

HANDHAVING IS IN ELKE GEMEENTE GETOETST. Er zijn drie vormen van handhaving van milieurecht te onderscheiden:

- vrijwillige handhaving door bedrijven en partikulieren;
- bestuursrechtelijke handhaving: toezicht op de naleving van milieurecht door bestuursambtenaren met toezichthoudende bevoegdheden, en eventueel toepassing van sankties;
- strafrechtelijke handhaving: opsporing van milieudelicten door ambtenaren met opsporingsbevoegdheid, en eventueel toepassing van sankties.

De meeste gemeenten hebben de handhaving van milieurecht vastgelegd: Emmen in een notitie, Heerenveen, Opsterland en Hoogeveen in een milieubeleidsplan en Groningen in een milieu-uitvoeringsprogramma. In Stadskanaal is het beleid niet recentelijk uitvoerig op papier gezet, maar er wordt al jaren in een werkgroep handhaving milieurecht zeer regelmatig overleg gevoerd tussen de wethouder milieu, gemeente-ambtenaren en politie.

Regels en voorschriften

Bij de handhaving gaat het in alle gemeenten om de *Hinderwet* (Hw), de *Wet chemische afvalstoffen* (Wca) en de *Algemene Plaatselijke Verordening* (APV). Heerenveen, Hoogeveen, Groningen en Stadskanaal hebben een *Lozingsverordening* vastgesteld, mede om greep te krijgen op chemisch afval. Opsterland en Emmen willen binnenkort een *Lozingsverordening* vaststellen. Een afzonderlijke *Afvalstoffen-verordening* is vastgesteld in Heerenveen, Hoogeveen, Opsterland en Groningen. In Stadskanaal is de *Afvalstoffen-verordening* opgenomen in de APV.

Gemeenten worden in toenemende mate bij de handhaving van de *Wet Bodembescherming* (Wbb) en de *Meststoffenwet* (Mw) betrokken. Diverse Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) op grond van de *Wet Bodembescherming* zijn in voorbereiding, waarbij ook gemeenten meer taken krijgen.

Regels ten aanzien van geluidbeheersing zijn veelal in de APV, in een afzonderlijke *Recreatie-inrichtingenverordening* of in *Hinderwetvergunningen* opgenomen. Handhaving hiervan verloopt nog grotendeels via het 'piep-systeem'.

Organisatie

In de meeste gemeenten is het secretarie-

Klandestiene lozing in oppervlaktewater gekonstateerd door de politiehelikopter



Handhaving van milieurecht, en dan vooral de bestuurlijke mogelijkheden, neemt in alle getoetste gemeenten een duidelijke plaats in het beleid in.

HANDHAVING MILIEURECHT

diensten-model verlaten (Heerenveen, Opsterland, Stadskanaal, Groningen). Door de reorganisatie werken de technische en de bestuurlijk-juridische medewerkers in een zelfde afdeling, sektor of dienst, waardoor een slagvaardiger optreden bij handhaving mo-

gelijk lijkt. In Emmen en Hoogeveen wordt een reorganisatie overwogen.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

De combinatie toezicht houden en opsporen,

ofwel de combinatie van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheden, is bij diverse gemeenten een gevoelig punt. Sommige toezichthoudende ambtenaren hebben wel een cursus opsporing met succes gevolgd, maar willen niet worden beëdigd als opsporingsambtenaar in verband met een individueel rolconflict tussen open (voor)overleg bij vergunningverlening en verbaliserend optreden bij opsporing. Bovendien menen zij dat voor verbaliserend werk prima de politie kan worden ingeschakeld. Andere gemeenteamttenaren waren juist blij met hun opsporingsbevoegdheid i.v.m. de mogelijkheid van snelle actie in akute gevallen en bij onwettige milieurecht-overtreders.

