

Toekijken of toezicht houden?

Over de gevolgen van versnippering in het toezicht

Hoe heeft het zover kunnen komen? Wat kunnen we van deze ervaring leren? Twee regelmatig terugkerende vragen in reactie op misstanden, rampen en langdurige overtredingen. Zo begon ook het artikel in dit vakblad over de Barneveldse insecticidenproducent Denka medio vorig jaar. Als de VROM-Inspectie in december 2005 constateert dat de veiligheidssituatie bij Denka ernstig tekortschiet, duurt het nog ruim drie jaar voordat de situatie bij het bedrijf in januari 2009 enigszins verbeterd. Terugblikkend in HandHaving, blijkt Denka echter niet het enige voorbeeld te zijn waarin de overtredingen langdurig aanhouden. Tijd om de zaken waarover Handhaving publiceerde eens aan een nadere analyse te onderwerpen. Wat zijn de belangrijkste factoren die eraan hebben bijgedragen dat de overtredingen zo lang voortduurden?

In het kader van het vak 'Toezicht houden: actoren en werkwijzen' onderdeel van de masteropleiding Criminologie aan de Erasmus Universiteit zijn onderzoekers Karin van Wingerde en Krista Huisman samen met twee studenten met deze vraag aan de slag gegaan. Zij selecteerden uit alle edities van HandHaving - van 2001 tot heden - 24 zaken waarin de overtredingen lang voortduurden. Het gaat om zaken variërend van een spaanplaatfabriek in Vierhouten die weigerde emissiebeperkende maatregelen te nemen (HandHaving, 2001, nr. 6), tot een motorcrossbaan in Boekel die zonder vergunning opereerde (HandHaving, 2006, nr. 4). Uit de bestudeerde zaken komen steeds dezelfde dilemma's en problemen naar voren. Niet alleen is in verschillende zaken sprake van onduidelijkheid over de interpretatie van wet- en regelgeving, zoals de vraag wanneer nu precies sprake is van geurhinder (HandHaving, 2001,

nr. 1). Ook hangen veel langdurige regelovertredingen samen met het veelbesproken probleem van de versnippering van het toezicht. Beide onderzoekers bespreken de twee belangrijkste gevolgen van deze versnippering en illustreren dit aan de hand van een aantal representatieve zaken.

De vele gezichten van het toezicht Opvallend is dat het milieutoezicht vrijwel zelden één gezicht kent voor de onder toezicht gestelde. Bij de aanpak van de regelovertredingen zijn in de meeste zaken meer dan drie verschillende instanties betrokken, met name de provincie, de gemeente en de VROM-Inspectie zijn veelvoorkomende actoren. Hoewel dit wellicht overzichtelijk lijkt, blijkt in de praktijk dat lang niet altijd duidelijk is welke instantie in welke situatie bevoegd en verantwoordelijk is. Zo moest in het geval van een varkensboerderij uit Kerk-Avezaath de bestuursrechter eraan te pas komen

om te bepalen dat niet de gemeente maar de provincie bevoegd gezag was, aangezien er door de aanwezigheid van een brijvoerinstallatie sprake was van een afvalinrichting (HandHaving, 2004, nr. 3). En werd in de zaak van de voormalige strokartonfabriek, die inmiddels geruime tijd werd gebruikt als illegale opslagplaats voor schroot, door de VROM-Inspectie een onderzoeksbureau ingezet om te bepalen wie er bevoegd was om de problemen aan te pakken (HandHaving, 2003, nr. 3). Tegelijkertijd ontbreekt het de verschillende instanties aan een gemeenschappelijke visie ten aanzien van het moment van ingrijpen of van de meest adequate aanpak. In het geval van Denka bijvoorbeeld, constateren zowel de VROM-Inspectie als de gemeente Barneveld dezelfde tekortkomingen bij het bedrijf, maar zij verbinden daaraan wel verschillende consequenties. De gemeente, die als bevoegd gezag zou moeten optreden, meent dat er geen sprake is van een acute situatie en dat bestuursdwang daarom niet opportuun is. De VROM-Inspectie denkt daar echter anders over.

In plaats van te zoeken naar een oplossing voor het probleem wordt er in de bestudeerde zaken onderling veel gediscussieerd en naar elkaar gewezen. Veel energie gaat verloren aan 'gesteggel', 'gepingpong' en zelfs 'interbestuurlijke strijd' over

>>

wie in welke situatie bevoegd is en welke maatregelen moeten worden genomen. In negen zaken was dit uitdrukkelijk het geval. Bijvoorbeeld in de zaak van een sloopbedrijf uit Den Helder dat zonder vergunning afval sorteerde en verbrandde. Zowel de gemeente als de provincie zaten eigenlijk niet op de zaak te wachten: Zo zegt Martin Nijssen, coördinator handhaving van de provincie Noord-Holland: „De situatie was toch dat je het niet erg vond als je iets over een muurtje kon gooien omdat je geen bevoegd gezag was. Ieder had genoeg aan het eigen werk.” (...) „Andersom net zo. Wij zeiden ook: mooi, nu is de provincie weer aanzet”, Fred Makker, hoofd afdeling milieuhygiëne van de gemeente Den Helder. (HandHaving, 2002, nr. 5). Het meest sprekende voorbeeld van strijd is ongetwijfeld Denka, waar de VROM-Inspectie zich genooddaakt voelt de gemeente Barneveld publiekelijk ter verantwoording te roepen. Door het uitbrengen van een landelijk persbericht, waarin wordt gesteld dat het bedrijf naar haar mening zou moeten worden stilgelegd, wordt de aandacht gericht op de decentrale bestuurder in plaats van op de overtreedende onderneming. Het had het gewenste resultaat: de gemeente nam

binnen een week maatregelen tegen Denka. Vanwege de versnippering lijkt soms geen andere oplossing voorhanden dan druk op te leggen door de publiciteit op te zoeken. De vraag kan worden gesteld hoe dergelijke onderlinge onenigheid overkomt op de onder toezicht staande onderneming, een tweede probleem, waarbij zal worden stilgestaan.”

