

**Integrale Handhaving  
Milieuregelgeving**

**Politieregio  
Noord-Holland Noord**

Amsterdam, februari 1996  
Van Dijk, Van Someren en Partners  
P. Boekhoorn  
C. van 't Hoff

# Inhoudsopgave

	<b>pagina</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
<b>2 Algemeen beleidskader</b>	<b>3</b>
2.1 Inleiding	3
2.2 Handhavingsstructuur	3
2.3 De rol van de politie in landelijke plannen	3
<b>3 Het beleid in de regio</b>	<b>7</b>
3.1 Inleiding	7
3.2 Organisatie van de politie	7
3.3 Het beleid van de politie op het terrein van de handhaving	7
3.4 Het beleid van de Provincie en het OM	9
<b>4 Daadwerkelijke handhaving in de regio</b>	<b>12</b>
4.1 Inleiding	12
4.2 Aantal geregistreerde zaken en inzet	12
4.3 De milieukwaliteit	14
<b>5 Het experimentgebied Westfriesland</b>	<b>16</b>
5.1 Inleiding	16
5.2 Politie Westfriesland Oost	16
5.3 Politie Westfriesland West	18
5.4 SUM	19
5.5 Afstemming en samenwerking handhavingspartners	20
<b>6 Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
6.1 Conclusie	23
6.2 Aanbevelingen	23

# 1 Inleiding

In september 1995 is door Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) voor het Regionaal Milieubureau van de politie Noord-Holland Noord een projectplan Integraal Handhavingsbeleid Milieuregelgeving (IHM) opgesteld. In het plan zijn de volgende constatering gedaan:

- 1 Er is nog weinig sprake van een geïntegreerd milieubeleid in de regio Noord-Holland Noord;
- 2 Op allerlei niveaus (WGR, gemeenten) praat de politie mee over het milieubeleid, maar beslissingen worden door anderen genomen;
- 3 Bij kaderfunctionarissen van de politie is nog te weinig aandacht voor het milieu;
- 4 De bestaande informatie aangaande dit onderwerp (onder andere de milieukaart) wordt (nog) in onvoldoende mate gebruikt.

Deze constatering wijken niet wezenlijk af van wat in onderzoeken en beleidsnota's wordt gesteld.

Het Regionaal Milieubureau (RMB) wil het handhavingsbeleid van de politie Noord-Holland Noord van nieuwe impulsen voorzien. Dit is des te meer van belang omdat het huidige beleidsplan in 1996 afloopt en een nieuw plan opgesteld moet worden.

Hierbij zijn enkele ontwikkelingen van belang. Op grond van het streven naar een integratie van de opgebouwde milieukennis in de basispolitiezorg, ontstaat een nieuwe situatie op het terrein van de handhaving van de milieuregelgeving bij de politieregio NHN. Dit heeft op termijn mede het verdwijnen van een specifiek milieuspecialisme en van het RMB binnen de regiopolitie tot gevolg. Binnen de districten zal hierop aansluitend de handhaving van de milieuregelgeving binnen de brede taakstelling van de politie vorm dienen te krijgen.

Dit vormt de achtergrond waartegen het project IHM wordt uitgevoerd. Beknopt gesteld heeft het project de volgende doelstellingen:

- een optimalisering van de **samenwerking** tussen politie en andere handhavingspartners;
- een **verbreding** van het interne draagvlak voor milieuzaken bij kaderfunctionarissen van de districten binnen de regio;
- beter gebruik van de beschikbare **informatie**.

In de ontwikkeling en uitvoering van het project zijn drie onderdelen, respectievelijk fasen onderscheiden.

## 1 Analysefase.

In deze fase is aan de hand van bestaande beleidsnotities in kaart gebracht wat er op het terrein van de handhaving van milieuregelgeving van de politie verwacht wordt. Daarnaast zijn enkele cijfers over de handhaving opgenomen.

## 2 Fase van beleidsontwikkeling.

Aan de hand van interviews met andere handhavers ontstaat een beeld van de huidige stand van zaken, alsmede van de plannen voor de nabije toekomst.

Hierbij gaat het om inzicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende instanties en in de verwachtingen die de partijen over en weer hebben. Deze fase is uitgewerkt voor WGR-gebied Westfriesland. De interviews zijn uitgevoerd door politiefunctionarissen zelf.

### 3 Verbreding naar andere gebieden.

In deze fase wordt het experiment verbreed naar andere gebieden in de regio (dit aspect komt in deze notitie verder niet aan de orde).

#### **Projectbegeleiding**

Voor het project is een werkgroep ingesteld. Deze bestaat uit vertegenwoordigers van:

- het Regionaal Milieubureau, politieregio Noord-Holland Noord
- de politiedistricten Westfriesland Oost en West
- het Bureau Beleid en Control, politieregio Noord-Holland Noord
- de SUM (Samenwerking Uitvoering Milieutaken)
- Van Dijk, Van Soomeren en Partners.

#### **Leeswijzer**

Deze notitie vormt de weerslag van de eerste twee fasen van het project en is als volgt opgebouwd.

In het tweede hoofdstuk schetsen we aan de hand van landelijke notities het algemene beleidskader. In de daarop volgende hoofdstukken gaan we in op de regio Noord-Holland Noord: in hoofdstuk drie op het beleid en in hoofdstuk vier op de cijfers. In hoofdstuk vijf 'zoemen' we in op de situatie in de districten Westfriesland Oost en West. In dit hoofdstuk geven we ook de resultaten weer van de interviews die politiefunctionarissen in dit gebied met handhavingspartners hebben gevoerd. In hoofdstuk zes worden tot slot enkele conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd ten aanzien van de (mogelijke) inzet en activiteiten van de politie bij de handhaving van de milieuregelgeving in de regio en districten.

## 2 Algemeen beleidskader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk besteden we aandacht aan landelijke plannen op het terrein van de handhaving van milieuregelgeving. We geven van een aantal relevante plannen aan wat de consequenties ervan zijn voor de politie. Het gaat om plannen van de politie zelf en om plannen van andere organisaties. We gaan in op de handhavingsstructuur en het voorgestelde beleid.

### 2.2 Handhavingsstructuur

In mei 1989 verscheen het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP), waarin de noodzaak tot maatregelen ter bescherming van het leefmilieu werd benadrukt. Deze aandacht voor het milieu is onder meer vertaald in een intensivering van de handhaving van de milieuregelgeving door de politie. De politie is de instantie die op het gebied van handhaving voor de meeste milieuwetten en -verordeningen bevoegd is op te treden. Afhankelijk van de wet of verordening wordt deze bevoegdheid al dan niet met meerdere instanties gedeeld.

