanneer er vanuit de praktijk milieuproblemen worden gesignaleerd die bestuurlijke aandacht nodig hebben, wordt niet altijd een luisterend bestuurlijk oor gevonden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit deze quote:

- *“Wanneer er grote milieuproblemen worden opgemerkt door de Strategische Milieu Kamer, wordt dat doorgeleid naar het betreffende departement. Dat geldt bijvoorbeeld voor co-vergisting. Als dat departement of de politiek het verder niet oppakken laat de SMK het ook vallen en richt zich op andere onderwerpen. Er wordt dan door de SMK ook geen energie meer in gestoken.¹³”*

Wat in deze dynamiek ook meespeelt is dat de overheid vaak een dubbele pet heeft bij de aanpak van bedrijven uit de milieusector. In de beschreven casus in de bijlage 2 (casus 1, afval) is duidelijk dat de gemeente zowel als bevoegd gezag als wel als klant fungeert, en dat die rollen elkaar kunnen bijten. Voorts wil de overheid als opdrachtgever ook zo kosteneffectief mogelijk inkopen bij het gunnen van opdrachten

¹² RED: PAS verwijst naar het Programma Aanpak Stikstof van LNV uit het groene spoor.

¹³ RED: Co-vergisting behoort tot het groene domein. Een lid van de klankbordgroep heeft aangegeven vanuit het BOB dit thema wel is opgepakt.

aan bedrijven in de milieusector. Bedrijven die de milieuregels overtreden kunnen voordeliger offeren. Een door criminaliteit verstoord level playing field wordt dan door de overheid mogelijk onbedoeld in stand gehouden.

- *“Met milieuovertredingen worden ook problemen opgelost waar diezelfde overheid die moet handhaven mee worstelt. We moeten het kunstgras, de bodemas, het plastic etc. toch kwijt. Deze maatschappelijke problemen zijn echt en de overheden zijn al lang blij als dat is ‘opgelost’. De green deal is de schaamlap die het allemaal legitimeert.”*
- *“De overheid is soms opdrachtgever van bedrijven, bijvoorbeeld grondmakelaars, die bij de Politie bekend zijn. Wat doen we met de kennis die we hebben van milieucriminaliteit als er opdrachten worden verleend?”*

Een vergelijkbaar fenomeen is het als ondernemingen met milieu-antecedenten of die onder verhoogde aandacht staan van de handhavers tegelijkertijd worden gesubsidieerd door andere onderdelen van de overheid.

- *“Er wordt subsidie verleend aan bedrijven waar tegelijkertijd een onderzoek naar milieuovertredingen loopt.”*

6.2 AANSTURING OMGEVINGSDIENSTEN

De 29 omgevingsdiensten werken ieder onder aansturing van de lokale gemeentelijke en provinciale overheden. Het lokale bestuur kan zo een groot stempel drukken op de regionale omgevingsdienst, zodat de omgevingsdiensten voldoende aandacht kunnen besteden aan de lokale problematiek. Voor het reguliere toezicht op het gemiddelde bedrijf met een vergunning, wat de bulk is van het werk van omgevingsdiensten, kan dat wellicht prima werken. Uit de interviews komt naar voren dat dit voor de gecoördineerde aanpak van en aandacht voor milieucriminaliteit soms contraproductief is.

- *“Het bestuur heeft macht over de omgevingsdiensten. Zij geven geen geld. Zaken stoppen bij het bevoegd gezag. De ondernemers maken gebruik van de verwarring bij toezichthouders en bestuur.”*
- *“Hoe de OD en de bestuurder met elkaar omgaan hangt ook af van de persoon van de bestuurder die betrokken is. Daar hangt te veel vanaf. Ik lees en hoor wel over bestuurders die handhaving willen beïnvloeden, maar dat is een slechte zaak. Je moet die scheiding en onafhankelijkheid juist in stand houden. Alleen als er iets in de krant gaat komen waar de bestuurder over bevraagd kan worden, dan wil die bestuurder het wel graag van tevoren weten.”*
- *“We hebben 29 omgevingsdiensten, die in 29 verschillende bestuurlijke omgevingen opereren. Sommige bestuurders vinden de basistaken al te veel. Andere OD's krijgen een stevigere opdracht met goede bestuurlijke back-up. Ik denk dat 60% van de OD's met BOA's nu in de positie zijn om met de Politie en het FP zaken te onderzoeken.”*
- *“Sommige participanten gaan verder met hun mandatering van bestuurlijke handhaving dan andere.”*
- *“Er zijn grote verschillen tussen de omgevingsdiensten. Bij een OD in een kleiner geïsoleerd gebied waar altijd de eigen handhaving is gedaan kom je meer excessen tegen.”*
- *“De omgevingsdiensten zouden iets verder van het bestuur moeten staan.”*
- *“De rol van de directeuren van de omgevingsdiensten wordt klein gehouden. Daar komt spanning op te staan. Dan komt het aan op het spel tussen de directeur en de bestuurders. Lukt het om een compleet takenpakket te krijgen, inclusief advisering op milieurelevante onderwerpen? Daarmee ontzorg je de bestuurders ook, maar dat wordt lang niet altijd zo gezien.”*
- *“Er is geen eenduidige invulling van wat nu precies de verantwoordelijkheid ¹⁴is van de provincie. De ene provincie vult dat goed in, bij andere regio's ligt dat gevoeliger. Provincies hebben ook een dubbele pet als stelselverantwoordelijke en als deelnemer. Er moet een zuiverder functie komen voor de provincie. Ofwel ze zijn bevoegd voor Brzo én deelnemer, maar dan niet verantwoordelijk voor het stelsel, ofwel andersom. Politiek gaat over macht en invloed en het stelsel heeft daar last van.”*

¹⁴ Red: Hier wordt verwezen naar wettelijke coördinatietaak die de provincies hebben voor de leefomgeving. In het interview is gesproken over 'stelselverantwoordelijkheid'. De stelselverantwoordelijkheid ligt bij het ministerie van IenW.

6.3 BESTUURLIJKE BORGING VAN DE BESCHIKBARE CAPACITEIT

De omgevingsdiensten, de ILT, de Politie, het FP, de rechtelijke macht, alle partijen geven aan te worstelen met capaciteit. De beschikbare capaciteit is het gevolg van bestuurlijke keuzes en de uitwerking daarvan binnen de verschillende organisaties die zich bezighouden met het toezicht op en de handhaving van milieucriminaliteit. Uit de evaluatie van de EU komt naar voren dat deze organisaties voldoende zijn geëquipeerd voor de taken die zij hebben. Waar de schoen desondanks met name wringt is dat er geen ruimte is voor ongeplande activiteiten, ondersteunende activiteiten voor ketenpartners, of verdiepend onderzoek.

De manier waarop met name de omgevingsdiensten en de Politie worden gefinancierd leidt - in combinatie met de mindere aandacht voor het thema - niet tot een voldoende borging van de benodigde capaciteit om milieucriminaliteit effectief aan te pakken. De omgevingsdiensten werken daarin bedrijfsmatig en maken output- of soms resultaatafspraken. De inzet van de omgevingsdienst is grotendeels vastgelegd in onderhandeling met de lokale besturen. Ze werken voor de lokale overheden op lokaal belangrijke thema's. Die overheden hebben natuurlijk ook andere zaken die geld kosten. De financiële druk op de jeugdzorg bijvoorbeeld, concurreert met de financiering van de omgevingsdiensten. Ruimte voor verdiepend (financieel)onderzoek, ketenanalyses, of voor vragen van ketenpartners of bijvoorbeeld inbreng bij wetgevingstrajecten is er maar zeer beperkt. Een aantal omgevingsdiensten heeft daar wel extra ruimte voor. Over de omgevingsdiensten komen uit de verkenning signalen naar voren zoals:

- *“De omgevingsdiensten worstelen met de capaciteit.”*
- *“Als er een zaak opduikt, is het voor de Politie lastig daarvoor capaciteit bij de handhavingpartners zoals de OD's te krijgen. De capaciteit is dan al vastgelegd.”*
- *“De omgevingsdiensten worden per gemeente specifiek gefinancierd voor toezicht op de lokale inrichtingen. Daardoor staat het aantal inrichtingen centraal en is er voor ketentoezicht minder ruimte. Er zou binnen de OD's gelabelde capaciteit voor ketentoezicht moeten komen”*
- *“De financiers van de omgevingsdiensten, de gemeenten en de provincie, hebben natuurlijk ook andere zaken die geld kosten. De financiële druk op de jeugdzorg concurreert met de financiering van de OD's. Als het financieel krap wordt, dan wordt er natuurlijk gekeken naar alle mogelijkheden om ergens wat te bezuinigen. Ook de OD wordt daarin meegenomen.”*
- *“De financiering van de omgevingsdiensten is een weeffout. Ze werken via uurtje-factuur voor de lokale overheden. De afstand tot het bestuur varieert daardoor. Niet alle omgevingsdiensten hebben geld en capaciteit om bodemzaken aan te pakken.”*

Ook over de inzet van de Politie is veel gesproken door de geïnterviewden. Er zijn afspraken gemaakt over beschikbaar te stellen politiecapaciteit. Naast opsporingscapaciteit, betekent dat dat er voor de verschillende eenheden op papier in het reguliere team milieuagenten beschikbaar zijn. De Politie is een uitvoeringsorganisatie en in de praktijk bepaalt lokaal de driehoek de prioriteiten. Voor het OM en de burgemeester zijn milieutaken geen primaire aandachtsgebieden. Het FP zit niet aan tafel en krijgt het via het OM niet voor elkaar milieuzaken te agenderen. Brandende zaken krijgen voorrang op milieuzaken en gaan ten koste van de milieucapaciteit. De Politie wil een betrouwbare partner zijn, maar borgen om deze capaciteit te beschermen zijn er niet (meer). Milieuagenten en milieuthema's staan onder druk. Enkele kenmerkende citaten uit deze gesprekken:

- *“De Politie wordt geleefd door de lokale dynamiek in de driehoek. Dat gaat ten koste van de aandacht voor milieucriminaliteit.”*
- *“De politiechef zit ook in de driehoek en werkt steeds meer vanuit bestuurlijke sensitiviteit. De politiechef is niet meer de grote politieautoriteit van zijn gebied, maar een middelmanager. Dat is een ontwikkeling van de laatste jaren. De Politie zit dicht bij het bestuur en de bestuurlijke invloed op de Politie wordt daardoor sterker. Het milieu verdwijnt daar makkelijk uit beeld. Daar zit ook niet het FP, maar het OM.”*
- *“De teamchefs van de Politie richten zich op veiligheid en leefbaarheid, inclusief het milieu. Een deel van de agenten heeft een taak als milieuagent, en zou daar tenminste 20% van de tijd aan moeten besteden op basis van een omgevingsscan. Dat moet samen met het bestuur. De teamchef heeft evenwel meer problemen dan milieu op zijn bord liggen. Bij de driehoek, waar niet het FP maar het OM aanwezig is, staat milieu niet op de*

agenda. De capaciteit gaat naar de signalen van die tafel. Milieuagenten zijn dan geneigd toe te geven aan de druk om vooral daar de tijd aan te besteden."

- *"De 'zijwaartse onttrekking van milieucapaciteit' bij de Politie zit nu in de structuur en aansturing ingebakken. Dat zou ook structureel moeten worden opgelost. Of je maakt één milieu eenheid, of je haalt het weg bij de Politie. J&V en I&W zouden de druk moeten opvoeren."*

Als externe prikkels geen noodzaak geven en capaciteit niet op andere wijze geborgd is, dan loopt het weg. Er leven frustraties omdat dat capaciteit niet (meer) geormerkt is.

- *"Over de inzet van milieurechercheurs en –agenten zijn geen bindende afspraken. De gelabelde financiering geldt niet meer, zij volgen nu de inrichtingsprincipes en aansturing van de Politie. Dat levert spanningsvelden op voor hun specifieke inzet op milieuzaken, maar leidt er ook toe dat hun aantal per eenheid is gekoppeld aan het inwonertal en niet aan de omvang, aard en risico's van de bedrijvigheid in een eenheid. De inzet buiten de eigen eenheid ligt ook moeilijk, terwijl milieuonderzoeken zich vaak over heel Nederland en vaak zelfs ver daarbuiten uitstrekken."*

Een vergelijkbaar knelpunt wordt aangedragen voor de milieurecherche. Ook daar wordt geknabbeld aan de afgesproken capaciteit voor milieuzaken ten behoeven van andere urgente zaken van het OM.

- *"Het weglekken van recherche milieucapaciteit wordt vaak toegestaan of gedoogd door het OM. Het OM zit in een spagaat"*

Een laatste knelpunt in de rij - van een andere orde - heeft betrekking op het vinden en houden van mensen die zich willen specialiseren in milieuzaken. Dat komt terug in de gehele strafrechtkolom. Bij gebrek aan zichtbare en publiekelijk schokkende feiten met herkenbare boeven, is het lastig om mensen voor het onderwerp te interesseren en de continuïteit te behouden. Kennis lekt hierdoor ook snel weg. Dat geldt voor de Politie, voor het FP en ook bij de rechtelijke macht.

- *"Milieucriminaliteit is ook voor de rechters een vreemde eend in de bijt. De bezetting op deze zaken blijft lastig. Strafrechters hebben liever zaken met moord of duidelijke boeven. Milieucriminaliteit is meer administratief. Je moet civiel denken en normen naar redelijkheid uitleggen. Ook de maatschappelijke aandacht speelt mee. Deze zaken leveren minder publiciteit op."*
- *"Werken op milieuzaken is lang beschouwd als hobbyisme. Dat is tegenwoordig wel minder."*
- *"Hier kies je niet voor als je carrière wil maken."*

6.4 PRIORITERING EN AANSTURING VAN DE AANPAK VAN MILIEUCRIMINALITEIT

Bij de prioritering binnen de aanpak van milieucriminaliteit is een belangrijke rol weggelegd voor de Strategische Milieukamer (SMK). Daar wordt invulling aan gegeven met regelmatige analyses van trends en ontwikkelingen in de milieucriminaliteit, die leiden tot strategische prioriteiten. Deze worden door de milieukamer gebruikt om via preweeg documenten te bepalen in welke gevallen nadere opsporing opportuun is.

In de praktijk is de invloed van de SMK op de inzet en aandacht van toezicht en handhaving beperkt. Voor een deel wordt dat veroorzaakt doordat de SMK niet op het netvlies staat van de toezichthouders, voor een deel wordt dat ook veroorzaakt doordat de strategische prioriteiten niet overal worden herkend en erkend.

- *"Er is onvoldoende (gezamenlijke) focus op de achilleshielen van milieucriminelen (aanpak facilitators, aanpak top-X, teniet doen gelegenheidsstructuren en ontnemen van het financieel voordeel). Milieucriminaliteit is alleen succesvol te bestrijden met een gezamenlijke focus vanuit bestuursrecht en strafrecht."*
- *"Er wordt geen aansturing ervaren waarin voor milieucriminaliteit voldoende prioriteit wordt afgedwongen. Gebrek aan competente capaciteit voor nader onderzoek wordt niet opgepakt. De kennis die aanwezig is wordt onbenut gelaten."*
- *"De prioritering uit de SMK wordt wel opgepakt, maar het beklijft niet. Het wordt ook niet levend gehouden. Ook de motoragent moet weten wanneer het belangrijk is om te kijken wat er echt in de kipwagen zit. Vervolgens moet je een structuur hebben om die motoragent of andere toezichthouders te ondersteunen als er iets mis lijkt te zijn."*
- *"Voor het FP en de IOD's zijn de uitvoeringsagenda's belangrijk en geven richting. De omgevingsdiensten zijn daar niet zo op aangesloten. De afstand is te groot, en wat voor prikkel hebben de OD's om er aan mee te willen"*

doen? Zij zijn gebonden in hun contracten met opdrachtgevers, die vaak een andere kijk hebben op prioriteiten. Bovendien is het in één organisatie al lastig genoeg om de neuzen dezelfde kant op te krijgen, laat staan in 29 organisaties met elk meerdere opdrachtgevers.”

