



Handhaven of gedogen, dat is de vraag

Moet elk milieudelict meteen worden bestraft met een zware sanctie? Bij zware criminaliteit is het opleggen van een dwangsom en een proces verbaal vanzelfsprekend. Maar wat als een overtreding onbedoeld is gemaakt? Voor het kiezen van de beste benadering heeft de regio Rotterdam-Rijnmond in 2009 een sanctiestrategie opgesteld. Daarin gaat het niet alleen om de ernst van het feit maar eveneens om het gedrag van de overtreder. Ook in Overijssel wordt inmiddels gewerkt met een nieuwe handhaving- en gedoogstrategie.

Op 10 juli 2008 overhandigde de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving haar eindrapport 'De Tijd is Rijp' aan de Tweede Kamer. Onder leiding van oud-burgemeester Jan Mans doet de door VROM ingestelde commissie verslag van zijn onderzoek naar de houdbaarheid van het bestaande handhavingstelsel. De commissie concludeert onder meer dat er gepast opgetreden moet worden naar gelang het motief voor een overtreding. Meer zaken kunnen zo

bestuursrechtelijk worden opgelost. En het strafrecht kan dan zoveel mogelijk worden toegepast op zwaardere milieudelicten.

In de lijn van deze aanbeveling ontwikkelde de DCMR Milieudienst Rijnmond in 2009 een nieuwe handhavingstrategie. Meedenken als het kan, handhaven als het moet. In de nieuwe strategie van het Openbaar Ministerie (OM), de Zeehavenpolitie, DCMR en de provincie Zuid-Holland gaat het niet alleen om de ernst van de

overtreding, maar ook om het gedrag van de overtreder. Welke aanpak is gezien de twee pijlers het beste om een eind aan de overtreding te maken en herhaling van een overtreding te voorkomen? Dat kan bijvoorbeeld een proces verbaal en/of een dwangsom zijn. Maar bij een lichter vergrijp past wellicht eerder een open houding, waarbij samen met de overtreder wordt gezocht naar de oorzaak van het milieudelict. Daarna kan de verantwoordelijke de eigen fout herstellen.

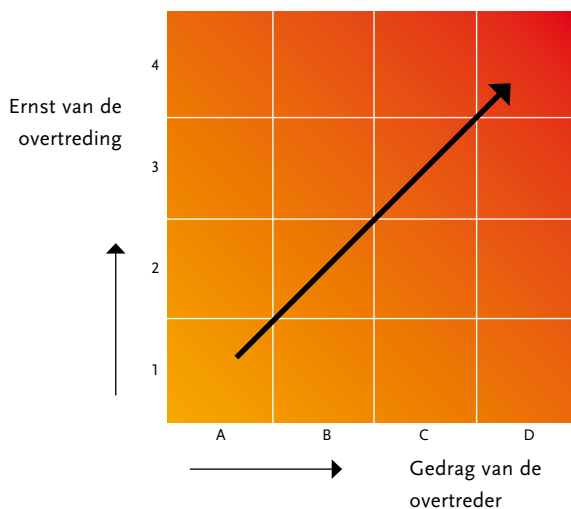
len en zien handhavers erop toe dat de corrigerende maatregelen worden ingevoerd.

Nuanceringen

„Hoe ernstiger het feit en hoe bewuster de overtreding, des te meer zal er strafrechtelijk worden opgetreden”, aldus milieuofficier Rob de Rijck van het Functioneel Parket in Rotterdam. Volgens De Rijck bleek de afgelopen jaren dat de oude aanpak tekort schoot. „Er was een aantal nadelen. Zo hield de strategie geen rekening met de omstandigheden van een milieudelict. Er was weinig ruimte voor nuanceringen en het was praktisch minder toepasbaar.” Gedeputeerde Erik van Heijningen van de provincie Zuid-Holland en voorzitter van de DCMR Milieudienst Rijnmond is het daar mee eens. „De meerderheid van de overtredende bedrijven is welwillend. Je moet overtreders niet meteen als een crimineel behandelen. Dat werkt averechts. Dan gaan ze met de hakken in het zand staan en stellen ze zich heel formeel op; spreek maar met mijn advocaat.” Volgens Van Heijningen komt dit niet ten goede aan het vertrouwen in de overheid. André Vervooren van de Zeehavenpolitie herkent de woorden van Van Heijningen. „Het is belangrijk om in gesprek te komen en niet meteen te dreigen met sancties. Dan denken ze al snel dat ze een crimineel zijn. Je moet ze uitleggen dat ze worden gezien als verdachte en niet als dader.”