In Emmen, Hoogeveen, Stadskanaal, Groningen en Heerenveen is de handhaving systematisch aangepakt via het HUP en het Wca-toezicht, en via samenwerking tussen bestuur en politie, soms ook met justitie. Op andere terreinen, zoals geluidbeheersing, is ook daar veelal sprake van ad hoc handhaving.

In Opsterland wordt de noodzaak gevoeld en is de wil aanwezig om meer aan handhaving te gaan doen. Onderbezetting van de milieuafdeling, en nog onvoldoende kennis en ervaring bij de politie, veroorzaken hiaten in de daadwerkelijke handhaving. In het werkplan van de politie wordt milieu als politietak genoemd en is voorgesteld om het hele korps een milieukursus te geven.

Opsterland erkent dat bij hen slechts het 'piep-systeem' funktioneert. De handhaving vindt alleen plaats naar aanleiding van klachten. Hierop wordt, zo mogelijk, snel gereageerd, en bij het verlenen van vergunningen wordt rekening gehouden met klachten. Voorbereidingen van de milieutoets hebben aanzetten voor een systematische aanpak, mede op basis van het HUP, en samenwerking met politie versterkt.

Samenwerking gemeente/politie

Handhaving is nog overwegend een zaak van de gemeentelijke dienst en in mindere mate een zaak van de politie. Alle zes gemeenten beschikken over gemeentepolitiekorpsen. Het aantal formatieplaatsen milieu bij de politie varieert sterk: Opsterland 0,25 f.p., Heerenveen 0,5 of meer f.p., Hoogeveen 1,0 f.p., Stadskanaal 0,5 f.p. plus 12 mensen bij de Algemene Surveillance Dienst die de Groningse basiskursus milieurecht voor politiemensen hebben gevolgd, Emmen 2,0 f.p. plus 12 mensen bij de Algemene Surveillance Dienst, die samen een milieuteam vormen, en Groningen met diverse personen die de Groningse basiskursus milieurecht voor politiemensen hebben gevolgd.

De politie wordt in alle gemeenten bij de handhaving van milieurecht betrokken. In Heerenveen is er een periodiek overleg tussen korpschef, milieuwethouder en milieumambtenaren. In Stadskanaal is dit al enkele jaren, en in Emmen gedurende één jaar, geregeld in een werkgroep, waarin gemeente en politie structureel, en justitie incidenteel, overleg voeren over concrete milieuprobleemgevallen.

In Hoogeveen wordt binnenkort een structureel overleg tussen justitie, politie en gemeente gestart, waarbij er vooral overleg is over concrete gevallen. In Groningen zal een intensieve samenwerking tussen de Milieudienst en de politie op het gebied van de strafrechtelijke handhaving tot stand komen. De Officier van Justitie heeft in principe zijn medewerking hieraan toegezegd. Dit zal gebeuren in het kader van het draaiboek Milieuhandhaving dat momenteel wordt opgesteld in een werkgroep, waarin de milieu-inspecteurs, de politie en het bureau vergunningen zijn vertegenwoordigd. Aanvullend overleg op uitvoerend niveau zal wellicht nodig zijn. De politie wordt vooral een 'oor-en-oog'-functie toegedacht naast een taak in gezamenlijke handhavingsoverleg.

Opsterland overlegt nog ad hoc met hun collega's van de gemeentepolitie. Dat kan zijn bij probleemsituaties, waarbij mogelijk politiedwang kan optreden of waarbij proces-verbaal moet worden opgemaakt. De kennis van milieu(recht) bij de politie wordt via bijscholing en via (structureel) overleg snel vergroot. De praktijk levert tegenwoordig voldoende mogelijkheden om ook snel ervaring op te doen.

Milieuspecteurs

In Hoogeveen is één reinigingscontroleur. Hij houdt zich hoofdzakelijk bezig met controle op de verwijdering van afvalstoffen, illegale stortingen en met behandeling van milieuklachten. In Emmen wordt zo'n functionaris milieupolitie genoemd; hij is gelijk ook beheerder van het kca-depot.