- *“Het besef van deze landelijke afstemming leeft nauwelijks bij de toezichthouders.”*
- *“Een knelpunt binnen de Milieukamer is dat er één OD vertegenwoordiger zit zonder mandaat van de gezamenlijke OD's. De SMK is de club van de bobo's. Daar worden de omgevingsdiensten vertegenwoordigd door een gedeputeerde uit de randstad. Die gaat echt niet naar een omgevingsdienst in het hoge Noorden of diepe Zuiden om daar opdrachten te geven. Als hij dat wel zou doen, zou hij daar ook geen doorzettingsmacht hebben. De landelijke organisaties en de OD's opereren dan ook erg los van elkaar. Om in de RIEC's samen te werken zijn er bijvoorbeeld ook 29 convenanten nodig, waarbij elke OD de eigen afweging wil maken.”*
- *“Binnen de OD worden de prioriteiten per branche bepaald. We kijken dan naar het verleden, naar naleefniveaus, naar klachten etc. Dit jaar hebben we voor het eerst de landelijke prioriteiten van de MK en SMK meegewogen door middel van programmeringsbrieven. In de SMK wordt de omgevingsdienst niet gehoord.”*
- *“De OD's worden door één vertegenwoordiger geïnformeerd over de ontwikkelingen in de SMK. Eigenlijk zou ODNL in de SMK moeten zitten. Ik mis dat we bijdragen aan de strategische informatie om afwegingen te maken. We begrijpen nu niet altijd alle prioriteiten. De prioriteiten van het eigen bestuur kunnen ook botsen met die uit Den Haag. Het bestuur stelt dan geen capaciteit ter beschikking.”*
- *“Vanuit de omgevingsdienst wordt er niets ingediend bij de milieukamer. De milieukamer is hier niet erg bekend, en we zijn er financieel ook niet van afhankelijk.”*

Een belangrijk afstemmingsmechanisme tussen het bestuursrecht en het strafrecht op uitvoeringsniveau en daarmee van het bepalen van de prioriteit van zaken is de LHS:

- *“De Landelijke Handhavingsstrategie is door een aantal omgevingsdiensten (nog) niet overgenomen en daar wordt ook niet op gehandhaafd. Bij andere omgevingsdiensten wordt hij wel op hoofdlijnen toegepast, maar wordt in lang niet alle gevallen (grijze vakjes) het contact met het FP gezocht.”*
- *“Om de regie op zaken niet in handen van het strafrecht te leggen, waar toch ook lang niet alle zaken kunnen worden opgepakt, zien we er soms vanaf om de LHS daarin strikt toe te passen.”*

6.5 INVLOED LOKAAL BESTUUR

Een meermaals benoemd knelpunt is de positie en invloed van het lokaal bestuur. De omgevingsdiensten werken in opdracht van de gemeenten en provincies. De afstand tot het bestuur is daarmee klein. In voorkomende gevallen waarin maatregelen tegen een bedrijf worden overwogen komt het bestuur al snel in beeld. Dat leidt soms tot afwegingen die voor de aanpak van milieucriminaliteit niet effectief zijn, zoals afzwakking of uitstel van de maatregelen. Bij ‘gevoelige dossiers’ en het daadwerkelijk opleggen van sancties is er doorgaans contact tussen omgevingsdienst en de bestuurders. Bij de gemeente is dat een wethouder die vaak ook andere onderwerpen in zijn of haar portefeuille heeft en daarmee ook meerdere belangen dient.

- *“Inmenging van bestuurders stelt sanctie- oplegging uit.”*
- *“Als ik een Last onder Dwangsom wil uitschrijven, dan zoek ik eerst contact met de wethouders. In elke gemeente is er een met milieu in de portefeuille. Er is een wethouder in het Algemeen Bestuur van de omgevingsdienst. Economie, duurzaamheid en milieu zijn niet goed te splitsen, dat loopt door elkaar. Of de dwangsom wordt niet geïnd, vanuit de logica dat de ondernemer dat geld beter kan inzetten om het probleem op te lossen.”*
- *“De directeuren van OD's houden handhaving vaak tegen. Dat is een vorm van zelfcensuur. Ze weten, of denken te weten, dat ze gedoe krijgen met de bestuurders als ze gaan handhaven. Bestuurders zien de ondernemers niet als milieucriminelen omdat ze zich gedragen als respectabele burgers binnen de gemeenschap. Dat werkt door naar mij als handhaver. Ik word geacht bestuurlijke sensitiviteit te hebben. Ik kies mijn oorlogen daarom zorgvuldig en laat veel meer lopen dan eigenlijk zou moeten.”*
- *“In de kaartenbakken van de omgevingsdiensten staat bij sommige inrichtingen aangetekend dat deze ‘bestuurlijk gevoelig’ zijn.”*
- *“Ik vind dat je je als bestuurder niet met casuïstiek moet bemoeien, bestuurders willen het wel graag weten als er iets op stapel staat omdat zij er ook vragen over krijgen”*

- *“Bestuurders staan inhoudelijk vaak op grote afstand en worden ingefluisterd door hun beleidsadviseurs. De vraag is of dat de daadkracht ten goede komt omdat die ‘veilig’ adviseren”.*
- *“De opvolging van de onderzoeksresultaten is soms wel frustrerend. Het wordt te ingewikkeld gevonden, of de bestuurders liggen dwars. De mening van een bestuurder wordt gebaseerd op het advies van de ambtenaren. De ambtenaren zijn dan huiverig voor wat zij zien als risico’s van handhaving. Ook als het bewijs in een zaak echt heel solide is. Dat heeft ook te maken met de verschillende schakels in het onderzoek. De ambtenaar is zelf niet bij het onderzoek betrokken, dus moet varen op de overdracht van de onderzoekers. Hoe zorgvuldig je dat ook op papier zet, een ambtenaar die het onderzoek niet van dichtbij heeft meegemaakt kan dan toch een eigen oordeel vormen dat is niet is gebaseerd op de feiten uit het onderzoek. Als je dan bij twijfel liever niet doorzet, of je mening mede wordt beïnvloed door andere belanghebbenden (“de waarheid zal wel in het midden liggen”), zullen veel gedegen onderzoeken uiteindelijk toch niet leiden tot passende handhaving.”*

Bestuurders maken daarin vanuit hun rol en perspectief andere afwegingen, waarin lokale en concurrerende belangen, maar ook irrationele argumenten (bijvoorbeeld de verstandhouding met bedrijven) een rol spelen.

- *“De lokale werkelijkheid is dat een bestuurder ook moet dealen met de lokale emoties die spelen. Dat begrijpt men soms niet”.*
- *“De wereld van het strafrecht is zwart wit. Op lokaal niveau is dat veel minder, daar heb je te maken met emoties en allerlei indianenverhalen. Dan is het belangrijk feiten, fictie en emoties te scheiden. Emotie is belangrijk op gemeentelijk niveau.”*
- *“De broer van de eigenaar van het bedrijf dat de opdracht en vergunning heeft om hier bodemassen toe te passen is wethouder in de betreffende gemeente. Nou, dan weet je het wel...”*

Het bestuur moet keuzes maken en stuurt daarmee ook indirect middels de toekenning van (extra) capaciteit (uren voor handhavers, geen BOA's) op waar de aandacht naar uitgaat. Daar horen ook resultaatafspraken bij. Dit is reeds aan de orde geweest in het paragraaf over knelpunten in de bestuurlijke aansturing (H6). Binnen de afspraken is de ruimte voor het ‘onbruikelijke’ en mogelijk criminele zeer beperkt. Zo laat onderstaande opmerking zien.

- *“Bepaalde zaken worden door onze dienst niet opgepakt omdat capaciteit die aan een bedrijf besteed mag worden simpelweg op is. Die capaciteit is dan gebaseerd op een standaardberekening waarin geen ruimte is voor aanvullende acties”.*

Vanuit de optiek van de aanpak van milieucriminaliteit is de afhankelijkheid van individuele personen in het lokaal bestuur echter kwetsbaar en staat een stevige aanpak van criminelen soms in de weg.

6.6 HANDHAVINGSVERLIEZEN ALS GEVOLG VAN BESTUURLIJKE AANSTURING

De bestuurlijke aansturing heeft op veel punten direct of indirect invloed op de gang van zaken in de praktijk. De handhavers uit de praktijk ervaren het gebrek aan bestuurlijke aandacht en urgentie voor milieucriminaliteit als een groot knelpunt. Zij moeten geregeld met bestuurders in de slag om de ruimte te krijgen om milieucriminaliteit effectief aan te kunnen pakken. In plaats van bestuurlijke rugdekking bij een gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit ervaren zij vaak eerder een gebrek aan belangstelling en soms zelfs bestuurlijke tegendruk.

De belangrijkste genoemde knelpunten ten aanzien van *bestuurlijke aandacht en prioritering*:

- Er is weinig bestuurlijke aandacht en commitment voor milieuzaken. Er zijn geen externe prikkels die het systeem aanzetten tot actie omdat milieucriminaliteit nauwelijks invoelbaar en onzichtbaar is. Daarmee lekt de aandacht op meerdere fronten weg.
- De beschikbaar gestelde capaciteit voor milieuzaken bij de politie (milieuagenten en recherche) en de omgevingsdiensten staat onder druk van meer zichtbare en voelbare problematiek. In de driehoek is milieu nauwelijks een thema. Dan gaat capaciteit naar andere zaken. Een vergelijkbaar beeld ontstaat bij de researchcapaciteit. De borgen om capaciteit te beschermen zijn dan niet aanwezig of functioneren niet goed.
- De Landelijke Handhavingsstrategie, waarin de afstemming tussen operationele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke inzet op elkaar is afgestemd, wordt niet altijd gevolgd.

- Een aantal lokaal bestuurders frustreert, bewust of onbewust, voorgenomen onderzoeks- of handhavingsacties van de omgevingsdienst op een bedrijf. De interactie tussen omgevingsdienst en bestuurder is op dit punt kwetsbaar en persoonsafhankelijk.
- Landelijk milieu-prioriteiten werken in het bestuursrecht nauwelijks door. De omgevingsdiensten zijn slecht aangesloten op het proces van prioritering en implementatie van de gekozen prioriteiten.

7 KNELPUNTEN IN MARKTTOEGANG EN NORMERING

De regulering van de markttoegang begint bij de normering. Binnen de milieuwetgeving zijn er op verschillende plaatsen normen gesteld waaraan moet worden voldaan om toegang tot de markt te kunnen krijgen. Die normen gelden ook voor de partijen die de markttoegang beheren.

De belangrijkste mechanismen bij het verlenen van markttoegang zijn vergunningverlening en erkenning. Het verlenen van vergunning is een taak die door de overheid wordt vervuld, erkenning wordt vaak verleend door commerciële dienstverleners in de certificeringsbranche. Bij het behouden van de vergunning en/of erkenning is het van belang dat de ondernemingen zich aan de gestelde normen blijven houden. Daar speelt het toezicht op de bedrijven een grote rol. Voor wat betreft de marktregulering is het binnen toezicht en handhaving van belang dat de markttoegang ook kan worden verloren als de onderneming het milieu opzettelijk schaadt en/of de branche corrupteert.

7.1 NORMERING

Wetten, regels en voorschriften worden doorgaans opgesteld in nauwe samenwerking met de milieusector zelf en vertegenwoordigers uit de betrokken sectoren. Op die manier wordt bereikt dat de regelgeving voor de sectoren ook uitvoerbaar is, en dat met de regulering de gewenste activiteiten niet onnodig worden belemmerd. Zoals in de schets van de milieubranche is aangegeven, vormen de wetten, regels en voorschriften binnen de milieubranche een complex en uitdijend stelsel. De regels worden met enige regelmaat vervangen, aangepast, of uitgebreid. Het is een doorlopend proces.

Uit de verkenning komt het beeld naar voren dat de invloed van de milieusector te groot is geworden ten opzicht van de invloed van de toezichthoudende en handhavende partijen, en dat hierdoor de handhaafbaarheid van de regels niet voldoende aandacht krijgt. Bovendien zijn de eisen in de vergunningen en erkenning vaak gekoppeld aan de gezamenlijk tot stand gekomen voorschriften, bijvoorbeeld in de vorm van einde afval criteria, of beoordelingsrichtlijnen (BRL). Een goede marktregulering begint daarom met een goed kader daarvoor. Dat kader is nu niet altijd in orde. Binnen de verkenning drukten de geïnterviewden dat zo uit:

- *“Door de aandacht voor het bedrijfsbelang is de norm fluïde geworden, er wordt niet of te laat doorgepak met handhaving..”*
- *“Bij regelgeving zijn meerdere partijen betrokken. De dan aanwezige kennis is niet altijd goed in balans waardoor er in de regelgeving gelegenheden ontstaan”*
- *“Belangenverenigingen werken er naartoe dat het verdienmodel van hun sector in stand blijft. De overheden zijn ondervertegenwoordigd in die dialoog. Dat leidt tot ‘pasteuze’ lastig te handhaven regels.”*
- *“Bij regelgeving zou er meer contact moeten zijn met het Functioneel Parket en de Politie om de handhaafbaarheid te beoordelen”*
- *“Er is een ondervertegenwoordiging van omgevingsdiensten bij tot stand brengen van regelgeving. Dat is ook onze eigen schuld. We nemen daar geen tijd voor, en krijgen die ook niet”.*

Er treden handhavingsverliezen op als partijen tot de markt worden toegelaten op basis van voorschriften die een goed toezicht en handhaving lastiger maken of teveel gelegenheden scheppen.

7.2 VERLENEN VAN MARKTTOEGANG DOOR OVERHEDEN

De overheid verleent ondernemers toegang tot de markt door het afgeven van vergunningen. Die vergunningen zijn per onderneming op maat gemaakt, binnen de eisen die daaraan worden gesteld. Om handhavingsverliezen te voorkomen is het belangrijk dat zij voorkomt dat malafide ondernemers vergunningen krijgen, of dat de vergunningen die zij afgeeft niet goed handhaafbaar zijn.

Om te bevorderen dat vergunningen aan malafide ondernemers worden geweigerd is het belangrijk om alle informatie over de aanvragende onderneming in het besluit te betrekken, en om waar dat opportuun is moeite te doen om de integriteit van de aanvrager te beoordelen. Volgens de geïnterviewden verloopt dat niet altijd optimaal. De relevante informatie is versnipperd, en waar die wel aanwezig is, wordt het niet altijd gebruikt. In de woorden van de geïnterviewden:

- *“Om bepaalde activiteiten uit te voeren is een erkenning nodig die een collega-overheid uitgeeft. Daarbij wordt wel onze informatie ingezet, maar alleen een bepaald deel. Erkenningen worden eigenlijk altijd verleend.”*

- *“Een bedrijf dat al 10 jaar in beeld is integreert steeds verder. Nu worden ze aparte rechtspersonen, maar dat alleen op papier. Via het Track systeem bij J&V kun je goed zien dat de verschillende rechtspersonen eigenlijk een geheel vormen. Dat wordt niet gecheckt.”*
- *“Het is, ondanks antecedenten, veel te makkelijk om opnieuw te starten.”*
- *“De integriteit van bestuurders van een onderneming speelt bij het verlenen van een vergunning te weinig een rol.”*

De handhavers uit de praktijk geven aan dat er tussen de vergunningverleners en de toezichthouders te weinig verbinding bestaat. Als er een betere uitwisseling en benutting is van elkaars kennis en ervaring, met respect voor de eigen verantwoordelijkheden, dan zijn de vergunningverleners ook eerder alert op integriteitsaspecten en op de handhaafbaarheid van de vergunningen. Er is met reden gekozen voor functiescheiding om te voorkomen dat de slager zijn eigen vlees keurt. In de praktijk is de scheiding zo rigide doorgevoerd dat ook generieke kennisuitwisseling niet gewoon is. Of zoals een handhaver het uitdrukte:

- *“Vergunningverlening en toezicht zijn te strikt gescheiden. Dat heeft als nadeel dat de vergunningverleners de kennis van de toezichthouders onvoldoende benutten. Je ziet in de praktijk dat vergunningverleners strakker gaan vergunnen als ze dichter bij het toezicht komen te staan.”*

Verder moet volgens de bij deze verkenning betrokken handhavers bestaande informatie vaker actief worden gezocht bij vergunningaanvragen. Niet alle relevante informatie is altijd beschikbaar binnen de organisatie die de vergunning verleent. Daarbij bestaan er zeker wettelijke, technische en culturele barrières in de informatie-uitwisseling tussen organisaties, maar die worden wel eens groter voorgesteld dan ze werkelijk zijn.