Door de betrokkenheid van vele instanties en het gegeven dat een groot aantal wetten en verordeningen op 'het milieu' betrekking hebben, is een intensieve afstemming tussen instanties van cruciaal belang.

In aansluiting op het NMP heeft de minister van VROM in een brief van oktober 1990 op hoofdlijnen de gewenste handhavingsstructuur aangegeven. Nadat sindsdien een landelijke handhavingsstructuur is opgezet inzake de milieuwetgeving, is in de afgelopen jaren gewerkt aan een verdere implementatie ervan. Dit wordt gestimuleerd door de Landelijke coördinatiecommissie milieuwet-handhaving (LCCM). De LCCM bewaakt door monitoring de voortgang en de werking ervan en stelt jaarlijks een landelijk handhavingsprogramma op.

Vanuit deze landelijke structuur zijn op provinciaal en regionaal niveau overlegstructuren inzake handhaving opgezet.

In alle provincies fungeert een Provinciaal Milieu Overleg (PMO). Op regionaal niveau is een overlegstructuur (RMO) opgezet, waarin de betrokken overheden hun handhavingsactiviteiten op elkaar af dienen te stemmen. Het zwaartepunt ligt op de intergemeentelijke samenwerking binnen de WGR-regio's.

### 2.3 De rol van de politie in landelijke plannen

Om een beeld te verkrijgen van de landelijke plannen inzake handhaving van de milieuregelgeving is een aantal nota's in de analyse opgenomen. Deze vormen mede het landelijk beleidskader voor de inzet van de politie.

Beleidsnota's die sinds 1989 (landelijk) zijn verschenen en die relevant zijn voor de milieutaak van de politie zijn onder meer de volgende:

- Nationaal Milieubeleidsplan (1989) en Nationaal Milieubeleidsplan-plus (VROM, 1990);
- Rapport Politiemilieutaak, 'Handhaven of verliezen' (CPB, mei 1990);
- Beleidsnota uitvoering NMP, politie voor de jaren 1990-1995 (oktober 1990);

- 'Politiemilieutaak 1995-1998, Groeiende prestatie, opbloeiende inspiratie' van de Raad van Hoofdcommissarissen (1994);
- Openbaar Ministerie, 'Leidraad milieu' (1994);
- BiZa/Justitie, circulaire PMT94/U98 (december 1994);
- Openbaar Ministerie, 'Plan van aanpak milieu, de pioniersfase voorbij' (1995);
- PG-richtlijnen voor 1996.

Op enkele van de genoemde stukken gaan we in het volgende expliciet in.

De *milieutaak van de politie* omvat volgens de verschillende notities globaal beschouwd een drietal elementen:

- een surveillancetaak met het accent op de preventie- en signaalfunctie, daarnaast ook de opsporing van eenvoudige, zichtbare overtredingen;
- een 'bestuursondersteunende' taak, onder meer tot uiting komend in gestructureerd overleg met andere handhavende instanties, advisering aan partijen en het fungeren als sterke arm bij de uitvoering van de milieuwetten;
- de beheersing en bestrijding van de zwaardere vormen van (georganiseerde) milieucriminaliteit.

In het milieubeleidsplan van de Nederlandse politie '**Handhaven of verliezen**', 1990 zijn de opvattingen van het Coördinerend Politieberaad (thans de Raad van Hoofdcommissarissen) nader weergegeven. Het CPB gaf de volgende punten aan om tot een intensivering van de politiemilieutaak te komen:

- verdubbeling van de inspanning voor milieuhandhaving, hetgeen een inzet van 4% van de budgettaire middelen (inclusief de keerzijde-financiering) zou betekenen;
- het in 1996 aan alle politiemedewerkers hebben gegeven van een opleiding op milieugebied;
- operationeel hebben van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen in 1995;
- verdubbeling van de activiteiten op gebied van informatisering, coördinatie en afstemming met andere bij de milieuhandhaving betrokken partijen;
- het meer inhoud geven aan de regiefunctie van de politie op het terrein van de opsporing in relatie tot bijzondere opsporingsambtenaren en -diensten.

Vervolgens zijn onderdelen van het beleidsplan van het CPB van 1990 geactualiseerd. Een vervolg op het CPB-rapport is te vinden in '**Politiemilieutaak 1995-1998, Groeiende prestatie, opbloeiende inspiratie**' van de Raad van Hoofdcommissarissen (1994). In dat rapport is onder meer het volgende gesteld.

#### *Taken van de politie*

- Oog-, neus- en oorfunctie; signalering en afdoening van eenvoudige overtredingen in het vrije veld.
- Bestuursondersteunende taak.
- Opsporing, met name van zware milieucriminaliteit.

#### *Samenwerking en integrale aanpak*

- De politie heeft in de samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) een coördinerende rol vanuit de algemene opsporingsbevoegdheid.
- De regiefunctie ligt bij het bevoegd gezag, dat verantwoordelijk is voor het integrale veiligheidsbeleid.

#### *Professionalisering*

- Opbouwen van specifieke kennis binnen de basispolitiezorg, zowel ten aanzien van de groene als grijze milieutaak.

- Opzetten van een ondersteunend specialisme binnen de eigen organisatie.
- Bevorderen van milieurecherche-expertise zowel op CID-vlak als onderzoekstechnisch.
- Vergroten van de betrokkenheid van het lijnmanagement.
- Een integratie van milieu in de totale politietaak.

De taken en activiteiten zijn er op gericht de milieutaak in 1998 volledig in de politie-organisatie te integreren. Hierbij zijn volgens de Raad van Hoofd-commissarissen de volgende speerpunten van belang:

- versterking van de basispolitiefunctie;
- verbetering van de aanpak van natuurbeschermingsovertredingen (groene wetgeving);
- versterking van de aanpak van zware milieucriminaliteit;
- uitbouwen van samenwerkingsvormen binnen de politie en met partners;
- realiseren van regionale, inter-regionale en landelijke uitwisseling milieu-informatie.

Over de rol van het OM en de relatie met de politie gelden de notitie '**OM, leidraad milieu**' uit 1994, de **PG-richtlijnen voor 1996** en de nota '**Plan van aanpak milieu, de pioniersfase voorbij**' uit 1995 als uitgangspunt.