Signaal naar de onderneming

De onduidelijkheid en onenigheid over wie verantwoordelijk is voor de aanpak en welke maatregelen genomen zouden moeten worden, leiden ertoe dat het oplossen van het probleem wordt uitgesteld. De ondernemingen, waarover HandHaving publiceerde, maken dankbaar gebruik dan wel misbruik van deze situatie. Bij een openlijke interbestuurlijke strijd kan een bedrijf haar strategie gemakkelijk aanpassen. De eigenaar van een illegale crossbaan in Boekel speelde hier op in door zijn openingstijden naar 7 uur en 55 minuten per week te veranderen, waardoor niet langer de tegenwerkende provincie maar de gemeente bevoegd gezag werd (HandHaving, 2006, nr. 4). In het geval van een sloopbedrijf uit Den Helder, maakte de ondernemer handig gebruik van de tweestrijd

*Uit: HandHaving 2004, nr. 3.
De bandeninzamelaar in Kampen zorgt voor spanningen tussen de gemeente Kampen en de provincie Overijssel*

tussen provincie en gemeente. Door vergunningaanvragen steeds net niet volledig in te dienen dan weer bij de provincie en dan weer bij de gemeente, voorkomt het bedrijf lange tijd dat tegen hem handhavend wordt opgetreden (HandHaving, 2002, nr. 5). Ondernemingen zullen in afwachting van de al dan niet op te leggen maatregelen hun bedrijfsactiviteiten gewoon voortzetten. Zo bleven de gemeente Kampen en de provincie Overijssel elkaar de ‘de hete aardappel’ (een bandeninzamelaar in Kampen) toeschuiven, terwijl de illegale afvalberg met autobanden alsmat groter werd (HandHaving, 2004, nr. 3). Niet alleen brengt dit extra milieu- en veiligheidsrisico’s met zich mee, ook verzwakt het laten voortbestaan of gedogen van de illegale situatie de juridische positie van de handhaver. In het geval van Denka oordeelde de Raad van State dat de begunstigingstermijnen van de op te leggen dwangsommen te kort waren; wanneer je overtredingen langere tijd niet aanpakt moet je de termijn waarbinnen het bedrijf alles op orde dient te hebben daar ook op afstemmen. Dit terwijl al jarenlang duidelijk was dat het bedrijf belangrijke bepalingen niet naleefde.

Tot slot

Door de versnippering en de moeizame samenwerking kan in Nederland niet van ‘het’ milieutoezicht gesproken worden. Het ontbreekt de handhavers dikwijls aan slagkracht doordat te veel tijd en energie verloren gaat aan vragen als wie er verantwoordelijk is en welke maatregelen genomen moeten worden. Dit heeft in de eerste plaats tot gevolg dat toezichthouders lang vanaf de zijlijn toekijken voordat wordt ingegrepen. Toezichthouders die elkaar nog voor de poort van de onderneming en plein public ter verantwoording roepen, zullen – ten tweede – vermoedelijk aan gezag inboeten. De onder toezicht gestelde onderneming kan op haar beurt dankbaar gebruik maken van de opgelopen vertraging bij de

Invoering omgevingsdiensten: Discussies uit de wereld?

Hoewel er, naast versnippering, natuurlijk meerdere oorzaken van interbestuurlijke discussie zijn aan te wijzen, hebben wij in onze bijdrage vooral gekeken naar de gevolgen hiervan op de onder toezicht gestelde ondernemingen. Wij hebben willen laten zien dat het toezicht vermoedelijk aan gezag inboet wanneer toezichthouders duidelijk niet op een lijn zitten. Dit roept onvermijdelijk de vraag op of de door de Commissie Mans voorgestelde omgevingsdiensten dit probleem niet zouden kunnen oplossen.

De omgevingsdiensten zijn er, kort gezegd, op gericht om meer samenhang te creëren door het toezicht van verschillende bestuurlijke niveaus onder één dak te brengen. Naar verwachting zal deze verreгаande reorganisatie leiden tot minder openlijke discussie over de gewenste aanpak waardoor met één gezicht naar buiten wordt getreden. Echter, niet alle afstemmings- en samenwerkingsproblemen zijn hiermee uit de wereld. Soortgelijke discussies zullen zich naar alle waarschijnlijkheid blijven voordoen bij de vraag hoe geconstateerde milieuovertredingen gesanctioneerd moeten worden, via het bestuursrecht, het strafrecht dan wel een gecombineerde aanpak. Zowel het bestuur als het Openbaar Ministerie hebben eigen belangen bij de aanpak van milieuovertredingen die met elkaar in botsing kunnen komen. Zo zou een opgebouwde vertrouwensrelatie tussen bestuur en de onder toezicht gestelde verzwakt kunnen worden door het strafrechtelijk optreden van het Openbaar Ministerie, een dilemma dat momenteel speelt bij het invoeren van systeemtoezicht. Ook op dit niveau zou een probleemgerichte aanpak moeten prevaleren.