Professionalisering

De sanctiestrategie van Rotterdam-Rijnmond gaat uit van vier typen overtreders. Overtreder A heeft onbedoeld de regels overtreden. Hij is goedwillend, pro-actief en geneigd om de regels te volgen. Overtreder B is onverschillig. De overtreding moet kunnen in zijn ogen. Het collectief belang telt minder. Bij overtreder C is sprake van een bewuste overtreding. Hij is bere-

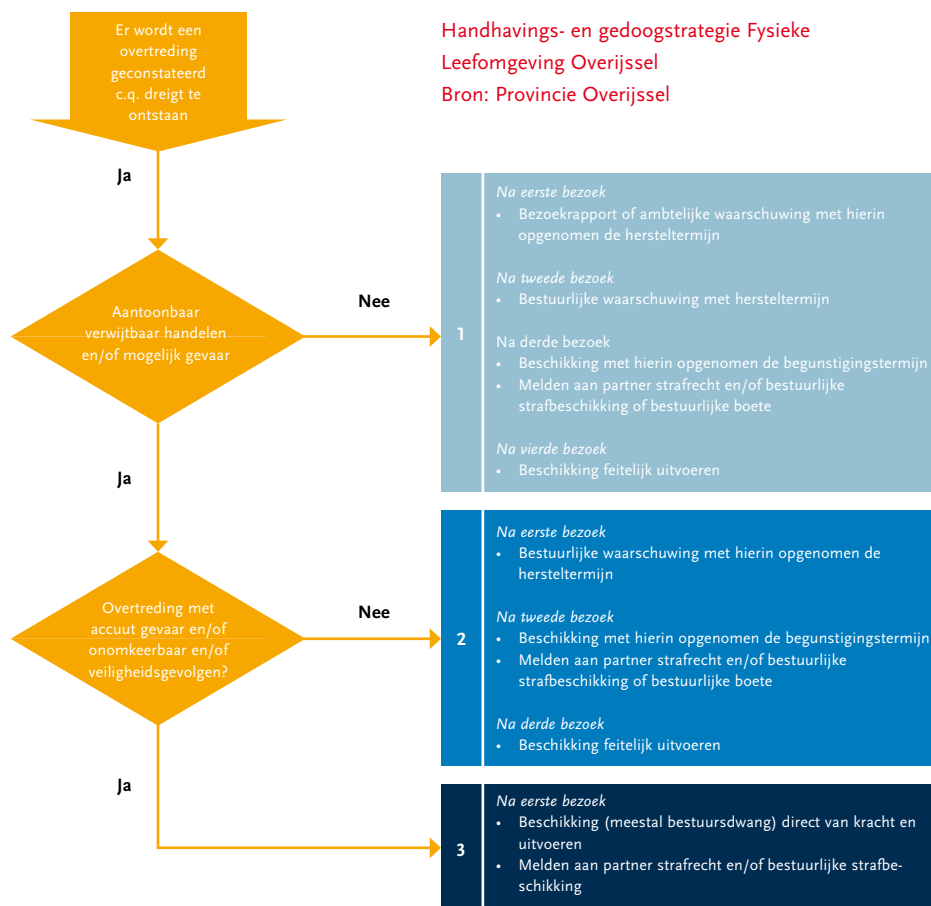


Sanctiematrix Rotterdam-Rijnmond

Bron: DCMR Milieudienst Rijnmond

kenend in zijn daden, neemt risico's en belemmert het werk van de controleurs. De echt zware crimineel is overtreder D. Hij houdt zich bezig met fraude en oplichting. Aan de vier typeringen wordt de ernst van de overtreding gekoppeld. Deze kan vrijwel nihil zijn, beperkt, dreigend of aanzienlijk en onomkeerbaar. De twee pijlers, de ernst van de situatie en het gedrag van de overtreder, tezamen in een matrix levert het beste instrument voor de handhavers: bezoeken van de overtreder, aanschrijving, bestuurlijke sanctie, opsporing en/of Bibob. Daarbij zijn wel verzachtende en verzwarende omstandigheden mogelijk. Zoals een spoedeisend karakter van een incident, een verhoogd risico op een verergerde situatie of wanneer een overtreder initiatieven neemt om voorvallen in de toekomst te voorkomen. Deze kunnen invloed hebben op de matrix en een iets andere aanpak voorstellen. Naast een kleinere kans op herhaling van een milieu-incident zorgt de nieuwe sanctiestrategie volgens de initiatiefnemers ook voor verdere