In de landelijke richtlijnen van de PG's wordt aangegeven dat het OM de intensivering van de handhaving op milieugebied zal continueren. Het resultaat hiervan zal dienen te leiden tot een toename van de 'productie', zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin.

Dit uitgangspunt is vertaald in onder andere de volgende (landelijke) actiepunten.

- Het aantal ingediende en van een vervolgreactie voorziene processen-verbaal terzake milieudelicten dient in vergelijking met de norm van 1995 met minstens 10% toe te nemen.
- Nadere afspraken moeten gemaakt worden met de politie over de inzet bij de aandachtsgebieden vrije veld- en inrichtinggebonden delicten en zware milieucriminaliteit.

Door het OM wordt opgemerkt dat het aantal door de politie aangeleverde processen-verbaal (nog) zeer eenzijdig wordt bepaald door vrije velddelicten. Het OM streeft naar meer aandacht voor inrichtinggebonden delicten, hetgeen zich dient te vertalen in een stijging van het aantal processen-verbaal met meer dan 20% ten opzichte van 1995.

- Het operationeel zijn per arrondissementsparket van één of meerdere handhavingsteams in 1996 ten behoeve van de opsporing en bestuurlijke aanpak van inrichtinggebonden overtredingen.
- Een start maken met de samenwerking met de politieregio's op het gebied van de zware milieucriminaliteit.

Per 'samenwerkingsverband' dient minimaal één (voor)onderzoek te worden gestart c.q. te lopen.

In de nota 'plan van aanpak milieu, de pioniersfase voorbij', wordt door het Openbaar Ministerie een nadere uitwerking gegeven van de uitgangspunten zoals in eerste instantie verwoord in 'OM, leidraad milieu' (1994). In deze (vervolg)nota komen onder meer de afstemming en samenwerking met het openbaar bestuur en de politie aan de orde, met een onderscheid naar afspraken en activiteiten op de aandachtsvelden vrije-velddelicten, inrichtinggebonden delicten en (middel)zware milieucriminaliteit.

Ten aanzien van de aansturing stelt het OM dat zij de politie erop zal aanspreken dat zij op alle drie de aandachtsvelden een adequate prestatie levert. In welke verhouding de drie terreinen aandacht behoeven hangt sterk af van de lokale

omstandigheden. OM en bestuur maken met de politie afspraken over de prioriteitsstelling, de per aandachtsgebied te leveren prestaties en de wijze waarop deze door de politie inzichtelijk zullen worden gemaakt. Het OM zal, kortom, samen met de politie komen tot een nadere definiëring van activiteiten en produkten. Ten aanzien van de drie onderscheiden terreinen wordt in de nota van het OM over de samenwerking met en activiteiten van de politie het volgende gesteld:

- vrije-velddelicten;  
de aandacht van de politie voor deze delictvorm acht men, ondanks de milieuoopleiding, nog onvoldoende. Het OM stelt voor bij de aanpak van deze milieudelicten het accent te verschuiven van projectmatig naar routinematig. Dit betekent dat niet telkens een specifieke structuur voor de aanpak van deze delicten in het leven geroepen moet worden. Een specifieke aandacht van de politie voor dit delict zou, met andere woorden, niet veel dienen te verschillen van de aanpak van de 'gewone' veelvoorkomende delicten;
- inrichtinggebonden delicten;  
de politie-milieutaak bij deze delicten bestaat volgens het OM uit de volgende elementen:
  - . de politie ondersteunt de gemeentelijke milieuhandhaving in die gevallen waar tegen een inrichting als vervolg op bestuurlijk geconstateerde overtredingen strafrechtelijk wordt opgetreden;
  - . de politie ondersteunt de overige bestuurlijke handhaving met betrekking tot projecten. Deze projecten worden jaarlijks vastgesteld in het Regionaal Milieu Overleg (RMO), waarbij elk van de deelnemers een bepaalde inspanning met betrekking tot dit project toezegt;
  - . de politie vervult op verzoek van het bestuur de functie van sterke arm
  - . de politie signaleert eventueel falende bestuurlijke handhaving bij het OM.Het OM constateert dat de afstemming van daadwerkelijke politie-inzet bij inrichtinggebonden delicten in de praktijk nog moeizaam verloopt. Aangezien de werkzaamheden (hercontroles) vaak geruime tijd van te voren bekend zijn, kan dit in een groot aantal gevallen worden voorkomen. Naast 'discipline van betrokkenen', wordt hiertoe in de afstemming van de planning een belangrijke rol toegekend aan het CIP.
- (middel)zware milieucriminaliteit;  
bij de aanpak van de (middel)zware milieucriminaliteit signaleert het OM (nog steeds) een knelpunt wat betreft de deskundigheid bij de recherche van de regio-politie. Voor een deel is dit ontbreken van deskundigheid een gevolg van onvoldoende ervaring bij de recherche, dat weer voortvloeit uit een gering aanbod van (middel)zware milieuzaken op regioniveau. Om dit op te vangen stelt het OM voor ressortelijke 'milieurecherche-bijstandspools' op te zetten. Voor deze 'pools' dienen milieurechercheurs op afroep beschikbaar te zijn en zij worden vaker bij milieuonderzoeken betrokken waardoor hun deskundigheid behouden blijft. Daarnaast is een 'kernteam milieucriminaliteit' voorgesteld voor ingewikkelde en grootschalige milieuonderzoeken.



## 3 Het beleid in de regio

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de situatie in de regio Noord-Holland Noord zelf. Na een korte schets van de organisatie van de politie, gaan we in op de belangrijkste beleidsplannen waar de politie in deze regio mee te maken heeft. Het gaat om eigen plannen en om plannen van andere organisaties te weten de Provincie en het OM. De uitvoering van de handhaving door de politie in de regio is mede afhankelijk van de plannen die binnen bestaande samenwerkingsverbanden worden opgesteld.

### 3.2 De organisatie van de milieutaak binnen de politie

De politieregio Noord-Holland Noord is onderverdeeld in de districten Westfriesland West, Westfriesland Oost, Texel-Den Helder, Noordkop Zuid, Kennemerland West en Kennemerland Oost.

Binnen de regio maakt het Regionaal Milieubureau van de politie organisatorisch onderdeel uit van de Divisie Executive Ondersteuning. Het RMB heeft zowel operationele als beleidsondersteunende taken.