- *“We doen moeilijk over informatie-uitwisseling met allerlei wetten en bepalingen in de hand. Maar er mag veel meer dan meestal wordt aangenomen. We blijven liever aan de veilige kant zitten.”*

De geïnterviewden deden daarbij onder meer de volgende aanbevelingen:

- *“Er moet veel meer gebruik worden gemaakt van Bibob. De kwaliteit van de vergunning is niet altijd voldoende. De wet is ruimer geworden, de vergunningverleners mogen recherche-informatie gebruiken.”*
- *“Bij regio- of grensoverschrijdende activiteiten is relevante historische kennis nog verder weg, waar criminele ondernemers bewust gebruik van maken. Die kennis zou beschikbaar moeten zijn.”*

7.3 UIT DE MARKT HALEN VAN VERGUNDE BEDRIJVEN

Er zijn meerdere maatregelen (boetes, geheel of gedeeltelijk stilleggen) die overtredende bedrijven er toe zouden moeten aanzetten om hun gedrag te verbeteren. Uiteindelijk is er de mogelijkheid om de vergunning in te trekken. Het van de markt halen van bedrijven, ofwel door de vergunning in te trekken, ofwel door onbetaalbare boetes en/of schadeclaims op te leggen, gebeurt in de praktijk zelden. Dat heeft te maken met proportionaliteit en met houdbaarheid. Bestuursrechtelijk bestaat de angst dat de rechter intrekkingen terugdraait met enorme schadeclaims als gevolg en de angst om na het verdwijnen van een onderneming opeens de trotse eigenaar te zijn van een duur probleem.

- *“Als je handhavend optreedt dan moeten je acties wel stand houden. Je wilt voorkomen dat als er een leger advocaten wordt ingevlogen, je maatregelen niet overeind blijven.”*
- *“Bij schorsen of intrekken moet je goed nadenken of je dat wilt aangaan. Dat is een juridische afweging, waar we ook kijken naar de noodzaak en de proportionaliteit. We zijn wel voorzichtig, we hebben nog nooit een zaak verloren. Misschien zijn we dan te voorzichtig?”*
- *“Binnen het strafrecht is omgaan met de juridische en financiële risico's van handhaving een kerntaak, bij de bestuursrechtelijke toezichthouders is dat veel minder het geval. Die kunnen daardoor te risicovol zijn.”*

Wat bij de toepassing van het strafrecht veeleer matigend werkt is dat de neveneffecten op onschuldige werknemers of omgeving van zo een straf vaak als te zwaar worden ervaren.

- *“Bij het opleggen van de strafmaat wordt ook gekeken naar de maatschappelijke consequenties. Het bestraffen van een natuurlijk persoon ligt makkelijker dan het sluiten van een bedrijf waar ook medewerkers de dupe van zijn. Hier ontstaat een beperking voor de kwaliteit van de toegang van de markt.”*
- *“Het effect van het strafrecht [alleen] is sowieso beperkt. Als je echt impact wilt hebben, trek dan de vergunning in.”*

- *“De consequenties van het omtrekken of stilleggen van een bedrijf kunnen enorm zijn. Voor de werknemers, voor een regio. Wel kunnen bestuurders soms worden aangepakt en persoonlijke verboden krijgen.”*

Als er een wil is tot handhaven, dan niet tot elke prijs. De prijs van het intrekken van markttoegang, zowel in termen van risico voor de handhaver als gevolgen voor betrokkenen, is hoog. Er is daarnaast een klasse van bedrijven, bijvoorbeeld grote beursgenoteerde ondernemingen, waarbij dit praktisch onuitvoerbaar is. Vanuit het perspectief van criminaliteitsbestrijding helpt een level playing field voor bonafide bedrijven en zou het van de markt halen van foute bedrijven vaak juist zeer wenselijk zijn. Het systeem van gereguleerde markten kan niet effectief werken als de markttoegang niet ook kan worden ontnomen. Een geïnterviewde gaf daarbij ook aan:

- *“In gesprekken met collega’s uit de Verenigde Staten merk je een heel andere instelling. Daar zeggen ze niet dat het zielig is voor alle betrokkenen als een bedrijf failliet gaat als gevolg van handhavingsacties. Daar vinden ze dat er daarmee juist ruimte wordt gecreëerd voor bedrijven die wel netjes werken.”*

7.4 VERLENEN EN INTREKKEN VAN ERKENNINGEN DOOR CERTIFICERENDE INSTELLINGEN

De markttoegang wordt niet alleen door de overheid bewaakt. Een deel van de regulering is geprivatiseerd. Certificerende instellingen (CI) verlenen de onderneming dan onder voorwaarden een erkenning, waarmee een bedrijf de toegelaten activiteiten mag uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor bedrijven die asbest verwijderen, of bedrijven die bodemonderzoek uitvoeren.

Een veel gehoord signaal over private erkenning is een gebrek aan onafhankelijkheid, of zoals iemand het uitdrukte:

- *“Een CI werkt in opdracht van het bedrijf dat ze certificeren. Stel een CI zegt dit gaan we intrekken, dan wisselt het bedrijf van CI. Het is de markt, wie betaalt bepaalt.”*

Een beeld dat ook naar voren komt in het NDB 2016¹⁵ en uit een evaluatie over certificering van iSZW en ILT¹⁶.

De geïnterviewden geven daarnaast aan dat de overheid de bevoegdheid weliswaar heeft gedelegeerd naar de markt, maar dat het haar vervolgens ontbreekt aan middelen om die door de markt gereguleerde toegang te controleren en waar nodig bij te sturen.

- *“Er is voor sommige erkenningen maar één certificeerder. Bij die certificeerder wordt elke toezichthouder altijd met een kluitje het riet in gestuurd bij meldingen en signalen. Alles wordt bij voorbaat afgewezen. Dan moet je flink doorzetten als je toch iets voor elkaar wilt krijgen.”*
- *“De ILT houdt ook toezicht op de CI’s. Dat is een wassen neus, er zijn weinig instrumenten om een CI te beïnvloeden. De RvA (Raad van Accreditatie) is ook geen handhaver en stelt zelfs nadrukkelijk dat ze dat niet wil zijn. Binnen Europa is dat een uitzondering, dat privaat gefinancierde instellingen dat toezicht houden.”*

Waar het in de praktijk al lastig lijkt om door de overheid verstrekte vergunningen daadwerkelijk in te trekken, is het nog moeilijker om privaat beheerde erkenningen in te trekken. De bevoegdheid van certificerende instellingen om erkenningen te verlenen is ook geprivatiseerd naar een partij die zich geen toezichthouder voelt. De gereguleerde toegang van de markt verliest dan haar discriminerende karakter en de potentiële kracht ervan in de bestrijding van criminele activiteiten wordt niet gerealiseerd.

7.5 HANDHAVINGSVERLIEZEN ALS GEVOLG VAN MARKTTOEGANG EN NORMERING

Een gereguleerde markt biedt de gelegenheid om die markt schoon te houden en criminele delnemers te weren. Van die mogelijkheid wordt nu te weinig gebruik gemaakt. Handhavers ervaren dat de toegang tot de markt te makkelijk wordt verkregen, dat de regulering van die toegang tekort kan schieten en dat het praktisch onmogelijk is om de markttoegang te beëindigen. De potentie die een gereguleerde markt heeft om milieucriminaliteit aan te pakken wordt niet benut.

¹⁵ Neve et al 2017

¹⁶ ISZW, ILT, NVWA 2015

Knelpunten in de markttoegang en normering hebben vooral betrekking op ruimte die wordt gelaten aan milieucriminelen om toegang te krijgen tot een markt zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van de sectoren (H4).

De belangrijkste genoemde knelpunten bij de *markttoegang en normering* zijn:

- Bij het ontwikkelen van de normering is er veel invloed van de lobby van de milieusector en te weinig invloed van de organisaties die de normen moeten handhaven. De afstand tot handhaving is groot en de vraag of het handhaafbaar is of te veel gelegenheid schept wordt te weinig een onderdeel gemaakt van de afweging.
- Bij het verlenen van markttoegang door de verschillende overheden wordt weinig aandacht besteed aan de integriteit van de aanvrager.
- Er is te weinig controle en invloed op erkenning via certificerende instanties.
- De mogelijkheid tot het ontnemen van de toegang tot de markt wordt in de praktijk zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk nauwelijks benut. Het fundamentele instrument, vergunning intrekken, voor een aantal grote bedrijven nauwelijks een reële optie. Dit kan bovendien leiden tot rechtsongelijkheid omdat kleine bedrijven makkelijker gesanctioneerd worden.

8 KNELPUNTEN IN WAARNEMEN EN BEWIJSVOERING/UITWISSELING VAN SIGNALLEN

Een effectieve aanpak van crimineel gedrag vereist dat deze gedraging tijdig op het netvlies van de toezichthouders en handhavers komt. Omdat er sprake is van haalcriminaliteit moeten de toezichthouders actief aan de slag om signalen van criminele activiteiten te ontdekken.

Criminele activiteiten springen niet altijd direct in het oog. Door een goede informatiepositie weten toezichthouders beter waar ze moeten controleren en waar ze dan op moeten letten. Die informatiepositie komt tot stand door informatie uit verschillende bronnen te combineren, maar ook door actief relevante nieuwe informatie te halen.

Wanneer er aanwijzingen zijn voor regelovertredingen, dan is het vaak nodig om nader onderzoek te doen. Als de aanwijzingen of bewijzen sterk genoeg zijn zal het onderzoek zich richten op het voorbereiden van een bestuurs- of strafrechtelijke interventie. Zeker als er sprake is of kan zijn van criminele activiteiten, waar deze verkenning zich primair op richt, is het belangrijk dat deze vervolgstap ook wordt gezet. Daarom is het belangrijk dat de toezichthouders in een vroeg stadium aandacht hebben voor de mogelijkheid van criminele motieven achter de waargenomen gedragingen en kennis hebben van zich ontwikkelende modus operandi.

8.1 SIGNALLEN OPVANGEN EN HERKENNEN

Uitvoerders bij omgevingsdiensten menen hun ‘pappenheimers’ wel te kennen.

- *“Er bestaat milieucriminaliteit. Hier in de regio zijn het de usual suspects. We weten wel wie de boeven zijn.”*
- *“Binnen de OD kijken we jaarlijks naar de ketens en waar dan risico’s zitten, bijvoorbeeld met betrekking tot verontreinigde grond. We plakken daar de spelers binnen onze regio op en wegen op basis van naleefgedrag, signalen en het onderbuikgevoel tot we een top zoveel hebben van bedrijven waar we gaan focussen. Die onderbuik van de toezichthouders blijkt altijd te kloppen, onze analyses worden in alle gevallen bevestigd.”*
- *“Ik heb veel respect voor toezichthouders. Zij doen veel voorwerk en hebben veel verstand van zaken.”*

Een van de deelnemers aan de workshop maakte daarbij wel een kanttekening die breed werd herkend. De oude rotten uit het toezicht hebben een “Fingerspitzen-gevoel” ontwikkeld en herkennen situaties die ongewoon of onlogisch zijn. Bij het inwerken en opleiden van nieuwe toezichthouders is daar in hun ogen onvoldoende aandacht voor, zodat signalen niet worden gezien of niet worden herkend als symptoom van een malafide opzet.

Binnen de omgevingsdiensten is er sowieso niet altijd voldoende oog voor mogelijke criminele motieven. Anders dan in de Landelijke Handhavingsstrategie wordt aanbevolen, speelt de aard van de overtreding een grotere rol dan de motieven van de overtreder. Om met Cruijff te spreken: ‘Je gaat het pas zien als je het doorhebt’.

- *“Milieucriminaliteit zit niet erg in de focus van onze omgevingsdienst.”*
- *“Wat mij opvalt is dat bedrijven veel beloven over opslag en verwerking, terwijl er niet eens een installatie is of is voorzien. Er ligt dan wel een vergunning.”*

Omdat het toezicht van de omgevingsdiensten primair is gericht op de vergunde inrichtingen, is de aandacht voor de samenhang in de keten en de rol die overtredingen kunnen spelen in de grotere context van een malafide keten niet vanzelfsprekend.

- *“Incidenten worden vaak louter afgehandeld als incidenten, zonder oog voor de patronen die daar onder (kunnen) liggen. Doe eens nader onderzoek als er iets aan de hand is. De LHS zou daar al sturing aan kunnen geven.”*
- *“Binnen deze omgevingsdienst hebben we relatief weinig capaciteit ingepland voor ketentoezicht.”*
- *“Er zou binnen de OD’s gelabelde capaciteit voor ketentoezicht moeten komen”*

Binnen de verkenning stuiten wij op een voorbeeld dat goed zichtbaar maakt hoe de focus van een omgevingsdienst ligt op het oplossen of beëindigen van een ongewenste situatie, zonder primair oog te hebben voor de achterliggende patronen. In de woorden van de geïnterviewde:

- *“Een praktijkvoorbeeld. Er liggen hier afvalstoffen die niet mogen worden geaccepteerd. Die komen van een bedrijf in een andere regio, en zouden terug moeten worden gestuurd. De omgevingsdienst uit die regio heeft*

het bedrijf daar een last onder dwangsom opgelegd, waardoor hij die stoffen niet terug kan halen. De omgevingsdiensten zoeken dan onderling contact. Deze situatie wordt verder niet als een keten benaderd, we willen dat spul gewoon kwijt uit dit gebied."

Wanneer nader onderzoek aangewezen zou zijn om te bepalen of er meer aan de hand is dan de zichtbare overtreding vindt dat dus niet altijd plaats. Dat heeft naast de geschetste oorzaken ook te maken met de capaciteit (omvang én kennis) en de afspraken met de financiers over de inzet daarvan:

- *"Je hebt per inrichting 19 uur per jaar. Dat nodigt niet echt uit om eens wat dieper te graven. Als je bij een grondbedrijf op het terrein komt zie je alleen maar hopen grond liggen. Je kunt dan nog eens naar een rapport kijken, maar degelijk administratief toezicht waar je de grondstromen en massabalansen echt in kaart brengt, dat vraagt om meer tijd. Dan moet je ook eens gaan kijken bij de leveranciers van de grond, bij de bestemmingen, en daar ook eens wat administratie opvragen."*
- *"Ondanks alle afstemming en samenwerking zijn er in deze regio ook nog steeds boefjes. Dat is een kwestie van prioriteren. Je hebt een eindige capaciteit. Er zijn daarnaast natuurlijk ook altijd overtreders die zich aan het zicht onttrekken."*
- *"Milieudelicten zijn niet lastig bewijsbaar, dat is een perceptie. Je moet er wel meer voor doen."*

De laatste opmerking heeft betrekking op de inzet van onderzoek. Eigenaardigheden in de praktijk of in de administratie zouden vaker aanleiding moeten zijn om een onderzoek - kan ook klein zijn - te doen en daar ook gegevens bij op te vragen bij het bedrijf en bij partnerorganisaties. Met diepgaand administratief onderzoek kan je veel aantonen, al zit daar wel veel tijd in.

8.2 INFORMATIE UITWISSELEN

Om tot een goede informatiepositie te komen is de uitwisseling van informatie belangrijk. Als informatie over een bedrijf of netwerk versnipperd is over verschillende organisaties heeft ieder een fragmentarisch beeld en kan er niet adequaat worden opgetreden. Binnen de verkenning hebben we veel signalen gekregen over haperende informatie-uitwisseling.