professionalisering en een betere rolverdeling tussen de verschillende partijen. „De kwaliteit van de handhaving wordt beter”, stelt Van Heijningen. „De effectiviteit van de oude strategie liet te wensen over. De strategie was minder duidelijk en ik constateerde dat er veel op de automatische piloot ging. Ook was het regelmatig niet duidelijk wie welke rol heeft. Soms konden in één zaak heel veel partijen betrokken zijn.” Doordat de overtreder meer verantwoordelijkheid krijgt bij het oplossen van het delict, kan het OM zich meer concentreren op zwaardere vormen van criminaliteit. Een betere afstemming tussen de partijen is daarom nodig volgens de gedeputeerde. „De core business van de politie en justitie is om boeven te vangen. Het bestuur moet zorgen voor adequate vergunningen en naleving hiervan. Een gestructureerd overleg het hele jaar door is wenselijk. Ook aan de voorkant. Elkaars strategie moet worden benoemd en afgestemd. Gelukkig hebben we in Rotterdam-Rijnmond de luxe dat de partijen elkaar goed kennen. De contacten zijn nauw.” >>



Handhavingstrategie in Overijssel

In Overijssel wordt sinds dit jaar gewerkt met een nieuwe handhavings- en gedoogstrategie voor de fysieke leefomgeving. Deze is afgestemd op de nieuwe Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Handhavers uit de werkvelden Bouw- en Woningtoezicht (BWT) en Algemene Plaatselijke Verordening (APV) werden bij de totstandkoming betrokken. De opzet lijkt op de nieuwe sanctiestrategie van Rotterdam-Rijnmond. Wanneer de handhaver een overtreding constateert, moet hij zich twee vragen stellen. In de eerste plaats of er sprake is van aantoonbaar verwijtbaar handelen en/of mogelijk gevaar. Zo kan de overtreder al eens eerder zijn aangesproken op verwijtbaar gedrag. De tweede vraag is of er een acuut gevaar en/of onomkeerbaar en/of veiligheidsgevolgen bestaan. Daarbij kan het gaan om explosie- of instoringsgevaar. De antwoorden op de twee vragen vormen de beslissingsmomenten die leiden tot een specifieke aanpak.

In de projectgroep van de nieuwe sanctiestrategie zaten naast de provin-

cie onder meer vertegenwoordigers van vier gemeenten, het waterschap Regge en Dinkel, de politie Twente, het OM en het Seph. Edwin Lange van de provincie Overijssel was de projectleider. „De betrokken partijen hebben in 2000 afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een handhavingsstrategie voor milieuregelgeving. Die hebben we in 2008 weer geëvalueerd. Het bleek dat er veel onduidelijkheid bestond rondom de kernvoorschriften. Er werd ook verschillend gehandhaafd, onder andere vanuit onbekendheid.” Als andere reden voor de verschillende uitkomsten noemt hij de starheid van de oude strategie. Het schema van de oude handhavingsstrategie bestond uit vijf blokken met verschillende aanpakken, de nieuwe uit drie. Het nieuwe model is daardoor eenvoudig, helder en meer praktijkgericht. De nieuwe strategie maakt ook gemotiveerd gedogen mogelijk. Mits op de juiste manier ingezet. Handhaven is goed, maar preventie is beter. Gedogen kan volgens de initiatiefnemers zorgen voor flexibiliteit die soms noodzakelijk is, bijvoorbeeld bij overmacht- en overgangssituaties.

In het laatste geval kan het gaan om overtredingen in een situatie waarin nieuwe regelgeving wordt voorbereid waarmee het incident op korte termijn legaal is. „We houden meer rekening met de overtreder”, zegt Lange. „Maar hebben daar wel een bepaald doel bij voor ogen. Wil je iets bereiken, dan is het soms goed om af te zien van handhaving.”

Nadere inlichtingen:

- Pascale van Knippenberg, DCMR Milieudienst Rijnmond, tel. 010-2468151, pascale.vanknippenberg@dcmr.nl
- Edwin Lange, Provincie Overijssel, tel. (038)-4997449, ebj.lange@overijssel.nl

Tekst: Casper Ferwerda