Op grond van de bijdrage van de rijksoverheid is in 1994 voor de politieke handhaving van de milieuregelgeving voor de politieregio Noord-Holland Noord een bedrag van f 1.310.000,- toegekend.

In de formatie zijn 10,5 fte milieumedewerkers opgenomen, daarnaast zijn 2 tijdelijke medewerkers geplaatst in Noordkop-Zuid en Westfriesland Oost. Van de 10,5 fte's zijn er 5 ingevuld binnen het RMB, divisie Executive Ondersteuning (hiervan zijn er 2 langdurig vacant).

Zoals gesteld ontstaat door het streven naar een integratie van de milieukennis in de basispolitiezorg, een nieuwe situatie bij de handhaving van de milieuregelgeving in de politieregio NHN. Zo zal op termijn het RMB binnen de regiopolitie verdwijnen. Binnen de districten zal hierop aansluitend de handhaving van de milieuregelgeving binnen de brede taakstelling van de politie vorm dienen te krijgen.

### 3.3 Het beleid van de politie op het terrein van de handhaving

Voor de politie is het eigen '**Regionaal Milieubeleidsplan 1992-1996**' van belang. In dit beleidsplan zijn de volgende doelstellingen geformuleerd.

- 4% inspanning in 1995  
Dit betekent een verdubbeling van de inspanningen (van de budgettaire middelen), waarvan 50% door endogene en 50% door exogene financiering. Het endogene gedeelte dient te bestaan uit een te leveren personele inzet van 2%.
- Alle politiemensen zullen in 1996 een opleiding op het gebied van milieu hebben gevolgd.
- Het opzetten en invoeren van bedrijfsinterne milieuzorg.  
Deze moet per 1995 operationeel zijn.
- Volledige integratie van de bestrijding van de lichte milieucriminaliteit (vrijvelddelicten) in de basispolitiezorg.

De verhouding tussen de percentages milieu-onderzoeken op eigen initiatief en die naar aanleiding van meldingen dient in 1996 50-50 te zijn (pro-actief werken versterken door projectmatige aanpak).

- Continuering van het milieusprekuren in de politieregio.
- Samenwerking door de politie met het bestuur en samenwerking tussen politie, OM en gemeenten wat betreft de middelzware milieucriminaliteit.
- Regiefunctie in de opsporing in relatie tot bijzondere opsporingsdiensten en ambtenaren.

De politie heeft het initiatief genomen tot verschillende opsporingsgerichte samenwerkingsprojecten, onder andere in samenwerking met de gemeente, de AID en Hoogheemraadschap.

- Inventarisatie zware/georganiseerde (milieu)criminaliteit.
- Informatie-uitwisseling.
- Opstellen van een politiemilieukaart.

Deze is aanwezig op de districten en behoeft continue actualisering.

- Meer aandacht voor 'groene' milieutaak<sup>1</sup>.

De politieregio NHN heeft een pilotproject inzake de handhaving van bestemmingsplannen uitgevoerd in 1994. Hier is een vervolg aangegeven in de vorm van een werkconferentie in november 1995 over 'groene handhaving' met als doel proefprojecten tot stand te brengen.

De (afgeleide) doelstellingen van het regionaal milieubeleidsplan 1992-1996 zijn voor de verschillende jaren vertaald in operationele plannen.

Er is binnen de activiteiten een onderverdeling te maken naar algemene structurele aandacht en een aantal tijdelijke projecten.

Voor 1994 en 1995 zijn voor de politieregio de volgende structurele activiteiten benoemd.

- Milieu-vergaderingen, waaronder maandelijks overleg tussen de beleidsmedewerkers milieu en vier maal per jaar het regionaal overleg handhaving (RMOH); dit laatste is een overleg van alle handhavingspartners per WGR-gebied.

Hieronder valt ook de samenwerking met het bestuur (overleg met lokale milieu-medewerkers) en gezamenlijke handhavingsprogramma's in (inter)gemeentelijk verband uitlopend in concrete handhavingsprojecten (project horeca en project akkerbouwbedrijven).

Daarnaast is er een gemeentelijk milieu-overleg op uitvoerend niveau tussen de gemeente en de politie (GMO).

- Milieu-opleidingen.
- (Projectmatige) milieusurveillance.

Daarnaast zijn er tijdelijke projecten op deelterreinen:

- mestbassinproject;
- slootkantbespuiting;
- project opslag/gebruik bestrijdingsmiddelen;
- milieusprekuren;
- milieuvluchten en heliproject (circa 40 vluchten in de regio);
- bestrijding geluidshinder in horecaproject (in de samenwerkingsgebieden SNK, SUM en gewest Kop van Noord-Holland);
- besluit ondergrondse opslag tanks (BOOT);
- (provinciale) verordening bedrijfsafvalstoffen (VBA) (vier maal een gerichte controle op afvaltransporten);

---

<sup>1</sup> De 'groene' milieutaak is in het project IHM niet als apart aandachtspunt meegenomen.

- bedrijfsinterne milieuzorg (BIM) per district;
- opzet en invulling milieukaart en milieuhygiënische gebiedsinformatie (een dergelijke kaart is sinds september 1994 operationeel).

Als tijdelijke projecten zijn voor 1995 benoemd:

- gevelreiniging;
- (strafrechtelijke) handhaving bestemmingsplannen buitengebied;
- extra aandacht voor de handhaving van de 'groene' milieuwetten;
- butaan/propaan gasflessen (controle bij particulieren en bedrijven);
- provinciale milieuverordening (wat betreft sloop en het vrijkomen van asbest);
- bestrijdingsmiddelen;
- akkerbouw met open grondteelt;
- vuurwerk.

### 3.4 Het beleid van de Provincie en het OM

Naast het eigen beleid heeft de politie te maken met andere organisaties. Allereerst is daarin de **provincie** van belang.

In de provincie Noord-Holland zijn tien intergemeentelijke samenwerkingsverbanden gevormd. Deze regio's of gewesten werken op verschillende manieren samen op milieuhandavingsgebied; gezamenlijke taken kunnen bijvoorbeeld door een centrumgemeente worden uitgevoerd of door een gewestelijk milieubureau. Een overkoepelend overleg is het in 1991 ingestelde Provinciaal Milieuoeverleg Handhaving ambtelijk en -bestuurlijk (PMOH-a en PMOH-b). Hieraan nemen alle betrokkenen bij de milieuwethandhaving in Noord-Holland deel (in totaal 27 handhavingpartners, waaronder 10 vanuit intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en 5 vanuit de politieregio's).