- *"De georganiseerde informatie-uitwisseling tussen Politie, IOD en OD's laat te wensen over (handhavingsbrieven, BSB, expertisepool IOD, signalen bestuurlijke hinderings, etc) "*
- *"Nader onderzoek wordt geïnitieerd op basis van signalen. Signalen worden niet gecoördineerd verzameld en gedeeld, dat is primair afhankelijk van de netwerken van de betrokken handhavers. "*
- *"Bij overdracht van signalen of cases valt essentiële informatie weg waardoor steeds opnieuw wordt afgewogen. "*
- *"Een omgevingsdienst werkt binnen een specifieke regio. Als het over die grenzen gaat, dan is het overzicht snel weg. "*
- *"Bij inrichting van informatiestromen wordt nu vaak gestuurd op bevoegd gezag. In de praktijk betekent dit dat bijv. gemeenten en provincies aangesloten zijn op bijv. omgevingsloket online."*
- *"Er is een grote beperking in de informatie-uitwisseling tussen de verschillende diensten door ingewikkelde bureaucratische eisen die daar aan worden gesteld en de cultuur die in veel organisaties heerst."*
- *"Bij asbest wordt voor het toezicht gewerkt met startmeldingen en het LMA. Daar mis je dan de freeriders mee, want die melden sowieso niets. Voor het opsporen daarvan zijn de omgevingsdiensten dan weer huiverig, dat vinden ze een politietaak. Dat is niet handig, want vanuit onze informatie zijn die freeriders best administratief op te sporen. Het bestuur ziet toe op de hele keten en kan verschillende meldingen vergelijken."*
- *"Wij hebben als ILT witte vlekken, omgevingsdiensten waar we niet tot nauwelijks melding van krijgen. Als trekker van de uitvoeringsagenda voor bodem gaan we langs alle omgevingsdiensten om te proberen hen te motiveren om signalen op te vangen en door te spelen. "*
- *"Niet alle relevante informatie over milieucriminaliteit kan door het waterschap gedeeld worden. Dit is deels te wijten aan strenge privacyregels, maar ook aan het feit dat waterschappen geen partij zijn bij het Liec of Riec."*
- *"Omgevingsdiensten doen steeds minder aan handhaving. De Politie krijgt daardoor steeds minder signalen. Alleen in casus-overleggen krijg je dan de informatie die net het ontbrekende puzzelstukje kan vormen. Daar zit geen systeem of borging achter. De Politie krijgt bijvoorbeeld niet standaard de handhavingsbrieven van de OD. Dat hangt van de OD af of ze dat doen en willen. In BSB's heb je helemaal geen inzicht, dat loopt via het CJIB. "*

- *“Van een bodembedrijf dat jarenlang valse certificaten heeft afgegeven en als intermediair een spin in het web was, wilden we graag weten op welke locaties zij betrokken zijn geweest. Daar kunnen we dan onderzoeken of er gevaarlijke situaties zijn ontstaan en vervolgacties nodig zijn. Die informatie konden wij niet krijgen.”*
- *“De kunst is om vanuit de abstractie van een dreigingsbeeld te komen tot concrete informatie over incidenten en signalen en een top X van bedrijven te kiezen waar je de aandacht op wilt richten. De data bij de verschillende organisaties zijn echter niet compatibel. Dat maakt het lastig om snel en eenvoudig gegevens te delen.”*

Er zijn ook voorbeelden genoemd van overleggen die lokaal wel bijdragen aan een betere uitwisseling, zoals het TOOG in Gelderland en Overijssel. Ook worden de Riecs soms benut om zaken te bespreken.

Landelijke is het digitale platform voor informatie-uitwisseling het systeem Inspectieview. Niet alle omgevingsdiensten zijn hierop (vrijwillig) aangesloten. Ook over de nut van het instrument lopen de ideeën uiteen. De partners die wel zijn aangesloten voegen niet altijd alle relevante informatie in het systeem toe.

- *“Inspectieview werkt al beter, maar leeft nog niet. Te vrijblijvend.”*
- *“Nog niet elke OD aangesloten op Inspectieview. Sommigen vinden dat kennelijk niet nodig.”*
- *“De Politie is voorzichtig met Inspectieview. Als daar fouten worden gemaakt en de advocaten krijgen dat door dan gaat er veel mis. Er staat alleen in bij welke instellingen de Politie informatie heeft. Als een toezichthouder een hit heeft, kan hij contact opnemen.”*
- *“De Politie meldt in Inspectieview als een bedrijf in aanraking is gekomen met de Politie. De Politie heeft voor Inspectieview getekend in de veronderstelling dat iedereen daaraan mee zal doen. Dat blijkt in de praktijk niet zo te zijn. Er zijn omgevingsdiensten die niet meedoen. Daarnaast wordt niet alles even consciëntieus bijgehouden. Dan heb je dus niet alle informatie. Een groot bedrijf dat in een milieuzak betrokken was, was bijvoorbeeld bij ILT en veel omgevingsdiensten niet bekend. Dat is vreemd, zeker bij zo een grote zaak die zich vertakt door het hele land.”*
- *“Wij delen niet alle informatie in een systeem omdat een zaak daar ook mee kan ploffen. Informatie kan wel gedeeld worden op aanvraag”*

Informatie-uitwisseling blijft natuurlijk een complexe taak. De hoeveelheid informatie is enorm, dus selectiviteit is noodzakelijk. Daar zullen altijd verliezen optreden. Technische, juridische en culturele barrières zijn niet makkelijk te slechten. Hoewel uit de verkenning blijkt dat er zeker wat te winnen valt in dit gebied, is het niet realistisch om te verwachten dat de informatiedeling ooit perfect zal zijn. Daarom is het interessant ook deze opmerkingen van een van de geïnterviewden mee te nemen:

- *“Rond informatie-uitwisseling is veel beeldvorming. Informatie mag vaker worden verspreid dan wordt aangenomen, is maar is ook veel minder vaak echt noodzakelijk dan wordt beweerd.”*
- *“Er wordt veel gesproken over gebrekkige informatie-uitwisseling. Ik heb me in mijn praktijk nooit belemmerd gevoeld door een gebrek aan informatie. Als ik informatie nodig heb, dan zorg ik dat ik die boven tafel krijg. Daar zijn voldoende kanalen voor.”*

8.3 HANDHAVINGSVERLIEZEN DIE ONTSTAAN DOOR KNELPUNTEN IN WAARNEMEN EN BEWIJSVOERING/UITWISSELING VAN SIGNALLEN

Handhavers ervaren in hun praktijk dat relevante beschikbare kennis over bedrijven of modus operandi hen niet altijd bereikt waardoor situaties niet op waarde kunnen worden geschat. Signalen worden deels niet benut omdat individuele situaties te veel afzonderlijk worden gezien en gewogen. Om patronen te zien, vergt dat - naast een getraind oog - dat ervaringen (periodiek of structureel) bij elkaar worden gelegd. Het handhavingsverlies dat optreedt is dat bedrijven langer in verschillende regio's/eenheden onder de radar kunnen werken dan nodig zou zijn geweest.

De belangrijkste genoemde knelpunten bij *waarnemen, bewijsvoering en signalenuitwisseling*:

- De informatie die nodig is om signalen van criminele activiteiten waar te nemen en als zodanig te herkennen is te veel versnipperd. Regie ontbreekt. Er is daardoor ook geen sturing en focus in wat voor de uitvoering (omgevingsdiensten en Politie) relevante aandachtspunten zijn.

- Overtredingen worden veelal geïsoleerd bekeken en er wordt weinig ruimte gereserveerd voor verdiepend onderzoek.
- Bovenregionale uitwisseling van signalen stagneert. De afstemming tussen landelijke en lokale partijen wordt bemoeilijkt omdat voor elke regio apart afspraken moeten worden gemaakt. Er is geen partij die zich verantwoordelijk voelt voor de inhoud, toegankelijkheid en volledigheid van de beschikbare informatie.
- Er worden technische en juridische belemmeringen ervaren. Veelal is gewoon onduidelijk wat er juridische nu wel en niet mag. Daarnaast zijn er culturele belemmeringen. Als informatie verkeerd gebruikt wordt kan het een zaak opblazen of kan de regie worden overgenomen. Delen gebeurt dan enkel op basis van vertrouwen.
- Deelname aan systemen die uitwisseling moeten bevorderen zijn te vrijblijvend. Een systeem zoals InspectieView leeft nauwelijks. Niet iedereen denkt dat InspectieView de oplossing moet zijn.

9 KNELPUNTEN IN SANCTIONERING VAN MILIEUCRIMINALITEIT

De markt de baas
versie 2.0
pagina 33/52

De effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit hangt ook samen met de mate waarin er bij constatering van feiten daadwerkelijk wordt opgetreden door de overheid. Daarbij speelt een rol of er wordt doorgepakt op het moment dat het moet, maar ook of de inzet in voldoende mate afschrikt om herhaling te voorkomen. Een belangrijk aspect van de effectiviteit van sancties is daarbij niet alleen de ervaren zwaarte, maar ook de snelheid waarmee deze wordt opgelegd.

9.1 ADEQUAAT OPTREDEN AAN DE VOORKANT

De aanpak van milieucriminaliteit begint in eerste instantie bij het zien en acteren op kleine overtredingen, zoals een te hoge zandberg, verkeerde of niet ingevulde documenten, niet kloppende etikettering, illegaal afhalen van witgoed door kleine ondernemers bij particulieren, of een afwijkend monster. Ook al is niet iedere overtreding crimineel, toch kunnen dergelijke overtredingen wel een signaal zijn van criminaliteit. Coullance aan de voorkant betekent ruimte in een systeem dat grotendeels is gebouwd op administratieve borging. Als daar niet consequent of laat op wordt geacteerd ontstaat er gelegenheid om grotere zaken te maskeren. Bij een beperkt aantal controles betekent dat, dat de feitelijke kans op een sanctie heel klein is. Een veel genoemd knelpunt is het uitblijven van tijdig en adequaat optreden aan de voorkant - in het bestuursrecht - waardoor er te veel gelegenheid ontstaat voor regelovertreding.

- *“Er zijn voorbeelden van ondernemers die de overheid jarenlang aan het lijntje hebben gehouden met allerlei schijnbewegingen, beloftes, voorgenomen investeringen in verwerkingsapparatuur, subsidieaanvragen etc. Al die tijd loopt het wel door.”*
- *“Handhaven wordt vanuit risico benaderd, de aanpak is vooral gericht op stoppen en herstel.”*
- *“Dwangsommen worden wel bij herhaling opgelegd, maar uiteindelijk bijvoorbeeld niet geïnd of ingezet om ‘bedrijfsproblemen’ van de overtreder op te lossen.”*
- *“Bij elke situatie wordt gekeken naar proportionaliteit, je wilt ook voldoen aan de voorwaarden van Goed Bestuur, dan is sanctioneren soms niet redelijk”.*
- *“Als er dwangsommen worden opgelegd moeten die goed werken. Dat betekent korte reeksen met maatregelen die snel moeten worden getroffen en forse verhogingen als dat niet gebeurt. Een dwangsom over veel zaken tegelijkertijd die een bedrijf eindeloos de tijd geeft gaat nooit goed werken. Dat laatste zie ik veel te vaak.”*

Als bedrijven de zaak toch op de spits drijven en zwaardere sancties in beeld komen, wegen afbreukrisico's (verhaal, schadevergoeding, opruimen schade) zwaar mee bij het bepalen van de sanctie. Eerder is al besproken dat schorsen of intrekken van de vergunning in veel gevallen op problemen stuit. Ook voor andere zwaardere sancties geldt dit.

- *“Omgevingsdiensten worden geconfronteerd met juridische en fysieke intimidatie van bedrijven.”*
- *“Bij een voorbeeld van een onderzoek naar rioolverstoppingen zijn talloze strafbare feiten gevonden. Toch werd handhaving als te risicovol ingeschat.”*

Met de introductie van de BSBm hebben omgevingsdiensten (en provincies/gemeenten) er een instrument bij gekregen om punitief op te kunnen treden tegen kleinere feiten. Het idee was dat de Politie zich kon richten op de grotere zaken. Dit instrument wordt wisselend ingezet.

- *“Het is een taakuitbreiding geweest van de omgevingsdiensten. De opbrengsten (betaalde boetes/schikkingen) niet direct ten goede komen aan de diensten, de provincies of de gemeenten. Dit in tegenstelling tot bestuursrechtelijke trajecten (inningen op LOD's). Daarnaast zou het OM een directe wettelijke sturingsbevoegdheid hebben voor strafrechtelijke uren van BOA's, waar geen inkomsten tegenover zouden staan. Deze ontwikkeling komt niet ten goede aan het draagvlak voor de inzet van strafrecht.”¹⁷*
- *“Wij zetten bestuurlijke strafbeschikkingen wel degelijk in. Andere omgevingsdiensten gebruiken het instrument minder vaak.”*
- *“Anders dan bij toepassing van het bestuursrecht vaak het geval is, komen bij toepassing van het strafrecht eventuele kosten als gevolg van het strafrechtelijk handelen niet primair binnen de eigen organisatie terecht.”*

De consequenties van uitstel zijn in een aantal gevallen dat het probleem zich aan de 'achterkant' - in sommige gevallen letterlijk - opstapelt. Het later intrekken van een vergunning of stilleggen bijvoorbeeld

¹⁷ Ook waterschappen hebben BOA's in dienst, daar speelt het zelfde.

kan leiden tot een faillissement, waarbij de schadepost bij de overheid terecht komt. De weg terug wordt steeds lastiger.

- *“Er zijn veel voorbeelden van zaken waar opsporing voorkomen had kunnen worden als we er goed toezicht op hadden gehouden. Het strafrecht komt in beeld nadat het delict is gepleegd, en zit dan met de lastige taak om het te bewijzen. Toezicht kan daarvoor al aan de bel trekken en zaken zo beïnvloeden dat de schade wordt voorkomen en de naleving wordt afgedwongen. De overheid is daar niet alert genoeg. Je hebt het pas door als het te laat is. Bij het vergunnen en het toezicht op de vergunning moet je kort op de bal zitten.”*

Optreden tegen regelovertreding is niet vrijblijvend. De partij die optreedt, heeft te maken met afbreukrisico's. Hier speelt een dilemma: bij direct bestuursrechtelijk ingrijpen komen afbreukrisico (w.o. claims en de opruimkosten bij een faillissement) bij de omgevingsdienst/de gemeente/provincie. Bij inschakeling van het strafrecht is het claimrisico aanmerkelijk lager. Uitstel leidt er toe dat schadelijk gedrag kan voortduren.

9.2 DOORLOOPTIJDEN EN EFFECT STRAFRECHT

De effectiviteit van sanctioneren hangt samen met de snelheid waarmee de sanctie volgt op de overtreding. Strafrechtelijke onderzoeken, maar ook de behandeling door de rechter, kennen lange doorlooptijden. Dat wordt geregeld als knelpunt benoemd.

- *“Aan de kant van het strafrechtelijk systeem met daarin het Openbaar Ministerie zijn verbeteringen noodzakelijk. Het strafrecht dreigt in de marge te raken. De doorlooptijden zijn lang en de sancties voldoen te vaak niet aan de Europese sanctienorm doeltreffend, evenredig en afschrikkend.”*
- *“Binnen het strafrecht blijven de zaken steeds langer liggen.”*
- *“De doorlooptijd bij BSB verzetszaken is erg lang, waardoor veel zaken uiteindelijk geseponeerd worden.”*
“De BOA's worden soms moedeloos van de lange doorlooptijden en zaken die mede daarvoor resulteren in een sepot of strafverlaging.”

Er zijn verschillende factoren die mogelijk een rol spelen bij de doorlooptijd.