In Groningen worden vergelijkbare personen milieuspecteurs genoemd; er zijn er vier. Er is in Groningen sprake van een verbaliseringsbeleid: voor een zelfde soort overtredingen wordt op dezelfde wijze opgetreden, en verschillende milieuspecteurs beoordelen gelijksoortige gevallen hetzelfde.

De milieu-inspecteurs gaan ook naar scholen, buurten en wijken om milieu-educatieve taken uit te voeren, vooral preventief dus.

De Milieudienst is ook begonnen met de eigen interne milieuzorg, dit mede om een voorbeeld te stellen naar het bedrijfsleven. Dit initiatief verdient navolging.

Handhaving Wca

Deze activiteiten worden in vijf van de zes gemeenten in regionaal verband uitgevoerd, soms met een apart aangetrokken regio-medewerker, die de beschikking heeft over een Wca-koffer. De standplaats van de Wca-koffer is een punt van discussie. In Heerenveen staat deze bij de politie, zodat deze 24 uur per dag, ook voor gemeente-ambtenaren bereikbaar is. Dat is vooral praktisch omdat monsters nogal eens op ongelegen momenten, zoals 's avonds en in het weekend, moeten worden genomen.

In Stadskanaal staat de Wca-koffer bij de gemeente, meestal in een bestelauto die speciaal voor handhavingdoeleinden verder is uitgerust met een geluidmeter. Hiermee kan de gemeente adequaat inspelen op calamiteiten. Ambtelijke assistentie voor de technische inbreng in een proces-verbaal is in Stadskanaal gedurende normale kantooruren altijd mogelijk. Daarbuiten wordt assistentie alleen verleend in spoedeisende gevallen.

In Hoogeveen vinden Wca-kontroles plaats in het kader van een provinciaal project (Noord-, Midden- en Zuidwest-Drente). Kontroles worden hoofdzakelijk zelfstandig door een gemeente-ambtenaar uitgevoerd en voor een deel door een provinciale en een gemeente-ambtenaar. Bedrijven worden voorgeplicht en schriftelijk op onvolkomenheden gewezen. In het uiterste geval wordt strafrechtelijk opgetreden.

In de gemeente Emmen bezoekt de medewerker van het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Zuidoost-Drente bedrijven meestal zonder assistentie van een gemeente-ambtenaar. Deze laatste mist daardoor de mogelijkheid om ervaring op dit specifieke gebied op te doen. Gekombineerde controles Hw/Wca komen nauwelijks voor, hetgeen bij bedrijven het imago van de inefficiënte overheid kan versterken. Gekombineerde controles Hw/Wca zijn aan te bevelen.

In de Regio De Friese Wouden, waarin Heerenveen en Opsterland participeren, worden Hinderwet en Wet chemische afvalstoffen bij een aantal bedrijfstakingen zoals drukkerijen, schildersbedrijven en garages veelal gekom-

bineerd gecontroleerd. Bij de eerste herhalingsbezoeken bleek vaak nog weinig te zijn verbeterd. Voor veel bedrijven en ambtenaren is het verantwoord omgaan met stoffen die als chemisch afval zijn aan te merken nog relatief nieuw. Regelmatige controle op naleving van de Wca, bij voorkeur in combinatie met de Hw-kontrole, is aan te bevelen.

Hinderwet-uitvoeringsprogramma's (HUP's)

In HUP's zijn veelal enkele varianten opgenomen om de gemeentelijke Hinderwettaken, zoals actuele vergunningen voor alle relevante inrichtingen en regelmatige controles op de naleving van vergunningvoorschriften, systematisch uit te gaan of blijven voeren. Alle zes betrokken gemeenten beschikken over een HUP en willen de daadwerkelijke uitvoering van de HUP's en de hiermee verband houdende beleidsvoornemens verbeteren.