Toezicht op de naleving van de milieuregelgeving bij de provincie vindt plaats door het bureau Handhaving van de Dienst Milieu & Water.

Bij deze dienst is onder meer de *milieuklachtentelefoon* ondergebracht. Dit meldpunt is dag en nacht bereikbaar voor het indienen van klachten door particulieren en/of het melden van bijzondere (bedrijfs-)omstandigheden door bedrijven en overheden. Na registratie wordt door de medewerkers van milieuklachtentelefoon onderzocht welke instantie de klacht dient af te handelen. Een belangrijke rol hierbij speelt de vraag welke instantie een vergunning heeft afgegeven dan wel toezicht uitoefent op basis van de wetgeving.

Het aantal klachten in de provincie is in 1994 gestegen tot 4.796 ten opzichte van 3.511 in 1993. Het aantal (bedrijfs)meldingen is in totaal gestabiliseerd tot 1.892 ten opzichte van 1.928 in 1993.

De meeste hinder werd ondervonden door stank (65%), gevolgd door geluid (20%) en afval (5%); verontreiniging van water en bodem werden respectievelijk in 3% en 1% van de gevallen gemeld. Van de in totaal 4.796 klachten, zijn er in 1994 in totaal 216 door de politie afgehandeld.

Het aantal klachten in de gemeenten binnen de politieregio NHN bedroeg in 1994 in totaal 372; vanuit de gemeenten in Westfriesland<sup>2</sup> heeft de milieuklachtentelefoon in 1994 in totaal 148 klachten ontvangen.

---

2 In Westfriesland betreft het de gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoorn, Medemblik, Noorder-Koggenland, Obdam, Opmeer, Stede Broec, Venhuizen, Wervershoof, WesterKoggenland en Wognum.

Onder regie van de provincie Noord-Holland zijn sinds 1994 modeldraaiboeken opgesteld door breed samengestelde projectgroepen, waarbij als trekker van een projectgroep die instantie fungeert die reeds ruime ervaring met de materie heeft opgedaan. Deze worden beschouwd als een handreiking naar de regio's als een soort 'blauwdruk' voor een uniforme aanpak voor de betreffende branche. In 1994-1995 hebben alle 10 WGR-regio's in Noord-Holland meerdere uitvoeringsprojecten opgenomen in hun regionale programma's.

Het uitvoeringsgerichte handhavingsprogramma van de provincie is overigens geen stuk van de provincie, maar van de gezamenlijke handhavingspartners. In het programma wordt onderscheid gemaakt tussen uitvoerings- en afstemmingsprojecten. Voor de meeste projecten geldt dat zij binnen de reguliere (meerjaren)planning van regio's, provincie en waterkwaliteitsbeheerders kunnen worden uitgevoerd.

Enkele gezamenlijke uitvoeringsprojecten uit het **provinciaal programma voor 1996** zijn voor de politieregio Noord-Holland Noord relevant, namelijk afvaltransportcontrole (deze taak ligt met name bij politie) en de handhaving bestemmingsplannen buitengebied.

Daarnaast zijn er multiregionale uitvoeringsprojecten van belang, te weten agrarische bedrijven/bloembollensector en het besluit ondergrondse opslag tanks (BOOT).

Onder afstemmingsprojecten en -activiteiten vallen vanuit de provincie:

- bedrijfsafvalstoffen;
- handhaving groene wetgeving (de politie NHN heeft hierover een symposium georganiseerd);
- milieucriminaliteit;
- asbest.

Door het **OM** in Noord-Holland (arrondissementsparket Alkmaar) zijn voor 1995 met name de volgende doelstellingen en activiteiten opgesteld.

#### 1 Interne organisatie

- Verkorting van de doorlooptijd van processen-verbaal tot zes maanden.
- Verbetering van de kwaliteit van de te dagvaarden en gedagvaarde zaken.
- Intensivering van het lik op stuk-beleid.

#### 2 Handhaving

- Controle van verordeningen op handhaafbaarheid van de daarin opgenomen milieubepalingen.
- Door een goed werkend meldingsstelsel komen tot een afstemming van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving (circa 1300 meldingen in 1995).
- Standaardisering van processen-verbaal.
- Verkorting van de termijn voor inzending van processen-verbaal.
- Toename aantal processen-verbaal met 20% ten opzichte van 1994.
- Te verwachten processen-verbaal in 1994: circa 450 WED-zaken en circa 300 kantonovertradingen.
- Verbetering van het registratiesysteem.
- Uitvoering van diverse handhavingsprojecten.
- Uitvoering van één groot milieu-onderzoek op jaarbasis.
- Begeleiding van het RMB bij het in kaart brengen van milieucriminaliteit (milieukaart).

In de afstemming en samenwerking met de Provincie en het OM<sup>3</sup> is het van belang te komen tot prioriteitsstelling. Er moeten keuzes gemaakt worden in accenten die worden gelegd en de tijd die aan bepaalde milieuproblemen wordt besteed. Het is daarom zo van belang dat bekend is over welke beleidsplannen de verschillende organisaties beschikken.

Bij de prioriteitsstelling kan onderscheid gemaakt worden naar vrije-veld delicten, inrichtingsgebonden delicten en zware milieudelicten. Op grond van deze verdeling naar mogelijke en gewenste inzet van de politie, kan mede worden bepaald welke 'beleidsvrije ruimte' voor de politie beschikbaar is.

Dit betekent dat hiermee ook een verdeling in inzet gemaakt kan worden naar:

- de surveillancetaak (handhavingstaakstelling)
- de 'bestuursondersteunende' taak (overleg en uitvoering)
- de inzet bij zware milieudelicten.

Op grond van deze indeling kan de politie de daarvoor benodigde capaciteit vaststellen en haar inzet hierop monitoren.

---

<sup>3</sup> Zo speelt in de relatie tussen OM en politie bijvoorbeeld de vraag naar enerzijds de, door het OM gewenste, toename van het aantal processen-verbaal en de, anderzijds, mogelijke toename van de preventieve controle door de politie, die (uiteindelijk) zal (kunnen) leiden tot een afname van het aantal uit te schrijven processen-verbaal. Dit betekent dat een 'gespannen' verhouding kan ontstaan tussen het streven naar extra preventie en de wens tot een toename van de processen-verbaal. Overleg tussen politie en OM over dergelijke aspecten lijkt zeer zinvol.