- *“De redelijke termijn wordt vaak overschreden. Dat komt doordat onderzoeken niet worden begrensd.”*
- *“Er is een hang naar volledigheid en zekerheid die past bij de professionaliteit, maar pragmatisme in de weg zit.”*
- *“Het FP heeft ook targets. Als zij ergens veel energie in steken willen ze dat het zeker tot veroordelingen leidt. Zij nemen niet makkelijk het risico om energie in een riskante zaak te steken. Als zij ergens mee aan de slag gaan is het ook lastig om ten halve te keren.”*
- *“Het FP maakt afspraken over het aantal verdachten dat wordt aangeleverd. Daar zit inhoudelijk geen sturing op.”*
- *“De verdachte en de advocaten kunnen een zaak ook rekken. Zeker als er geen voorlopige hechtenis is, gebeurt dat geregeld.”*
- *“Soms loopt een in aanvang relatief kleine zaak ineens acht jaar. Stoppen is eigenlijk geen optie omdat dat wel consequenties heeft voor vervolgzaken. Dan gaat er onevenredig veel tijd in zitten.”*
- *“Het zou goed zijn om het onderzoek vaker te verkorten en voor een beknopte tenlastelegging te kiezen. Wanneer stop je met rechercheren en breng je een zaak aan?”*

Ook bij de rechter blijft een zaak lang liggen. De beschikbare capaciteit is beperkt en de dossiers tijdrovend.

- *“Dossiers die worden aangeleverd bij de rechter zijn disproportioneel groot. De omvang heeft nauwelijks invloed op de strafmaat.”*
- *“Beperk het aantal feiten en de periode van het onderzoek. Beter een selectief aangebrachte korte klap dan een ellenlang onderzoek. Het effect op de strafmaat is beperkt en een lange doorlooptijd werkt ook matigend.”*
- *“Kortere klappen, kleinere dossiers levert hetzelfde op, maar zorgen dat het ook behapbaar blijft. Grote dossiers kunnen ook worden gesplitst. Het is niet goed als iemand 7 jaar lang wordt onderzocht rond een grote zaak waar deze specifieke verdachte dan maar een kleine bijrol heeft gespeeld. Dat is disproportioneel.”*

Vanuit de opsporing wordt als knelpunt ervaren dat officieren van justitie juist te vaak kiezen voor de “makkelijke weg”. Relevante en met veel inspanning verworven opsporingsinformatie zou dan niet benut worden. Waar vanuit het strafrecht pragmatisch wordt geredeneerd dat de strafmaat bij een kleiner dossier

met een duidelijke context net zo zwaar zal zijn, redeneert opsporing meer vanuit de gedachte dat de criminele activiteiten volledig blootgelegd moeten worden en dan ook in een zaak zouden moeten worden meegewogen.

- *“De wetgeving is zodanig dat overtreding van de Kwalibo bepaling meestal op basis van valsheid in geschrifte wordt aangepakt. De zaak wordt ingekaderd om er een strafzaak van te maken. Daarbij is de ene OvJ wat minder risicomijdend dan de andere. De Kwalibo overtredingen zelf komen zelden tot nooit voor de rechter. Bewijzen is lastig.”*
- *“Veel OvJ’s willen een zaak makkelijk en eenvoudig bewijsbaar houden. Het gesprek over ingewikkelde zaken en stoffen gaan ze uit de weg. Men veronderstelt dat de rechter het anders niet zou kunnen begrijpen. Uit mijn contacten met rechters komt een heel ander beeld naar voren. Als je goed duidelijk maakt wat er mis is gegaan en waarom dat erg is, wat de context is van valsheid in geschrifte, dan snapt een rechter dat prima. De OvJ moet het dan eerst goed begrijpen. De communicatie tussen opsporings- en toezichtsteams enerzijds en het FP anderzijds is vaak mager of afwezig. Je hebt goede fraude- en milieuofficieren nodig, en misschien een back-office om ze te ondersteunen.”*
- *“Het FP zet dan een officier op de zaak. Die heeft niet altijd de kennis en vaardigheden om een zaak goed voor de rechter te brengen. Het kost dan ook tijd en aandacht om de officier eerst op vlieghoogte te brengen.”*
- *“Bij een afvalzaak die na veel en grondig onderzoek voor de rechter wordt gebracht is de zaaksofficier drie keer gewisseld. De laatste in de rij heeft van de 8 punten er 4 geschrapt en zich beperkt tot valsheid in geschrifte. De rest vond hij te ingewikkeld.”*
- *“Als er uitgebreid onderzoek is gedaan, is het frustrerend als daar maar een klein deel van gebruikt wordt.”*
- *“Schikkingen zijn slecht. Criminaliteit moet voor de rechter komen. Het is maatschappelijk vaak niet uit te leggen”*
- *“De regelgeving is ingewikkeld en gelaagd. Het is weerbarstig in het leveren van wettig en overtuigend bewijs. Er zijn veel open normen. Ook het OM wil een ‘success-rate’ halen en dan sta je met commune delicten vaak sterker. Dat heeft dan maatschappelijk minder uitstraling.”*

De verwachtingen, doelen en inspanningen lijken daarmee in het strafrechtelijk traject niet op elkaar afgestemd, wat inefficiëntie in de hele keten in de hand werkt.

9.3 STRAFMAAT STRAFRECHT

Alle inspanningen ten spijt staat of valt de hele aanpak bij de afschrikwerkende werking van de uiteindelijk opgelegde sanctie. In het strafrechtelijk traject geeft de rechter uiteindelijk de doorslag. Hier ervaren de geïnterviewden een serieus knelpunt - al zijn er wel ontwikkelingen.

- *“Rechters straffen laag t.o.v. van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Dat is wel aan het veranderen. In het vonnis wordt rekening gehouden met de situatie van de verdachte en de maatschappelijke functie van een onderneming.”*
- *“Een jarenlang onderzoek met honderden manuren werk levert soms een straf op van enkele duizenden euro’s boete. Voor de bedrijven een schijntje. Dat is frustrerend”*
- *“Je ziet een verschuiving in de strafmaat voor milieufeiten. Die gaat omhoog. Ook bij de rechterlijke macht groeit het besef dat dit serieuze feiten zijn. Ze worden beter begrepen.”*

Ook de doorlooptijd beïnvloedt de strafmaat

- *“Als een zaak lang loopt heeft dat invloed op hoe er tegen een zaak aangekeken wordt, hoe urgent is dit eigenlijk. Dat beïnvloedt ook het oordeel”*
- *“De doorlooptijd is van belang. Algemeen wordt twee jaar als redelijk gezien. Als het langer duurt dan matigt de rechter de strafmaat. Als het langer duurt omdat de verdachte of de advocaten het proces vertragen, dan wordt daar minder rekening mee gehouden.”*

De rechter is afhankelijk van de aangeleverde dossiers en ander lopende trajecten. Er zijn zaken die de uitspraak kunnen beïnvloeden.

- *“De rechter is volledig afhankelijk van het aangeleverde dossier. Dat moet compleet zijn. Soms worden er zaken waargenomen, maar niet gemuteerd. Ook de financiële situatie en de jaaromzet van het bedrijf wordt niet altijd bijgevoegd. Het onderzoek richt zich op de strafbare feiten. Als een feit zeer ernstige gevolgen heeft mag er naar een zwaarder regime worden overgeschakeld. Milieudelicten zitten vaak al in een vrij zwaar regime, dus*

dat biedt doorgaans weinig ruimte. Wel mag als de maximumboete niet toereikend is, 10% van de jaaromzet als maximumboete worden ingezet. Dan moet die jaaromzet wel uit het dossier blijken. De WED kent ook de mogelijkheid om de opbrengst mee te nemen.”

- *“De meeste vergunningen die voor de rechter belanden zitten goed in elkaar.. Zorg er wel voor dat ze volledig in het dossier zijn opgenomen.”*
- *“Zorg er bij monsternamen en analyses voor dat de procedures netjes worden gevolgd en gedocumenteerd. Daar is bij bewijsvoering vaak gedonder over, wat weer tot extra doorlooptijd leidt. Dat geldt ook voor het veiligstellen van bewijzen.”*
- *“Soms lopen strafrecht en bestuursrecht naast elkaar, bijvoorbeeld een Last Onder Dwangsom én vervolging. Bestuursrechtelijk ingrijpen kan de strafmaat verhogen als daarmee het beeld van een hardnekkige overtreder ontstaat, maar ook matigend werken om dubbel straffen te voorkomen.*
- *“Overtreding van de WED staat vaak samen met commune delicten op de dagvaarding. De commune delicten blijven dan meestal wel overeind. Bij de commune delicten maakt de context welzeker deel uit van de afweging bij de rechter.”*

9.4 HANDHAVINGSVERLIEZEN DIE ONTSTAAN DOOR KNELPUNTEN IN DE SANCTIONERING

Handhavers in de praktijk zijn ongelukkig met de manier waarop sanctionering verloopt. Zij hebben al dan niet terecht het idee dat zij bij de toepassing van bestuurlijke maatregelen weerstand van het bestuur mogen verwachten. Dat leidt tot terughoudendheid bij het toepassen van bestuurlijke maatregelen. Bij toepassing van strafrecht lopen rechtszaken langzaam. De resultaten van de opsporingsinspanning worden niet altijd volledig gebruikt in de zaak. De opgelegde straffen zijn in hun ogen te laag om afschrikwekkend te werken. De zittende magistratuur geeft aan dat zij met onnodig dikke dossiers en eindeloze onderzoeken wordt geconfronteerd zonder dat dit voor de strafmaat veel uitmaakt.

Handhavingstekorten ontstaan omdat er naar sectoren nauwelijks een signaal uitgaat dat de overheid er kort bovenop zit en in control is. Daarmee wordt aan de afschrikwekkende werking en geloofwaardigheid ingeboet.

De belangrijkste genoemde knelpunten bij de *sanctietoepassing* zijn:

- Bestuurlijke aanpak is gericht op stoppen en herstellen. Criminele motieven worden daardoor niet of laat herkend en er wordt laat ingegrepen. Als het bestuursrecht niet reageert op opvallende afwijkingen (door actief informatie uit te vragen en te analyseren) worden verbanden niet gezien en geeft dat ook geen aanleiding tot sanctionering.
- Het opleggen van (zware) sancties brengt een tijdsinspanning en grote afbreukrisico's met zich mee die aanzetten tot risicomijdend gedrag.
- De omvang van strafrechtelijke onderzoeken lopen niet in de pas met de strafmaat die wordt opgelegd.
- De doorlooptijd van het volledige strafrechtelijke proces is zo lang, dat het de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk systeem ondergraaft. Zaken zijn disproportioneel groot. De ultieme stok, het uit de markt nemen, is eigenlijk zelden een optie.

In deze beknopte verkenning is beschreven welke knelpunten in de uitvoeringspraktijk worden ervaren in de aanpak van milieucriminaliteit over verschillende (grijze) milieusectoren heen. Dit hoofdstuk gaat in op de opgehaalde knelpunten in het handavingsproces en op de onderliggende fundamentele knelpunten die patronen in stand houden. We vertalen deze knelpunten in de opgaven die volgens deze verkenning nu voorliggen.

Voor de knelpunten in het handavingsproces is ook nagedacht over mogelijke oplossingsrichtingen. De verschillende ideeën die dit heeft opgeleverd zijn beslist nog niet voldragen en doordacht en mogen niet worden gezien als een voorstel voor dé oplossingen, maar veeleer als een opstapje wat kan worden gebruikt als de opgaven ter hand worden genomen. Deze aanzetten tot mogelijke oplossingsrichtingen zijn opgenomen in bijlage 1. In deze fase is het allereerst van belang dat de gezamenlijke partijen zich ook kunnen vinden in de opgaven die uit deze verkenning naar voren komen. Een nadere uitwerking, weging en concretisering van vervolgmaatregelen zou dan een logische vervolgstap zijn.

10.1 GEVONDEN KNELPUNTEN IN HET HANDAVINGSPROCES

De belangrijkste genoemde knelpunten ten aanzien van *bestuurlijke aandacht en prioritering*:

- Er is weinig bestuurlijke aandacht en commitment voor milieuzaken. Er zijn geen externe prikkels die het systeem aanzetten tot actie omdat milieucriminaliteit nauwelijks invoelbaar en onzichtbaar is. Daarmee lekt de aandacht op meerdere fronten weg.
- De beschikbaar gestelde capaciteit voor milieuzaken bij de Politie (milieuagenten en recherche) en de omgevingsdiensten staat onder druk van meer zichtbare en voelbare problematiek. In de driehoek is milieu nauwelijks een thema. Dan gaat capaciteit naar ander zaken. Een vergelijkbaar beeld ontstaat bij de researchcapaciteit. De borgen om capaciteit te beschermen zijn dan niet aanwezig of functioneren niet goed.
- De Landelijke Handavingsstrategie, waarin de afstemming tussen operationele bestuursrechtelijke en strafrechtelijke inzet op elkaar is afgestemd, wordt niet altijd gevolgd.
- Een aantal lokaal bestuurders frustreert, bewust of onbewust, voorgenomen onderzoeks- of handavingsacties van de omgevingsdienst op een bedrijf. De interactie tussen omgevingsdienst en bestuurder is op dit punt kwetsbaar en persoonsafhankelijk.
- Landelijk milieu-prioriteiten werken in het bestuursrecht nauwelijks door. De omgevingsdiensten zijn slecht aangesloten op het proces van prioritering en implementatie van de gekozen prioriteiten.

De belangrijkste genoemde knelpunten bij de *markttoegang en normering* zijn:

- Bij het ontwikkelen van de normering is er veel invloed van de lobby van de milieusector en te weinig invloed van de organisaties die de normen moeten handhaven. De afstand tot handhaving is groot en de vraag of het handhaafbaar is of te veel gelegenheid schept wordt te weinig een onderdeel gemaakt van de afweging.
- Bij het verlenen van markttoegang door de verschillende overheden wordt weinig aandacht besteed aan de integriteit van de aanvrager.
- Er is te weinig controle en invloed op erkenning via certificerende instanties.
- De mogelijkheid tot het ontnemen van de toegang tot de markt wordt in de praktijk zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk nauwelijks benut. Het fundamentele instrument, vergunning intrekken, voor een aantal grote bedrijven nauwelijks een reële optie. Dit kan bovendien leiden tot rechtsongelijkheid omdat kleine bedrijven makkelijker gesanctioneerd worden.

De belangrijkste genoemde knelpunten bij *waarnemen, bewijsvoering en signalenuitwisseling*:

- De informatie die nodig is om signalen van criminele activiteiten waar te nemen en als zodanig te herkennen is te veel versnipperd. Regie ontbreekt. Er is daardoor ook geen sturing en focus in wat voor de uitvoering (omgevingsdiensten en Politie) relevante aandachtspunten zijn.
- Overtredingen worden veelal geïsoleerd bekeken en er wordt weinig ruimte gereserveerd voor verdiepend onderzoek.

- Bovenregionale uitwisseling van signalen stagneert. De afstemming tussen landelijke en lokale partijen wordt bemoeilijkt omdat voor elke regio apart afspraken moeten worden gemaakt. Er is geen partij die zich verantwoordelijk voelt voor de inhoud, toegankelijkheid en volledigheid van de beschikbare informatie.
- Er worden technische en juridische belemmeringen ervaren. Veelal is gewoon onduidelijk wat er juridische nu wel en niet mag. Daarnaast zijn er culturele belemmeringen. Als informatie verkeerd gebruikt wordt kan het een zaak opblazen of kan de regie worden overgenomen. Delen gebeurt dan enkel op basis van vertrouwen.
- Deelname aan systemen die uitwisseling moeten bevorderen zijn te vrijblijvend. Een systeem zoals InspectieView leeft nauwelijks. Niet iedereen denkt dat InspectieView de oplossing moet zijn.

De belangrijkste genoemde knelpunten bij de *sanctietoepassing* zijn:

- Bestuurlijke aanpak is gericht op stoppen en herstellen. Criminele motieven worden daardoor niet of laat herkend en er wordt laat ingegrepen. Als het bestuursrecht niet reageert op opvallende afwijkingen (door actief informatie uit te vragen en te analyseren) worden verbanden niet gezien en geeft dat ook geen aanleiding tot sanctionering.
- Het opleggen van (zware) sancties brengt een tijdsinspanning en grote afbreukrisico's met zich mee die aanzetten tot risicomijdend gedrag.
- De omvang van strafrechtelijke onderzoeken lopen niet in de pas met de strafmaat die wordt opgelegd.
- De doorlooptijd van het volledige strafrechtelijke proces is zo lang, dat het de geloofwaardigheid van het strafrechtelijk systeem ondergraaft. Zaken zijn disproportioneel groot.
- De ultieme stok, het uit de markt nemen, is eigenlijk zelden een optie.