Het grootste knelpunt is het tekort aan mensen. Deze mensen zijn nodig om de achterstand in actuele vergunningverlening in te lopen, om de controle op de naleving van vergunningen te intensiveren en soms zelfs om de achterstand niet groter te laten worden.

Er is een duidelijk verband met de handhaving van de Wca. In diverse gemeenten is de uitvoering van de HUP's doorkruist door regionaal uitgevoerde projecten in het kader van het Meerjarig intensiveringsprogramma Wet chemische afvalstoffen (MIP-Wca). In andere gemeenten hebben deze Wca-projecten juist stimulerend en verbredend op de HUP-uitvoering gewerkt.

Uitvoering van de HUP wordt soms ook verstoord door de controles die nodig zijn na meldingen op grond van de AMvB's art. 2a van de Hinderwet. (Sommige bedrijven en instellingen, zoals bakkerijen en kantoorgebouwen, hoeven beneden een bepaalde omvang geen vergunning meer aan te vragen, maar moeten een meldingsformulier invullen en naar de gemeente opsturen). Vooral gemeenten die hun HUP al moeilijk konden bijhouden ondervinden hiervan last, omdat controles extra veel werk met zich mee brengen in de vorm van actualisering van vergunningen of in de vorm van overleg over en verlening van geheel nieuwe vergunningen.

In vrijwel alle gemeenten leveren diverse, uit milieu-oogpunt ongunstig gelegen, Hinderwet-plichtige veehouderijen gevoelige maatschappelijke en bestuurlijke problemen op. In Groningen is sprake van een geïntegreer-



de handhaving, hetgeen wil zeggen dat Lozingsverordening en Wet chemische afvalstoffen (Wca) bij de Hw-kontrole worden betrokken. In het 1e HUP (1985) was het de bedoeling om de achterstand bij de vergunningverlening in tien jaar weg te werken. Uitvoering van het 2e HUP startte met uitbreiding met één medewerker. Ook werd er een financiële paragraaf aan het HUP toegevoegd. Het dekkingspercentage van de kosten van uitvoering van Hinderwet-taken bedroeg toen 50 %. In 1987 is het 3e HUP op aandrang van de raad anders van opzet geworden dan de voorgaande: de aanpak van de controle op afgifte van chemisch afval van bedrijven kreeg hoge prioriteit. Hieruit vloeide een nauwe samenwerking tussen de afdeling Hinderwet en de afdeling afvalwater voort. Er wordt dan categoriegevoel gekontroleerd. Bovendien werd dit 3e HUP opgenomen in het 1e Milieu-uitvoeringsprogramma (MUP), waarin ook het 1e Lozings-uitvoeringsprogramma (LUP) is vermeld.

In 1988 werd het 4e HUP in het 2e MUP opgenomen. Er ontstond een spanningsveld tussen vergunningverlening en controle doordat de inkomsten uit leges voor de vergunningverlening achterbleven bij de kosten.

Hierdoor werd de prioriteit gelegd bij de vergunningverlening (!) en werd er minder gecontroleerd. Door hoging van de leges is de dekking, welke inmiddels was gedaald tot 30 % weer op 50 % gebracht. In het HUP van 1989 is voorzien in het geheel samenvoegen van het bureau Hinderwet en het bureau Afvalwater in één bureau Vergunningen. De bezetting bestaat uit zeven personen. De medewerkers werken allemaal in één van de vijf wijken, terwijl één medewerker is belast met een aantal speciale categorieën zoals veehouderij, horeca, en vuurwerk. Het afdelingshoofd coördineert en draagt zorg voor verdere beleidsafstemming.

Groningen heeft het bestand Hinderwet-plichtige bedrijven geautomatiseerd. Bedrijven zijn hierbij verdeeld in een tiental categorieën van olopende milieubelasting. Hierbij heeft men gebruik gemaakt van de codes van de Standaardbedrijfsindeling (SBI) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De huidige mogelijkheden van het geautomatiseerde bestand zijn echter beperkt. In de tweede helft van 1989 wordt het Bedrijven Bestand Milieutoezicht ingevoerd, waardoor met name voor de Wca-kontrole gegevensuitwisseling met de Provincie mogelijk is. Bo-

vendien biedt het bestand meer mogelijkheden voor registratie en prioriteitsstelling bij controles dan het huidige bestand.