## 4 Daadwerkelijke handhaving in de regio

### 4.1 Inleiding

Naast inzicht in de bestaande beleidsvoornemens is ook inzicht in de daadwerkelijke uitvoering van de handhavingstaak in de regio van belang. Hiervoor moet teruggevallen worden op de politieregistratie. Daarnaast is inzicht in de milieukwaliteit van de regio van belang.

In dit hoofdstuk presenteren we enkele cijfers over het aantal, door de politie geregistreerde, milieu-zaken. Het hoofdstuk dient vooral als nul-meting en het is aan te raden dat jaarlijks de cijfers geanalyseerd worden, zodat de voortgang van het handhavingsbeleid gemonitord kan worden.

### 4.2 Aantal geregistreerde zaken en inzet

#### Zaken

Over het aantal en de aard van de milieuzaken die door de politie NHN zijn onderzocht zijn bewerkte gegevens (op basis van de BPS) voorhanden<sup>4</sup>.

**Tabel 1: Aantal milieu-onderzoeken over de periode 1991-1994**

jaar	aantal	index
1991	6.992	100
1992	9.359	134
1993	7.834	112
1994	10.968	157

Na een duidelijke stijging in het aantal zaken in 1992 volgde in 1993 een daling. Deze dalende tendens heeft zich echter niet doorgezet: in 1994 nam het aantal zaken sterk toe (met circa 40%).

Deze stijging is bij bijna alle milieucategorieën te herkennen, waarbij de volgende categorieën bovengemiddeld zijn gestegen:

- geluidhinder (voertuig);
- autowrak/sleutelaar;
- APV-overtreding;
- overig milieu-onderzoek;
- ontsierende opslag.

Geluidsoverlast, voor een groot deel van woningen en daarnaast van horeca, bedrijven en voertuigen, maakt in alle vier jaren ongeveer de helft uit van alle onderzoeken en bepaalt voor een belangrijk deel de inzet van de politie bij de handhavingstaak. De categorie geluidsoverlast was in 1993 gemiddeld ongeveer

<sup>4</sup> Deze (bewerkte) gegevens zijn deels afkomstig uit een inventarisatie van zaken over voorgaande jaren die een stagiaire bij het RMB heeft uitgevoerd en die daartoe de gegevens over alle zaken heeft gecontroleerd en gecorrigeerd.

48% en in 1994 52%, waarbij stedelijke gebieden duidelijk hoger scoren dan landelijke gebieden (Alkmaar: 65%, Texel: 30%).

Indien de zaken betreffende geluidsoverlast niet worden meegeteld, ging het in 1994 in totaal om 5.264 zaken, met een belangrijk aandeel van overlast vuurwerk, afvalstort, autowrak/sleutelaar, APV-overtredingen, mestopslag/uitrijding en waterverontreiniging.

Het aantal onderzoeken met betrekking tot bodemverontreiniging, graffiti/reclame en bestrijdingsmiddelen is gelijk gebleven. Het aantal onderzoeken ten aanzien van afvalbrand en kappen is duidelijk minder geworden.

Naast het aantal zaken is tevens de wijze van afhandeling onderzocht.

**Tabel 2: Afhandeling milieu-zaken**

	%
Geen strafbaar feit	28
Waarschuwing	21
Melding	17
Resultaat onbekend	10
Afspraak	6
Proces-verbaal	5
Verdachte onbekend	5
Verwezen	4
Advies	3
OM-schikking	1
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

Uit het overzicht komt naar voren dat een redelijk hoog percentage van de incidenten geen strafbaar feit blijkt te zijn (circa 28%). Daarnaast scoort 'resultaat onbekend' redelijk hoog, hetgeen aanleiding dient te vormen om nader na te gaan hoe de afhandeling feitelijk is verlopen. Het percentage processen-verbaal is ten slotte met 5% aan de lage kant.

In de volgende tabel is, per district in de politieregio, aangegeven welk deel van de zaken voortvloeide uit eigen initiatief van de politie.

**Tabel 3: Eigen initiatief politie bij milieuzaken (exclusief geluidshinder)**

District	1993	1994
	(n=1.091) %	(n=838) %
Noord-Kennemerland Oost	32	18
Noord-Kennemerland West	22	9
Den Helder/Texel	26	15
Noordkop Zuid	33	14
Westfriesland Oost	24	27
Westfriesland West	26	13
<b>Totaal Regio Noord-Holland Noord</b>	<b>27</b>	<b>16</b>

De verhouding in eigen initiatief en reactie op meldingen (exclusief geluidshinder) is in 1994 over de regio 16%, respectievelijk 84%. Het aandeel 'eigen initiatief' is bovendien in de periode 1993-1994 in bijna alle districten, behalve Westfriesland Oost, (soms sterk) gedaald.

Deze cijfers wijzen erop dat de doelstelling het aandeel 'eigen initiatief' rond de 50% brengen, niet is gehaald. Vooralsnog reageert de politie voornamelijk op meldingen; het gewenste pro-actieve karakter van de handhaving door de politie wat betreft de milieuregelgeving is daarmee (nog) niet uit de verf gekomen.

### **Inzet politie**

Een mogelijk toetsingsmoment voor de inzet bij de politieke handhaving van de milieuregelgeving zou te vinden moeten zijn in de capaciteitsbesteding, die per jaar op twee procent is gesteld.

Uit de gegevens van de politieregio is echter niet te achterhalen welke capaciteit feitelijk is ingezet, aangezien er in sommige districten niet of nauwelijks wordt geregistreerd en men in de registratie meer uitgaat van geplande in plaats van feitelijk bestede uren. Uitspraken over de gepleegde, feitelijke inzet zijn om deze redenen niet betrouwbaar.

### **4.3 De milieukwaliteit**

Voor de bepaling van de inzet van de milieucapaciteit vanuit de politie in NHN is het van belang inzicht te hebben in de milieusituatie in deze regio.

In het algemeen gesteld komt naar voren dat, door het ontbreken van een systematische gegevensverzameling, geen goed beeld van de milieukwaliteit in de regio voorhanden is. De provincie is een 'monitoringsysteem' aan het ontwikkelen, terwijl in gemeenten slechts mondjesmaat informatie voorhanden is. De ontwikkeling van een dergelijk milieu-informatiesysteem voor de buitengebieden staat met andere woorden nog in de kinderschoenen. Dit betekent dat ook het bij de inzet van de handhavende partners lastig is een systematische planning te maken aan de hand van het beeld van de milieukwaliteit; men kan hierdoor vaak niet meer doen dan te reageren op meldingen en prioriteiten te stellen bij bekende vormen van milieudelicten.