10.2 FUNDAMENTELE KNELPUNTEN IN HET STELSEL

Tijdens de verkenning naar knelpunten in de praktijk van het handhavingsapparaat bij de aanpak van milieucriminaliteit is naar voren gekomen dat de bestuurlijke aansturing van het stelsel de knelpunten die de handhavers ervaren mede genereert en in stand houdt. In de ogen van deze handhavers wordt dat primair veroorzaakt doordat er onvoldoende maatschappelijke en bestuurlijke urgentie wordt gevoeld voor milieucriminaliteit.

Bestuurders maken het verschil

De problematiek rond criminaliteit in de milieusector verdwijnt makkelijk uit beeld. De consequenties zijn op korte termijn 'onvoelbaar' en deze criminaliteit is grotendeels onzichtbaar. De bedrijven zijn onmisbaar in de zin dat ze een oplossing bieden voor een grote maatschappelijke problemen. De onderlinge verbanden en netwerken zijn sterk, ondernemers staan als fatsoenlijk te boek. Er wordt daarom niet snel aan milieucriminaliteit gedacht, ook niet als er zaken misgaan. Er is kortom geen grote publieke of bestuurlijke verontwaardiging. Hierdoor wordt zowel de ernst als de omvang van milieucriminaliteit makkelijk onderschat. Dit leidt er toe dat bestuurders in het algemeen weinig aandacht hebben voor milieucriminaliteit.

Tegelijkertijd is de invloed van de bestuurders op de aanpak van milieucriminaliteit groot. De omgevingsdiensten worden aangestuurd door bestuurders. In de driehoek bepaalt de burgemeester samen met het OM de lokale prioriteit van de Politie. Dit heeft invloed op de capaciteit die daadwerkelijk wordt ingezet om milieucriminaliteit te ontdekken en aan te pakken. Omdat milieucriminaliteit haalcriminaliteit is, leidt het tot grote handhavingsverliezen als bestuurders dit fenomeen onderschatten en te weinig aandacht geven. De afhankelijkheid van de bestuurder is groot.

Professionals die in hun praktijk geconfronteerd worden met uitwassen in de sector blijven - getuige meerdere uitspraken in de interviews - gefrustreerd achter. De toezichthouders voelen zich geremd. Zij moeten geregeld met bestuurders in de slag om de ruimte te krijgen om milieucriminaliteit effectief aan te kunnen pakken. In plaats van bestuurlijke rugdekking bij een gezamenlijke aanpak van milieucriminaliteit ervaren zij vaak eerder een gebrek aan belangstelling en soms zelfs bestuurlijke tegendruk.

Handhaven heeft risico's

Het aanpakken van bedrijven brengt afbreukrisico's met zich mee. Het bevoegd gezag wordt geconfronteerd met een grote juridische tegendruk van de bedrijven die zij aanpakken. Dan wordt het belangrijk dat maatregelen in stand blijven, omdat anders schadeclaims dreigen. Als door de handhaving een criminele onderneming failliet gaat, zit de lokale overheid binnen deze sector als snel met een grote schadepost. Dit maakt de bestuurders risicomijdend. De geringe aandacht voor het fenomeen milieucriminaliteit maakt dat bestuurders ook weinig nut en noodzaak zien om die risico's te lopen.

Verdiepen in een zaak levert over het algemeen alleen maar meer werk en risico's op, terwijl er naar buiten toe lastig op kan worden 'gescoord'. Niemand vraagt erom tot dat het fout gaat. Pas als het fout gaat is er maatschappelijke verontwaardiging. De verontwaardiging keert zich dan niet tegen het overtredende bedrijf of tegen de afval-producerende consument, maar komt als een boemerang terug bij de overheid die het had kunnen weten en zaken heeft laten liggen.

De overheid als rolmodel?

Minder aandacht voor de criminele aspecten van milieuovertredingen vindt ook zijn weerslag op het gedrag van de overheid zelf. Veel geïnterviewden geven aan dat bestuurlijke invloed op de handhaving meer dan eens voorkomt in situaties waarin zij dat oneigenlijk vinden. Binnen de opzet van deze verkenning kunnen wij niet inschatten hoe vaak dit voorkomt. Ook al zou dit in een kleine minderheid van de zaken spelen, dan nog is het feit dat dit mogelijk is en schadelijk kan zijn voor de effectieve aanpak van deze overtreders voldoende aanleiding om kritisch naar de structuur van bevoegdheden en mandatering te kijken.

Ook als speler in het netwerk rond de milieusector is de overheid niet alert op haar eigen gedrag. Overheden overtreden milieuregels en als opdrachtgever heeft de overheid te weinig aandacht voor de gelegenheden die zij schept door de manier waarop en voorwaarden waaronder opdrachten worden gegund. Ten slotte speelt de overheid een hoofdrol bij het tot stand brengen van de regulering. Het belang van een goede handhaafbaarheid en het voorkomen van gelegenheid wordt daarin onderbelicht.

Alle neuzen een andere kant op

De prioriteringsmechanismen die zijn geïmplementeerd rond dit thema hebben te weinig invloed op de keuzes die bestuurders lokaal maken. Er is geen doorzettingsmacht bij de SMK. De LMK is afhankelijk van het functioneren van het systeem om zaken te ontdekken en aan te brengen. In de praktijk is er geen gezamenlijke prioriteit bij de betrokken strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingpartners. Minder aandacht voor milieucriminaliteit als mogelijke achtergrond van het handelen van ondernemingen zorgt er ook voor dat de Landelijke Handhavingstrategie niet kan werken als de brug tussen straf- en bestuursrecht. Er wordt weinig doorgeschakeld naar het strafrecht omdat er aan overtreders niet snel criminele motieven worden toegedicht.

Wat ook niet helpt is dat de benadering vanuit het strafrecht en het bestuursrecht op punten fundamenteel verschilt - dat wordt ook zichtbaar in de gesprekken, sessies en reacties in de klankbordgroep. Vanuit het strafrecht ligt de focus op criminaliteit en de bestrijding daarvan. De dader staat centraal en het credo is die daders pakken en bestraffen. Het strafrecht is principieel, de maatschappij eist genoegdoening. Als een zaak wordt opgepakt is er een vermoeden van schuld.

Binnen het bestuursrecht is de cultuur om de milieusector om te helpen de activiteiten zo in te richten dat het milieu en de veiligheid optimaal worden geborgd. De aanpak is pragmatisch. Situaties moeten worden opgelost. Bij het toezicht staat de aard van de overtreding voorop, niet de typering van de dader. Bestuurlijk lijkt het systeem te werken zoals het is bedoeld. Het bestuur bepaalt wat prioriteit heeft en stuurt de uitvoeringsorganisaties aan, want dat is precies haar rol. Vanuit het strafrecht is de beleving dat milieucriminaliteit lang niet hard genoeg wordt aangepakt.

Bij gebrek aan externe prikkels en een gedeelde visie op de ernst van milieucriminaliteit slagen de partijen er niet in een brug te slaan tussen deze twee werelden. Daarmee blijft onuitgesproken wat een acceptabele verhouding is tussen mogelijk maken en beheersing. De twee benaderingen volgen een eigen logica (en jargon) die vanuit de eigen rol ook goed te verdedigen is.

Een lastige keuze

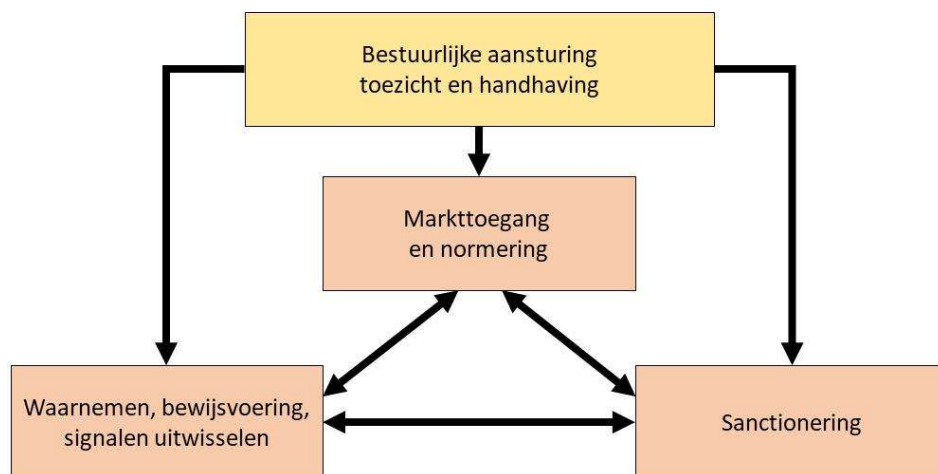
Gaat het dan alleen slecht? Nee helemaal niet, het glas is volgens veel betrokkenen half vol. Er is ook respect voor de inzet en deskundigheid van het toezicht en de handhaving. Ook is er in de afgelopen jaren veel gedaan om verbetering tot stand te brengen. Er zijn ook voorbeelden waar het goed gaat. Er zijn ook regionale bestuurders die zich bewust zijn van het risico van milieucriminaliteit in hun omgeving. Ook moeten de ontwikkelingen in perspectief worden gezien. Sinds eerste milieuwetten in de jaren 70 is er veel veranderd, aan de kant van de overheid, maar ook aan de kant van de samenleving. Milieu was ook maatschappelijk gezien praktisch geen thema, maar daar lijkt verandering in te komen.

Zijn de knelpunten nieuw? Nee, langs verschillende uitvragen, onderzoeken en invalshoeken zijn pogingen gedaan om grip te krijgen op wat er nu nog steeds misgaat. Niet alleen in Nederland, maar ook in het andere landen in Europa zijn worstelingen zichtbaar. Bottom line is dat veel knelpunten gevonden in deze verkenning terug te leiden zijn tot het structureel ontbreken van prikkels die partijen activeren om zich op te organiseren rond de criminaliteitsvraag en er samen de schouders onder te zetten.

Het systeem is nu zo ingericht dat de prioritering van de bestuurders in de driehoek en bij de omgevingsdiensten veel invloed heeft op de manier waarop milieucriminaliteit al dan niet wordt aangepakt. De vraag is of dat kan werken als de onvoelbaarheid en onzichtbaarheid van milieucriminaliteit en de netwerkvorming en onmisbaarheid van de betrokken organisatie de bestuurlijke perceptie sterk beïnvloeden. De hamvraag is: is het voor een sector met veel gelegenheid, waarin een overheid zelf een grote afhankelijkheid heeft en kwetsbaar is, gelegitimeerd om bij gebrek aan externe prikkels extra borging in te zetten die moeten garanderen dat milieucriminaliteit een passende prioriteit krijgt?

10.3 SAMENHANG

In bovengenoemde paragraaf hebben we gekeken naar de meer fundamentele mechanismen die maken dat knelpunten over de jaren in stand blijven. Het gebrek aan aandacht werkt door in naar het de verschillende functies in het handavingsproces en frustreert dat milieucriminaliteit systematisch kan worden aangepakt.



Figuur 3 Samenhang deelgebieden

- De marktregulering werkt niet goed. Borgen die moeten voorkomen dat niet integere (rechts)personen toegang krijgen tot de markt blijven onbenut. Aan de voorkant wordt te weinig tegengehouden en foute bedrijven worden niet uit de markt gehaald. Resultaat is bijvoorbeeld dat bedrijven die in de ene regio zijn aangepakt, in een andere weer aan de slag kunnen. Ook is er weinig vertrouwen in de CI's die te afhankelijk zijn van de sector.
- Ten aanzien van de waarneming, signaaluitwisseling en bewijsvoering wordt onvoldoende rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de sector. Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit en is niet aan regio's gebonden. Je ziet het pas als er proactief informatie gehaald en gedeeld en

onderzocht wordt met het oog op de mogelijkheid van misbruik van het systeem. Bestuursrecht en strafrecht hebben daar beide eigen bevoegdheden om informatie te halen. Het gebrek aan focus op criminele activiteiten maakt dat er weinig energie zit op het verder kijken naar opvallende afwijkingen en het actief zoeken naar informatie. Overtredingen worden dan per geval en niet in de context beoordeeld. Signalen komen niet of laat bij elkaar. Dit heeft ook effect op de op de toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie omdat bedrijven langer als 'onbewust' worden gelabeld en daarmee niet op tafel komen in de casus-overleggen. Het betekent ook dat partnerorganisaties relevante sturende informatie missen, de aandacht voor het thema ook daar verzwakt, en zwaardere sancties uitblijven. De algemene teneur is dat veel initiatieven gericht op informatie halen, delen en veredelen veel te vrijblijvend zijn en dat het ontbreekt aan een betrouwbare probleemeigenaar die er op stuurt (ook als criminaliteit nog niet per se aan de orde is).

- Als het bestuursrecht terughoudend is om actief onderzoek te verrichten naar opvallende afwijkingen en waar nodig sancties op te leggen, komen zaken niet in beeld of later bij het strafrecht te liggen. Problemen zijn dan ook vaak al groter geworden dan nodig. Als er geen zicht is op patronen, worden overtredingen zelfstandig beoordeeld en zijn hoge sancties al snel niet proportioneel. Het strafrecht werkt traag en de straffen zijn ten opzichte van de winstgevendheid van de criminaliteit laag. Als zaken geseponeerd of laag bestraft worden, frustreert dat de inzet van de Boa's en Politie.

10.4 OPGAVEN

Dit alles overziend ligt er een aantal opgaven die we ter overweging meegeven:

1) Bestuurlijke (her)bevestiging aandacht voor milieuzaken

Om de knelpunten in de praktijk van de handhaving van milieucriminaliteit aan te pakken, zou het bestuur hieraan meer urgentie moeten geven. Het is een bestuurlijke keuze of de aanpak van milieucriminaliteit beschermd moet worden tegen een te lage prioritering.

De vraag die aan de gezamenlijke partners voorligt is:

- a. of wordt erkend dat milieucriminaliteit als een dusdanig probleem wordt gezien dat het meer aandacht behoeft, en;
- b. of de bijzonder kenmerken van de sector, en de kwetsbare positie van de overheid hierin, voldoende legitimeert dat deze sector een eigen benadering verdient waarbij extra aandacht is voor compenserende borgen die het gebrek aan externe prikkels compenseren.

2) Herwaarderen van de borgen in de sturing en prioritering

Het standpunt zal zijn weerslag moeten krijgen naar de manier waarop die aandacht ook feitelijk geborgd is in het systeem. Vanuit de verkenning komen aandachtspunten die verder verkend zouden moeten worden, zijnde:

- De doorwerking van prioritering vanuit het SMK naar het bestuursrecht.
- De borging van capaciteit voor milieu bij de Politie, zowel bij de milieu-agenten, als bij de recherche.
- De toepassing van de Landelijke Handhavingsstrategie bij omgevingsdiensten (en waterschappen)
- De mate waarin oneigenlijke bestuurlijke inmenging in sanctionering daadwerkelijk voorkomt en hoe dat kan worden tegengegaan.
- De betrokkenheid van handhaving bij de tot stand komen van wet- en regelgeving.

3) Oplossen knelpunten in het handhavingproces.

Ten aanzien van het handhavingproces lijken de volgende opgaven de meeste invloed te hebben op het voorkomen van handhavingsverliezen:

- Organiseer een effectieve integriteitstoets bij het verlenen van toegang tot de milieumarkt.