Bedrijfsbezoeken van met name grotere bedrijven geschieden door twee personen. Hierdoor wordt continuïteit gewaarborgd. Kollega's kunnen gemakkelijker zaken van elkaar overnemen. Bedrijven hebben meer kans op het treffen van een aanspreekpunt. Bovendien sta je samen sterker, hetgeen bij grotere bedrijven voordelen heeft omdat je daar meestal ook met meer dan één persoon te maken hebt. In Emmen wordt de HUP ondanks de onderbezetting van de afdeling milieu verrassend goed uitgevoerd. De achterstand in vergunningverlening is klein en de afgegeven vergunningen blijken dermate up to date dat uitgevoerde controles weinig extra werk in de vorm van aanvullende vergunningverlening met zich mee brengen. De uitvoeringssituatie wordt jaarlijks geëvalueerd. Opvallend is dat er bij de handhaving tot nu toe geen gebruik hoefde te worden gemaakt van bestuurlijke sankties omdat middels redelijk overleg steeds tot overeenstemming kon worden gekomen.

De gemeente Hoogeveen heeft in 1983 als één van de eerste gemeenten met subsidie van VROM een systematische controle aanpak op basis van een HUP doorgevoerd. In 1986 was het aantal technische ambtenaren opgelopen tot vier. Hoogeveen maakte tot voor kort veel gebruik van de verkorte procedure. Indien er een vermoeden is dat er zwaar wordt ingediend, dan wordt de normale onverkorte procedure gevolgd. Via art. 26 van de Hw zijn hier aanvullende voorschriften voor met name ondergrondse tanks opgelegd. Veel voorkomende voorschriften zijn in de tekstverwerker opgenomen en kunnen bij nieuwe ontwikkelingen (AMvB's, jurisprudentie, ed.) of bij specifieke gevallen snel worden aangepast. Het inschatten van de daadwerkelijke uren wordt nader gepreciseerd door een evaluatie van het HUP eind 1989, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de VNG/VROM-brochure Kengetallen deel A: uitvoering gemeentelijke milieutaken Hw, Wca en Lozingsverordening.

In Heerenveen wordt het HUP vooral gebruikt voor registratie en voor bepaling van de leges aan de hand van de urgentiescores. Recente ontwikkelingen, zoals meldingen in verband met AMvB's art. 2a, tientallen kennisgevingen voor mestil'o's en mede daardoor te weinig mensen, hebben de uitvoering van het HUP ernstig bemoeilijkt. Actualisering van het bestand en intensivering van de

HUP-uitvoering zijn zeer aan te bevelen. Hiervoor zal formatie-uitbreiding nodig zijn. De toetsers waren verwonderd over de veelheid aan milieutaken die eigenlijk door twee mensen werden uitgevoerd.

Sankties

Toezicht op de naleving van milieuvoorschriften is in alle zes gemeenten een belangrijk onderwerp. De meeste overtredingen van voorschriften en regels worden veroorzaakt door onkunde, niet door onwil. Voorlichting vormt mede daarom een belangrijk onderdeel van controles en van handhavingsakties.

In de betrokken lokale driehoeksoverleggen is de handhaving van milieurecht dan ook nog geen vast agendapunt. Daardoor is er soms weinig bestuurlijke rugdekking voor ambtelijk handelen.