Voor een (gedeeltelijk) inzicht in de milieusituatie worden de conclusies uit twee publikaties<sup>5</sup> weergegeven:

- Milieukwaliteit in Noord-Holland Noord (december 1994);
- Uitrijden meststoffen (mei 1995).

In het eerste onderzoek is gekeken naar vier milieuthema's: vermesting, verspreiding, verdroging en verzuring (van de 'compartimenten' bodem, oppervlaktewater, waterbodem en grondwater).

Uit de inventarisatie blijkt dat de vermestende stoffen in de genoemde compartimenten hoog zijn. Ook de gehalten aan enkele zware metalen en bestrijdingsmiddelen zijn te hoog, met name het gehalte aan kwik in de bodem is hoog en het gehalte koper is hoog in het oppervlaktewater.

Bijna alle gebieden in Noord-Holland Noord met hoofd- en nevenfunctie natuur zijn als verdroogd gebied aangewezen. Verzuring komt in Noord-Holland Noord alleen in de duinen boven de kalkgrens bij Bergen voor.

Conclusie van de inventarisatie is dat het milieu in Noord-Holland Noord bedreigd wordt door de toename van vermesting, verspreiding van milieuvreemde stoffen, verdroging en in mindere mate door verzuring.

In de tweede publikatie wordt aangegeven welke knelpunten zich voordoen bij de toepassing en de handhaving van de uitrijregels voor meststoffen.

Ten aanzien van het (uitrijden van) meststoffen is regelgeving voorhanden in de vorm van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (BGDM) en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (BOOM). In deze besluiten is onder andere geregeld wanneer, hoeveel en op welke manier meststoffen uitgereden mogen worden. De handhaving van deze regels geschiedt voornamelijk door de reguliere politie en de Algemene Inspectiedienst.

Conclusie van het onderzoek is dat het belangrijkste knelpunt bij de handhavende instanties voortvloeit uit de ingewikkelde (c.q. moeilijk handhaafbare) wetgeving. Het Openbaar Ministerie en de (beleids)medewerkers milieu van de politie vinden dat de uitrijregels matig tot slecht worden gehandhaafd. Milieuzaken hebben de laagste prioriteit en overtredingen zouden worden genegeerd; tevens wordt een tekort aan personeel als oorzaak aangewezen.

---

<sup>5</sup> Beide publikaties zijn opgesteld door J.Zijp, stagiaire bij het RMB Noord-Holland Noord.

## 5 Het experimentgebied Westfriesland

### 5.1 Inleiding

In het project 'Integrale Handhaving Milieuregelgeving' is voor de politieregio Noord-Holland Noord gekozen voor een experiment binnen het WGR-gebied Westfriesland. Binnen dit gebied vallen de politiedistricten Westfriesland Oost en -West. In 5.2. en 5.3 worden met name de plannen van de districten inzake milieu en gegevens over inzet en afhandeling van milieuzaken aangegeven. In 5.4 wordt kort aangegeven welke rol de SUM heeft als intergemeentelijk samenwerkingsverband in Westfriesland. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting van de resultaten van interviews die door politiefunctionarissen met verschillende handhavingspartners zijn afgenomen (5.5).

#### *Handhavingsstructuur in de regio*

Uitgangspunt bij de planning van de districten is dat de politie aansluit bij de bestaande handhavingsstructuur, waarbij uiteindelijk het lokale driehoeksoverleg de planning en programmering bepaalt.

Overlegstructuren die in Westfriesland inzake milieu voor de politie van belang zijn, zijn de volgende:

- bestuurlijke overlegstructuren:
  - . RMOH-b; portefeuillehouders milieu, OM, RMB, politie, Uitwaterende Sluizen (US), RIMH en provincie (4 maal per jaar); het betreft hier een overleg over beleidszaken;
  - . driehoeksoverleg; burgemeester, Officier van Justitie, politie;
- ambtelijke overlegstructuren:
  - . RMOH-a; gemeenten/SUM, RMB, OM, AID, US, RIMH, Hoogheemraadschap, politiedistricten Westfriesland; het betreft hier een overleg over beleidszaken;
- werkvloeroverleg:
  - . ambtenaren gemeente en politie (GMO). Doel is het maken van werkafspraken op lokaal niveau ten behoeve van de uitvoering en voorbereiden van concrete acties.

### 5.2 Politie Westfriesland Oost<sup>6</sup>

#### **Beleidsplan 1995-1998**

In de plannen wordt aangegeven dat het door de politie te voeren milieubeleid voor een deel een afgeleide zal zijn van intergemeentelijk (SUM), provinciaal en regionaal gemaakte afspraken. De politie verwacht dat, nu een periode van achterstand bij de vergunningverlening wordt ingelopen, een grotere nadruk op handhaving zal plaatsvinden. Dit zal betekenen dat andere handhavende instanties een groter beroep op de politie zullen gaan doen.

Vanuit de politie betekent dit dat er intensiever contact onderhouden zal dienen te worden met de milieuhandhavers bij de acht gemeenten in het gebied van het

---

<sup>6</sup> Het district WFO omvat de gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Medemblik, Noorder-Koggenland, Stede Broec, Venhuizen en Wervershoof.

district. Bij de politie vormt de medewerker milieu de intermediair tussen het RMB, de gemeenten, de provincie, de SUM en de overige politiemensen.

Als actiepunten zijn in het beleidsplan van WFO twee aspecten opgenomen:

- in de periode 1996-1998 vermindert het percentage bedrijven bij wie men zwaardere milieudelicten constateert per jaar telkens met 10%
- jaarlijks wordt minstens 60% van het door het bevoegd gezag aangetroffen hardnekkige milieu-overtredingen opgeheven door een combinatie van bestuursdwang en repressief politie-optreden. Het gaat hier met name om branchegericht optreden: horeca, akkerbouw, veehouderij, garages, e.d.