- Als er voor wordt gekozen om de markttoegang tot de milieusector deels uit te laten door de private sector, organiseer dan toezicht met doorzettingsmacht op die erkennende organisaties.
- Maak het beter mogelijk dat de toegang tot de markt ook kan en zal worden ingetrokken als een bedrijf zich niet aan de regels houdt of erken dat voor een bepaalde categorie bedrijven die optie er niet/nauwelijks is en ga voor die bedrijven na welke eisen dat stelt de toegang, de manier van toezicht en alternatieve mogelijkheden tot sanctioneren.
- Betrek de handhavingspartners beter bij het vaststellen van prioriteiten.
- Zorg voor een coördinerende functie op de informatie-uitwisseling. Dat is tweerichtingsverkeer. Handhavers moeten signalen en informatie opmerken, ook als er nieuwe verschijningsvormen worden gesignaleerd. Ondersteun de handhavers in het benutten daarvan, bijvoorbeeld door data gestructureerd te veredelen rond geprioriteerde thema's.
- Maak duidelijk welke informatie er binnen het VTH stelsel (bestuurs- en strafrechtelijk) door wie en met wie gedeeld mag worden. Pak resterende belemmeringen aan waar dat mogelijk is.
- Houdt er toezicht op of de Landelijke Handhavingsstrategie daadwerkelijk wordt toegepast. Train handhavers om de typering van de overtreder in te schatten.
- Schets met en voor de hele handhavingsketen hoe strafrecht optimaal kan worden ingezet en wat in dat verband effectief is voor de verschillende spelers in het traject naar de rechter. Stroomlijn het strafrechtelijk traject voor het vervolgen van milieumisdrijven. Ga daarbij ook in gesprek over verwachtingen.

Tot slot: de gevonden knelpunten zullen voor velen niet onverwacht zijn, immers ze spelen al langer. Ook is niet de verwachting dat de criminaliteit met één of twee maatregelen volledig is uit te bannen. De maatregelen zullen bovendien in de pas moeten lopen met wat ander lidstaten doen en de invloed die daarop uitgeoefend kan worden. Evenwel menen we dat aandacht voor de in deze verkenning gesignaleerde knelpunten en opgaven zal bijdragen aan de bestrijding van criminaliteit binnen het milieudomein. De aanzetten tot oplossingsrichtingen van de bij deze verkenning betrokken professionals, opgenomen in bijlage 1, kan daarbij een mooi startpunt vormen.

- Berenschot (2017); Evaluatie wet VTH: Op weg naar een volwassen stelsel, 6 juni 2017.
- Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen - Commissie Oosting (2007); Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen; , september 2007.
- Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving (CHHV), Mans (2008), De tijd is rijp, Den Haag. Juli 2008 ISBN: 978-90-9023328-4.
- Commissie Sorgdrager (2018); Onderzoek fipronil in eieren; juni 2018.
- De Bree, M. (2015); Certificatie en publiek toezicht. De rol van certificatie en managementsystemen bij publiek toezicht in het omgevingsrecht.
- Europese Unie (2018); Evaluatieverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties: de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit; Brussel, 11 september 2018.
- ILT (2018) ILT-brede risicoanalyse (IBRA)
- Infomil (2016c); Introductie Landelijke Handhavingstrategie; 4 juli 2016; Infomil.nl.
- ISZW, ILT, NVWA (2015); Signalering certificering en toezicht; op .inspectieszw.nl.
- Leest van der, W. (2008), Criminaliteit bij bodemsaneringen. Zoetermeer, Dienst IPO.
- Meeusen, P. (2015) Echte feiten en cijfers over zeevaart-bunkerolie. Artikel: NoveVisie in Zeevaart, p 26.
- Ministerie van JenV (2014):Veiligheidsagenda 2015 - 2018; Rapport op Rijksoverheid.nl
- Neve, R. Doorn, M., Fortuin, B.(2017); Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016; Politie 2017.
- Neve, R (2012); Milieucriminaliteit in Nederland: Een inventarisatie voor het nationaal dreigingsbeeld 2012; Politie Dienst IPOL, Zoetermeer 2012.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2017); Veiligheid BRZO-bedrijven: lessen na Odfjell; Den Haag, maart 2017.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2016). Onderzoek emissies Shell Moerdijk. Den Haag: OVV.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2013). Veiligheid Odfjell Terminals Rotterdam periode 2000-2012. Den Haag: OVV.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2011). Brand bij Chemie-Pack te Moerdijk. Den Haag, 5 januari 2011.
- Provincie Noord-Holland (2013). Tot op de bodem uitgezocht. Haarlem.
- Ridder, F., Schol, M.J., Struiksmā M. (2009); Grip op milieuzaken: Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving; Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen Pro Facto BV,; Februari 2009.
- RIVM (2019): Risicogestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen, 2019-0105
- Struiksmā, N, Ridder, J de, Winter H.B (2006); De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving; Profactor BV, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, RuG, Groningen, november 2006
- Spapens, T. (Red.)(2016); Handboek Milieucriminaliteit. Amsterdam: Reed Business Information.
- Spapens, T. (2014), 'Milieucriminaliteit: hoe en wat schuift het?', Tijdschrift voor de politie, Jaargang 76, nr. 2, p. 19-21.
- Spapens, T, Bruinsma, M, Van Hout, L., De Jong, J. (2013); Vuile olie: Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit; Politieacademie Lectoraat Milieucriminaliteit, BOOM LEMMA DEN HAAG.
- Spapens (2012); De complexiteit van Milieucriminaliteit: De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties; Politieacademie, Lectoraat Den Haag 2012.
- Volkskrant (22 november 2011). 'Heksenbrouwsel' verkocht als brandstof.

Documentaires

- ZEMBLA; Nieuwbuwwijk als stortplaats; BNNVARA, 28 november 2018, NPO2
- ZEMBLA; De Kunstgrasberg; BNNVARA, 12 september 2018, NPO2
- 2Doc; Beerput Nederland, 4 december 2017, NPO2
- ZEMBLA; Gif in de bollenstreek; VARA, NTR, 8 januari 2011, NPO
- ZEMBLA. De smerige olieroute; 11oktober 2009 , NPO
- Tegenlicht; Afval = voedsel; VPRO, 25 juni 2007, NPO

BIJLAGE 1: AANZET OPLOSSINGSRICHTINGEN

De markt de baas
versie 2.0
pagina 44/52

In deze bijlage staat het resultaat van de sessie die besteed is aan oplossingsrichting voor de gevonden opgaven en knelpunten. Deze zijn (nog) ongewogen en geven een eerste aanzet.

Bestuurlijke aansturing

Aanzetten tot oplossingen

In de verkenning kwamen verschillende aanzetten aan bod om de maatschappelijke en bestuurlijke aandacht voor milieucriminaliteit te verhogen:

- Organiseer en financier het nader oppakken van signalen van mogelijke criminaliteit afzonderlijk van het reguliere toezicht op naleving van de vergunningsvoorwaarden waar de signalen worden opgemerkt. Er zou misschien een financiële stroom vanuit het strafrecht moeten komen. De huidige inzet op ketenonderzoek en strafrecht is heel beperkt.
- Een aparte financieringsstroom en/of aansturing scheppen voor de aanpak van milieucriminaliteit.
- Er zou binnen de OD's gelabelde capaciteit voor ketentoezicht moeten komen.
- Milieucriminaliteit communiceren vanuit het ondermijningsperspectief. Maximale transparantie in communicatie om maatschappelijke/publieke verontwaardiging en gevoel van genoegdoening te voeden.
- Het BOB zou een rol moeten spelen door op hoog bestuurlijk niveau uit te stralen dat de overheden samen de schouders eronder gaan zetten om milieucriminaliteit een slag toe te brengen.
- Zaken framen als milieucriminaliteit om gevolgen duidelijk te maken. De ernst zichtbaar en navoelbaar maken aan de hand van bestaande incidenten en simulaties. Geef het een 'bloed-spoed' imago.
- Bestuurders betrekken bij de samenwerking van handhavers.
- Met alle partners gezamenlijk opstellen van de koers en focus. Daarbij ook de posterioriteiten accepteren. Een deelnemer: "Prioriteer op basis van échte milieuproblemen".
- Er zouden overall lokale milieu-overleggen moeten zijn, waar de politieteamchef ook bij zit. De Politie en het FP zouden dat kunnen initiëren, maar dat kan ook een wethouder of een omgevingsdienst zijn. Landelijk zou de Provincie er op toe moeten zien dat dit overleg plaatsvindt.
- Overheden bij aanbesteding wijzen op hun moreel kompas. "Als het te mooi lijkt om waar te zijn....". Daarbij wijzen op de verantwoordelijkheden die er liggen en communiceren over zorgplicht die daarbij geldt. De werkwijze transparanter maken, bijvoorbeeld door de gemeenteraad een rol geven in de beoordeling en hen daarbij faciliteren.
- Nieuwe vormen van aanbesteding waarbij het risico niet volledig wordt afgewenteld op de ondernemers.

Kwaliteit markttoegang en normering

Oplossingsrichtingen die de toegang zouden versterken moeten dan ook worden gezocht in:

- Maak toetsing van de integriteit beter mogelijk. Via Bibob of via een lichter alternatief, bijvoorbeeld een verbrede VOG.
- Maak borgen die eisen stellen aan levering en bekostiging. De baat mag niet voor de kost gaan, of op zijn minst moeten inkomsten bereikbaar blijven tot producten zijn geleverd. Breng voorbeeld het garantiefonds terug.
- Maak signalen en meldingen toegankelijk voor vergunningverleners, direct of via een speciale (regionale) informatiemanager. Betrek vergunningverleners in het regionale handhavingsoverleg.
- Bij vergunnen initiatieven op haalbaarheid en realisme toetsen.
- Stel standaard vergunningsvoorwaarden op die goed handhaafbaar zijn en de bekende risico's afdekken. Gebruik hierbij eventueel barrièremodel.
- Betrek handhavers bij de vergunningsverlening om handhaafbaarheid te beoordelen. Bij de vaststelling van PGS'ën is de balans tussen de betrokkenen zoek. De Omgevingsdiensten kunnen nuttige input leveren, maar hebben te weinig tijd om daarbij betrokken te zijn. Participeer als handhavinginstellingen actief in normeringstrajecten, als tegenkracht voor bedrijvenlobby.

- Handhavers zouden veel meer betrokken moeten worden bij bijvoorbeeld het opstellen van normen, het inventariseren van risico's aan de voorkant, en hoe om te gaan met onduidelijke regelgeving.
- Bijeenkomsten organiseren over onduidelijke regels, afspreken hoe er mee om te gaan en best practices delen.
 - Pak certificeerders eerder aan, maak erkenning van de erkenning afhankelijk van hun prestaties. Herzien het certificeringssysteem en ga na hoe de betaling onafhankelijker gemaakt kan worden gemaakt van de te certificeren bedrijven.
 - Toets ook subsidieverlening aan handhavingssignalen.
 - Sneller reageren op nieuwe ontwikkelingen of stoffen
 - Meer bedrijven omtrekken om ruimte te scheppen voor integere bedrijven. Soms kan bestuursrechtelijk intrekken van markttoegang effectiever werken dan strafrechtelijk aanpakken van de dader. De dader krijgt een vinkje.
 - Transparant over sancties in de vergunning (tweede gele is een rode kaart)

Coördinatie op signalen, delen en bewijsvoering

Oplossingsrichtingen die zijn aangedragen zijn:

- Inspectieview werkend maken. Goed invullen/discipline afdwingen. Duidelijke beelden over wat we als signaal zien. Alternatief is veel overlegjes, dat is onhaalbaar.
- BOB moet hier een sturende rol in nemen (en ambitie hebben). SMK en MK daarop aansluiten. Visie van het BOB is het begin.
- Aanbestedingswerk (bv bodem), meldpuntgegevens (bv bodem/MIC) landelijk beschikbaar voor toezichthouders stellen. Beter delen van informatie zoals handavingsbrieven. Uitwisselen informatie, bijvoorbeeld via databank.
- Afstemmen van de prioritering van toezicht en handhaving binnen een (grotere) regio. Middelmanagement neuzen meer richten in de prioritering. Zie bijvoorbeeld TOOG in Gelderland en Overijssel.
- De regionale politieteamchef zou bij een lokaal milieuoverleg aanwezig moeten zijn. De Politie en het FP zouden dat kunnen initiëren, maar dat kan ook een wethouder of een omgevingsdienst zijn. Landelijk zou de Provincie er op toe moeten zien dat dit overleg plaatsvindt.
- Een coördinerende instantie aanwijzen die de lead kan en mag nemen. Regionale informatiemanagers inzetten. Zorg voor een regio-overstijgende collectieve historie.
- Beter opleiden toezichthouders. Zorg dat je voldoende kennis en intuïtie ontwikkelt om de signalen ook echt te herkennen. "Je ziet het pas als je het doorhebt". De eigen keuken openstellen om derden op te leiden, opsporings- en onderzoekopleiding over de toezichtorganisaties heen.
- Productpaspoorten gebruiken (traceerbaarheid verhogen).
- Gezamenlijk opleiding rond focuspunten. Politie, ODs, beleid mogen deze allemaal volgen. Daarbij wel onderscheid maken naar verschillende kennisbehoefte. Deel gezamenlijk (50%) deel specifiek (50%).
- Meer signaleel ophalen bij 'goedwillende' bedrijven (bv 80%) en benutten. Dit kan al in de vergunningsfase worden meegenomen. Wat zijn signalen die indicatie geven voor crimineel handelen?
- Regio-overschrijdende zaken moeten bij een overkoepelend orgaan worden ondergebracht. Misschien via de RIECs bij het LIEC
- Onderbuikgevoelens van handhavers bij elkaar brengen. Convenant informatie-uitwisseling en samenwerking in een regionaaloverleg met een regioregisseur. Daarin OD, Politie, FP, Belastingdienst, Rijksdiensten, Waterschappen opnemen.
- Werken in een landelijke systeem OD's verplichten en op sturen met waarschuwing en LOD. Inspectieview leeft nog niet breed. Historisch overzicht over de regio's heen.
- Elkaar kunnen vinden/warme overdracht. Kleine werkgroepen die kennis delen. Een top X van boeven/verdachte bedrijven binnen de regio opstellen.

- Op niveau van de politie-eenheid casusbespreking - grijze vakken LHS (bv in het RIEC), indien grensoverschrijdend naar landelijk niveau.
- Het verder onderzoeken van mogelijkheden om regionaal - in een wat vertrouwde kring - kennisplaatsen een plek te geven. De RIECS zijn daarbij veel genoemd als logische partners.
- Gedoe rond informatie delen wegnemen. AVG goed uitzoeken en de ruimte die er wel is verduidelijken. Voorkom eenrichtingsverkeer van informatie.
- Verbeter Europese samenwerking in de aanpak (voorbeeld: bedrijf verhuist gewoon van R'dam naar Antwerpen en kan daar zijn gang gaan). Doe een melding aan de OD als een bekende actor zich meldt.
- Investeren in de administratieve toezichtsfunctie (boekenonderzoek) als vervolgstap op signalen. En zorg dan voor opvolging.
- Het aanwijzen van een meer sturende en coördinerende centrale actor met doorzettingsmacht, maar ook een brede vertegenwoordiging.
- Naast doorzettingsmacht zou ook gekeken moeten naar de financiering en ruimte om verdiepingsonderzoek te doen.
- Zet een analist gericht aan het werk in alle verschillende systemen. Daarvoor is er focus nodig. Als je dat doet komt er aardig wat naar voren uit die data

Sanctietoepassing

Aangedragen aanzetten tot mogelijke oplossingsrichtingen zijn:

- Je zou een regionale milieukamer moeten hebben waar straf- en bestuursrecht samen komen.
- Neem bij de keuze voor het bestuurs- of strafrecht ook de bewijsbaarheid mee. Bewijslast (wettig en overtuigend) is in strafrecht zwaarder dan in bestuursrecht.
- Dossiers slimmer opbouwen. Voeg altijd de vergunning toe. Doorlooptijdverlenging voorkomen door procedureel correct te handelen, bij bijv. monsternames. Ga voor de korte klappen (minder onderzoeks-doorlooptijd) en geef de rechter munitie om met de strafhoogte variëren, bijvoorbeeld door het bijvoegen van de winst- en omzetcijfers.
- Vergroten capaciteit van de rechtelijke macht.
- Reguliere afstemmingsoverleggen tussen ketenpartners m.b.t. gemaakte keuzes op het gebied van handhaving en sanctioneren met als doel het vergroten van begrip en vertrouwen en verbeteren van het proces.
- Dossiers slimmer opbouwen. Hoe je snel een zaak duidelijk maakt? Slim gebruik maken van het verschil tussen bestuurs- en strafrecht.
- Buiten de kolom van milieu ook nagaan welke andere handhavingspartners ingezet kunnen worden (Belastingdienst, douane, arbeid).
- Aandeelhouders op de hoogte stellen van inspectieresultaten.
- Non-compliance bedrijven uit de markt (durven) nemen. Opdracht voor de bestuurders en rechters.
- Vaststellen dat een deel van de markt de optie van uit de markt nemen niet echt bestaat. Vandaaruit ook kijken naar de consequenties voor de toegang en sanctiemogelijkheden.
- Voor echte witteboorden criminaliteit nagaan welke opties er zijn om te sanctioneren, ervan uitgaand dat een bedrijf niet zomaar gestopt kan worden.
- Zoeken naar andere vormen van afschrikkende sancties.
- Boekenonderzoek uitvoeren.
- Omgevingsdiensten onafhankelijk maken van het bestuur.
- Wederrechtelijk verkregen voordeel verdubbelen om tot boetebedrag te komen.
- Meer onderzoek doen voordat zaak bij de rechter komt. Zorg dat de context en ondermijnende werking scherp en overtuigend in beeld is gebracht als een zaak wordt voorgebracht.
- Nat durven gaan.
- Mandatering consequent doorvoeren, bij handhaving en opsporing/onderzoek relatie OD en lokaal bestuur ontvlechten.