In Hoogeveen, Stadskanaal, Heerenveen, Emmen, en Opsterland wordt allereerst via ambtelijk overleg met de veroorzaker een termijn afgesproken waarbinnen de problemen moeten zijn verholpen. Wordt de afgesproken termijn overschreden dan volgen in Hoogeveen, Stadskanaal en Heerenveen eerst bestuursrechtelijke sankties als aanschrijvingen, waarvan in ieder geval in Heerenveen kopieën naar de politie gaan. In Hoogeveen wordt de bestuursdwang in samenwerking met de politie uitgevoerd. In enkele gevallen is in Hoogeveen zelfs tot sluiting overgegaan.

In Groningen wordt bij overtredingen regelmatig bestuursrechtelijk opgetreden, vaak met gebruikmaking van dwangsommen. De Milieu-inspecteurs van de vakdirectie reiniging hebben transactiebevoegdheid voor overtredingen in de afvalstoffensfeer. Zij maken hiervan regelmatig gebruik. Intensieve samenwerking tussen de Milieudienst en de politie op het gebied van strafrechtelijke handhaving zal in het kader van het draaiboek Milieuhandhaving, waaraan momenteel wordt gewerkt, tot stand komen. Justitie heeft medewerking hieraan toegezegd.

In Opsterland en Heerenveen zijn geen duidelijk vastgelegde afspraken over de strafrechtelijke procedure. De verwachting bij deze gemeenten is dat de Officier van Justitie zich hierin terughoudend zal opstellen. Het is aan te bevelen dit eens nader te onderzoeken. Wordt in Stadskanaal, Emmen of Hoogeveen een milieudelikt op heterdaad ontdekt, dan handelt de politie deze zaak af, eventueel samen met technische inbreng van een ge-

meente-ambtenaar. Een afschrift van het betreffende rapport gaat naar het gemeentehuis.

In Emmen (en binnenkort in Hoogeveen) is de samenwerking tussen gemeente, politie en justitie op ambtelijk uitvoerend vlak goed gestructureerd middels een werkgroep. In deze werkgroep plegen de betrokken partijen overleg over prioriteiten, over de keuze tussen bestuurlijk en strafrechtelijk optreden, en over de volgorde.

Een ander voordeel van samenwerking met de politie is dat er bij de gemeente naast toezichthoudende ambtenaren géén opsporingsambtenaren zijn aangewezen.

In Emmen is op de begroting een bedrag gereserveerd ter dekking van kosten die verband kunnen houden met het uitvoeren van handhavingsactiviteiten. Met de Officier van Justitie zijn afspraken gemaakt over de wijze van vervolging, bijvoorbeeld wanneer een verkort proces-verbaal mogelijk is, en over vaststelling van de eventueel te eisen boete. De hoogte van een te eisen voorwaardelijke boete wordt mede afgestemd op de kosten die de gemeente verwacht te maken voor herstelwerkzaamheden. Indien de betrokken verdachte de schade niet zelf herstelt en de gemeente dit moet doen, wordt de strafrechtelijke boete ingevorderd.

Milieuklachten

Alle betrokken gemeenten proberen binnengekomen klachten, mede uit klantvriendelijkheid, zo snel mogelijk af te handelen door nog dezelfde dag een controlebezoek af te leggen en degene die de klacht indiende op de hoogte te stellen van eventueel gemaakte afspraken met de veroorzaker. Indien de veroorzaker een milieu-vergunning nodig heeft wordt bij de vergunningverlening met de klachten rekening gehouden.

Groningen heeft een centraal telefoonnummer voor milieuklachten. In Emmen is één type klachtenformulier bij brandweer, politie en gemeente, waardoor een snelle registratie en voortgangskontrol'e via een computerbestand mogelijk is. Heerenveen, Hoogeveen, en Stadskanaal houden klachten bij in een zogenaamd klachtenboek. In Stadskanaal vindt eenmaal per twee maanden terugkoppeling plaats naar de raad en naar de werkgroep handhaving milieurecht. In Heerenveen wordt in gevoelige gevallen onmiddellijk overleg gevoerd met de wethouder. Rechtstreekse terugkoppeling naar de raadscommissie wordt overwogen. ●