- Lean werken, niet meer signalen en zaken aanleveren dan je ook echt kunt oppakken. Schep ruimte voor de zaken die je écht aan wilt pakken.
- Eerder afstemmen en focus bepalen. FP vroegtijdig consulteren bij alle “grijze vakjes” in de LHS. Ketenonderzoek inzetten.
- Subsidie-check ook bij schikken
- Versnellen proces: verminderen bezwaar- en beroepsmogelijkheden/omgekeerde bewijslast.
- Een OvJ kan ook zonder proces een strafbeschikking opleggen. Daarmee wordt de doorlooptijd flink verkort en neemt de effectiviteit toe.
- In de strafrechtelijk aanpak kijken naar de doorwerking op mogelijke vervolgschakels (vergunning en subsidie) en signaal afgeven zodra dat kan.
- Er vanuit gaande dat uit de marktnemen een lastige optie is ook nagaan hoe andere vormen van sanctioneren bij kunnen dragen. Suggesties waren: openbaar maken (naar aandeelhouders), interventies via belastingdienst, wederrechtelijk verkregen voordeel standaard verdubbelen, boekenonderzoek.
- Slimmer opbouwen dossiers.
- Uiteindelijk ook: wel bedrijven uit de markt als voorbeeld nemen ondanks gevolgen. Dan ook kijken naar delen van de vervolgrisico’s.

BIJLAGE 2: CASUS MILIEUCRIMINALITEIT

De markt de baas
versie 2.0
pagina 48/52

Casus stookolie

Het bedrijf dat het afval inneemt is bevoegd tot het inzamelen, opslaan en verwerken van oliehoudende (gevaarlijke) afvalstoffen, maar dan alleen voor reststoffen die uit landactiviteiten afkomstig zijn. In de praktijk worden ook partijen scheepsafval ingenomen, zowel direct bij schepen als bij inzamelaars van scheepsafval die wel een vergunning hadden. De ontdoeners weten niet dat de inzamelaar niet over de juiste bevoegdheid beschikt en sommigen hadden met dat bedrijf al een jarenlange relatie. De ontdoeners hebben de door hen afgegeven partijen scheepsafval dan ook gewoon aangemeld in het landelijk meldsysteem voor registratie van afvalstromen.

Het bedrijf neemt ook rechtstreeks afval van schepen in en verwerkt de daarbij aangeboden afvalstoffen consequent als brandstofrestanten in de administratie. Het bedrijf verklaart dat de aanbieders zelf de stoffen als brandstofrestanten, dus als 'product' en niet als afval, aanboden waarop het ook onder die noemer werd ingenomen. Pas achteraf worden monsters genomen en geanalyseerd om de precieze samenstelling te achterhalen. Indien nodig wordt het dan volgens het bedrijf alsnog als afval bestempeld. Op deze manier wordt de gelegenheid geboden om afval onder een valse noemer aan een inzamelaar aan te bieden. Het bedrijf werkt nauw samen met een wel vergunde inzamelaar van scheepsafval, waarvan het ingenomen partijen ontvangt. Om dit te verdoezelen past die zakenpartner de administratie zo aan dat de indruk wordt gewekt dat de afvalolie afkomstig was van landactiviteiten. Ook wordt voorgewend dat het afval was bewerkt tot 'product' en dus gewoon vrij kan worden verkocht. Op die manier worden op papier de vergunningsvoorwaarden niet geschonden.

Cases afval

Casus 1

Een bedrijf zamelt voor een aantal buurgemeenten gemeenten huishoudelijk afval en oud papier in. Ook fungeert het bedrijf als gemeentelijk milieudepot waar afval kan worden afgegeven. Het bedrijf heeft een vergunning voor de opslag van afval, waarbij de hoeveelheden van de verschillende soorten afval binnen de vergunning flexibel is geregeld. Als er bijvoorbeeld minder asbest is, mogen er weer meer loodaccu's worden opgeslagen. De ondernemer is daarnaast zelf nog flexibel door ook afvalstoffen te accepteren waar geen vergunning voor is.

Administratief zijn er wat opmerkelijke zaken. Voor alle inrichtingen samen is er één verwerkingsnummer. Er is binnen het bedrijf een onbalans tussen de in- en uitgaande stromen. De uitgaande stroom is structureel lager dan de inkomende stroom. De stroom particulier afval zonder herkomstvermelding is opmerkelijk groot. Ook heeft hij volgens de boeken afval ontvangen van bedrijven die dat niet bij hem hebben gestort.

Begeleidingsbrieven, bijvoorbeeld voor de export, worden achteraf opgesteld. Veel financiële transacties gebeuren contant en de kasadministratie voldoet niet aan de eisen. Dat vindt het bedrijf handig om de belastingdruk te verlichten.

De OD kent het bedrijf. Alle incidenten die zij tegenkomt zijn gehandhaafd met een waarschuwing of een last tot herstel. Handhaving ligt bestuurlijk gevoelig, omdat de onderneming veel investeert in de lokale gemeenschappen en omdat de gemeenten erg tevreden zijn met de dienstverlening die deze ondernemer aan haar burgers verleent.

Casus 2

In de vergunning wordt toegestaan dat een bedrijf op haar terrein een hoeveelheid teerhoudend asfalt mag opslaan, waarbij de dephoogte en opslagtermijn zijn gemaximeerd. Bij een nuttige toepassing is langere opslag toegestaan. De ondernemer heeft een vergunningsrevisie aangevraagd waarin dan de hoogte en hoeveelheid teerhoudend asfalt zou mogen toenemen, met dezelfde termijnen.

In de afgelopen jaren is het depot gegroeid tot een berg van ver boven de maximaal toegestane hoogte. Anders dan in de vergunning geëist voldoet de vloer ook niet aan de eisen van vloeistofdichtheid.

Het gunnen van het inzamelen van het teerhoudend asfalt aan de ondernemer loopt altijd via bestekken waarin de ondernemer aangeeft het asfalt thermisch te zullen reinigen. Dit doet hij in de praktijk niet. De ondernemer vaart hier wel bij. Door het asfalt wel in te zamelen maar niet verder te bewerken heeft hij tot dusverre veel extra verdiend. Van nuttige toepassingen kan bovendien geen sprake zijn als er geen thermische reiniging plaatsvindt.

In opdracht van de Provincie controleert de omgevingsdienst de inrichting regelmatig, en neemt daarbij even regelmatig de overtredingen m.b.t. opslaghoeveelheid, opslagduur en eisen aan de inrichting waar. Deze worden ook vastgelegd. Er is door de Provincie tot dusverre echter niet handhavend opgetreden.

De vrees bestaat dat bij het afdwingen van de vergunningsvoorschriften het bedrijf failliet zou gaan. In dat geval blijft de gemeenschap mogelijk achter met een flinke kostenpost.

Casus 3

Een ondernemer voert verschillende bedrijven die zich bezighouden met het opslaan, verwerken en recyclen van afval en heeft daarvoor ook vergunningen. Een van de bedrijven is er bijvoorbeeld op ingericht om (edel)metalen terug te winnen uit afvalstromen. Er worden verschillende overtredingen vastgesteld door verschillende toezichthouders. Drie voorbeelden:

Op één locatie vond de omgevingsdienst onbekende vloeibare en vaste afvalstoffen zowel binnen als buiten opgeslagen in intermediate bulkcontainers (IBC). Het bedrijf heeft geen vergunning voor deze opslag.

Op een andere locatie werden door de Politie IBC's aangetroffen. De vloeistof uit deze IBC's was door de muren heen naar de burens gelekt, waar medewerkers onwel waren geworden. Tijdens de ontmanteling in opdracht van de Provincie werd nog eens een groot aantal vaten met onbekende inhoud gevonden.

Op een derde locatie werd ook onvergunde opslag vastgesteld. De ondernemer had IBC's verstopt.

De ondernemingen zijn inmiddels failliet. Dat weerhoudt de ondernemer er niet van om door te gaan met het aannemen van afvalstoffen, ook al heeft hij geen rechtspersoon of vergunde bedrijfslocaties meer in Nederland. De betreffende ondernemer is wel in het buitenland actief.

Cases bodem

Casus 1

Na aanbesteding gunt het Waterschap als vergunninghouder aan 2 aannemers de opdracht voor een afgraafproject. In de opdracht is voorzien in een flinke bonus als de contractuele termijnen worden gehaald. De aannemers gaan aan de slag, maar graven flink dieper dan is toegestaan. Op deze manier wordt extra schoon zand gewonnen dat de aannemers zonder nadere meldingen op andere plaatsen goed kunnen gebruiken. In de putten is in strijd met de

vergunning afvalgrond teruggestort.

De aannemers wilden deze extra grondstromen onder de radar houden. Daartoe werd alle meldingen nagelaten en alle relevante administratie aangepast aan de legale situatie. Ook nadat het Waterschap de overtreding had geconstateerd gingen de aannemers door, zij wilden hun bonus niet mislopen.

De Staat der Nederlanden en betrokken gemeenten hebben aangifte gedaan.

Casus 2a

Een ondernemer pleegt structureel overtredingen bij het werken met grond. Partijen worden samengevoegd. Schonere grond wordt gemengd met vervuilde grond en afval. Bodemtesten worden net zo lang herhaald tot de monsters de gewenste waardes hadden. Bij de toepassing van de grond wordt grond gebruikt die voor die specifieke toepassing niet is toegestaan. Op papier ziet dat er heel anders uit. De Bbk meldingen, Eural codes en begeleidingsbrieven zijn allemaal zodanig dat een en ander binnen alle normen lijkt te vallen.

Casus 2b

Het onderzoeksteam gaat met deze onderneming aan de gang om de zaak rond te krijgen. Daarnaast stuurt het team signalen uit naar de verschillende toezicht- en handhavingspartners om deze situaties in de toekomst te voorkomen. Zij adviseert de betrokken gemeenten om bij de controle op Bbk melding ook de voorinformatie over het ontstaan van de partijen te betrekken. Verder adviseert zij beter toe te zien op keuringen en herkeuringen volgens de BRL normen. Aan de ILT adviseert het onderzoeksteam om de CI onder druk te zetten om beter toe te zien op bedrijven die partijkeuringen uitvoeren.

De betrokken gemeenten laten weten weinig met deze signalen te kunnen. De prioriteiten liggen anders, maar ze geven aan het wel aan de omgevingsdiensten te hebben doorgegeven. De ILT zegt toe op te treden, maar geruime tijd later blijkt dit nog niet te zijn gebeurd.

Casus 3

Een partij grond wordt door het onafhankelijk Keuringsbureau afgekeurd wegens een te groot gehalte aan een niet toegestane stof. Het bedrijf mag het zand dus niet gebruiken in woonwijken. De eigenaar van de grond vraagt herkeuring aan en onder een ander protocol wordt de grond door de Keurder alsnog goedgekeurd. Het Keuringsbureau bevestigt in tweede instantie dat alles zou berusten op een meetfout bij het Keuringsbureau. Het zand wordt vervolgens gebruikt in verschillende woongebieden. Alleen het betreffende bedrijf weet welke woonwijken dat betreft.

Er is een langere historie van kleine overtredingen bekend bij de omgevingsdienst en een diepgaande administratieve controle wijst ook op meerdere overtredingen met verontreinigde grond, waaronder een foutieve vermelding van de herkomst van de grond. Het is onduidelijk of de grond ná keuring ook nog is opgemengd. De verschillende betrokken toezichthouders concluderen uit hun onderzoek dat er kan worden aangetoond dat er met verontreinigde grond is gewerkt.

BIJLAGE 3: DEELNEMERS

De markt de baas
versie 2.0
pagina 51/52

Opdrachtgeversoverleg

Ministerie van Justitie en Veiligheid/F&O
Ministerie van Justitie en Veiligheid/F&O
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Klankbordgroep

Ministerie van Justitie en Veiligheid/DGP&V
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Ministerie van Justitie en Veiligheid/F&O
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)
Interprovinciaal Overleg (IPO)/Provincie Zuid Holland
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Inspectie Leefomgeving en Transport
Politie
Inspectie Leefomgeving en Transport
Unie van Waterschappen
Openbaar Ministerie/Functioneel Parket
Omgevingsdienst DCMR
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BIJLAGE 4: OVERZICHT ONTWIKKELINGEN MILIEUHANDHAVING

De markt de baas
versie 2.0
pagina 52/52

- 1875 Hinderwet
- 1905 Oprichting Vereniging van Natuurmonumenten
- 1968 Club van Rome
- 1971 Oprichting Greenpeace en Milieudefensie
- 1972 Club van Rome (1972); Grenzen aan Groei.
- 1972 “milieucriminaliteit” voor het eerst gebruikt in de kamer
- Eind jaren 70 eerste milieuwetten (Voorbeelden zijn de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Ontgrondingswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet Gevaarlijke Stoffen, de Kernenergiewet, de Natuurbeschermingswet, de Wet olieverontreiniging zeewater, de Wet op de geluidshinder, de Wet op de bodemverontreiniging en wetgeving op het gebied van de verwijdering van afvalstoffen.)
- 1984 Ratificatie CITES EU convention uit 1973
- 1983 Vertaling MARPOL-verdrag uit 1973, naar wetgeving EVOA
- 1989 Nationaal Milieuplan (NMP) aangeboden in de kamer
- 1993 Stroomlijning in de Wet Milieubeheer (Wm)
- 2000 Vuurwerkrapport Enschede
- 2000 Herziening organisatie van de opsporing (middel) zware milieucriminaliteit
- 2003 Oprichting FP
- 2005 Herziening opsporingstaken Politie - zelf kleine zaken lokale aanpakken en oprichting RMTs en IMTs
- 2006 Zaak Probo Koala
- 2007 Tegenlicht; Afval = voedsel; VPRO, 25 juni 2007, NPO
- 2008 Wijziging Wet milieubeheer - Handhavingsstructuur
- 2008 Commissie Mans
- 2009 ZEMBLA. De smerige olieroute; 11 oktober 2009, NPO
- 2010 BKHM
- 2010 Wabo
- 2012 Brand Chemiepark Moerdijk
- 2012 Odfjell
- 2012 Inrichting Strategische en Tactische Milieukamer
- 2013 Wet dieren
- 2013 Reorganisatie Politie: RMTs en IMTs gaan in eigen Milieu opsporingsteam
- 2014 Landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten
- 2014 Introductie Landelijke Handhavingsstrategie - vaststelling 2016
- 2017 2Doc; Beerput Nederland, 4 december 2017, NPO2
- 2018 ZEMBLA; De Kunstgrasberg; BNNVARA, 12 september 2018, NPO2
- 2019 Omgevingswet