### **Jaarplan 1995**

Acties van het district Westfriesland Oost voor 1995 zijn:

- Van de nettocapaciteit van het uitvoerende politiepersoneel wordt minimaal 2,5% besteed aan repressief en preventief milieutoezicht, milieu-opleiding, e.d.
- Aandacht voor een geautomatiseerd informatiesysteem voor milieuhandhavers.
- Ten aanzien van illegale milieustransporten worden tenminste 10 processen-verbaal opgemaakt; dit geschiedt onder meer door twee verkeerscontroles.
- Afname van het aantal klachten over geluidsoverlast woonomgeving met minstens 15%.
- Afname van het aantal overtredingen met betrekking tot uitrijden en opslag van mest.
- Minstens vier maal repressief optreden tegen illegale gevelreiniging.
- Controle op vergunningverplichte bedrijven in het kader van de 'zwaardere milieudelicten'.
- Opheffing met minstens 50% van de aangetroffen 'zwaardere milieudelicten'.
- Door voorlichting en repressief optreden terugdringen van het aantal bedrijven dat illegaal bestrijdingsmiddelen in opslag heeft naar 10% (is inmiddels al gerealiseerd); minstens 60% van deze opslag-overtredingen wordt ongedaan gemaakt.
- Opsporing van de daders van ernstige incidenten van verontreiniging oppervlaktewater in minstens 30% van de gevallen; in minstens 90% van de gevallen waarbij het noodzakelijk en mogelijk is de vervuiling te verwijderen, wordt de verontreiniging ongedaan gemaakt.

In 1994 zijn door de politie in Westfriesland Oost in totaal 1745 zaken behandeld, waarvan 44% geluidsoverlast betrof (767 zaken). De politie reageerde in 27% van de zaken (exclusief geluidsoverlast) op eigen initiatief. Het district WFO scoort op dit aspect, in vergelijking met de andere districten, als hoogste binnen de politie-regio NHN.

Delicten waar de politie in dit district relatief veel op heeft gereageerd (naast geluidsoverlast) betreft overlast door vuurwerk, afvalstort, bestrijdingsmiddelen, autowrak/sleutelaar en waterverontreiniging.

**Tabel 4: Afhandeling zaken Westfriesland Oost**

	%
Geen strafbaar feit	25
Waarschuwing	21
Melding	14
Resultaat onbekend	11
Afspraak	8
Proces-verbaal	8
Verdachte onbekend	4
Verwezen	3
Advies	3
OM-schikking	1
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

### 5.3 Politie Westfriesland West<sup>7</sup>

In het beleidsplan 1995-1998 en het jaarplan 1995 voor het district Westfriesland West zijn ook de activiteiten afgeleid van het Regionaal Milieubeleidsplan 1992-1996:

- er wordt minimaal 2,5% capaciteit vrijgemaakt voor milieuwethandhaving
- opleiding combi-cursus milieu, traject 7-8, opleiding middenkader en themabijeenkomsten
- bedrijfsinterne milieuzorg; dit BIM-project is in 1994 van start gegaan en zal in 1996 operationeel dienen te zijn
- samenwerking en ondersteuning andere handhavende instanties. De politie verwacht vaak bij overtredingssituaties opgeroepen te worden; de nadruk ligt hierbij op controle en handhaving
- politie-milieukaart; het opstellen geschiedt door de beleidsmedewerker milieu
- milieuvluchten en grondondersteuning; men gaat uit van 12 maal een vluchtwaarneming en 12 maal grondondersteuning op jaarbasis
- groene milieutaak; werkzaamheden voortvloeiend uit het pilot-project Handhaving Bestemmingsplannen Buitengebied (1994)

Daarnaast zijn er activiteiten die betrekking hebben op:

- geluidhinder; plan is de werkzaamheden hiervoor deel te laten uitmaken van de basispolitiezorg, respectievelijk assistentie-surveillance;
- slootkantbespuiting;
- opslag bestrijdingsmiddelen;
- besluit meststoffen;
- verordening bedrijfsafvalstoffen;
- draaiboek jachthavens;
- provinciaal autowrakkenplan;

<sup>7</sup> Het district WFW omvat de gemeenten Hoorn, Obdam, Opmeer, Wester-Koggenland en Wognum.

- besluit Akkerbouwbedrijven;
- gevelreiniging.

Het district streeft er tevens naar om 50% van het aantal politie-acties op het gebied van milieu op eigen initiatief te verrichten en 50% naar aanleiding van een melding.

In 1994 zijn door de politie in Westfriesland West in totaal 2215 zaken behandeld, waarvan 54% geluidsoverlast betrof (1194 zaken). De politie reageerde in 13% van de zaken (exclusief geluidsoverlast) op eigen initiatief. Het district WFW scoort op dit aspect, in vergelijking met de andere districten, als één van de laagste binnen de politieregio NHN.

Delicten waar de politie in dit district relatief veel op heeft gereageerd (naast geluidsoverlast) betreft overlast door vuurwerk en afvalstort. Daarnaast scoren auto-wrak/sleutelaar, APV-overtredingen en mestopslag/uitrijding relatief hoog.

**Tabel 5: Afhandeling zaken Westfriesland West**

	%
Geen strafbaar feit	29
Waarschuwing	19
Melding	21
Resultaat onbekend	9
Afspraak	4
Proces-verbaal	5
Verdachte onbekend	5
Verwezen	5
Advies	3
OM-schikking	-
<b>Totaal</b>	<b>100</b>

#### 5.4 SUM

Binnen de WGR-regio dienen de prioriteitsstelling, programmering, coördinatie en afstemming tussen de handhavingsinstanties gestalte te krijgen.

Aan het WGR-overleg wordt deelgenomen door de betrokken gemeenten, de provincie, de waterkwaliteitsbeheerders, de inspectie milieuhygiëne, de politie en het Openbaar Ministerie. Aan samenwerkende gemeenten zijn op basis van het Besluit Uitvoering Gemeentelijk Milieubeleid (BUGM) extra middelen ter beschikking gesteld (per januari 1995 VOGM).

De intergemeentelijke samenwerking binnen Westfriesland heeft sinds januari 1992

gestalte gekregen in de SUM. Hierin zijn dertien Westfriesse gemeenten<sup>8</sup> gebundeld. De SUM heeft een adviserende en dienstverlenende taak, terwijl de beslissingsbevoegdheid over handhaving bij de gemeenten ligt. De SUM streeft naar een intensivering van de milieutaken.

Als organisatievorm voor de SUM is de centrumgemeente-constructie gekozen, waarbij de gemeente Hoorn de centrale functie op zich neemt. De centrumgemeente stelt personeel, apparatuur en hulpmiddelen beschikbaar. Ook verzorgt de centrumgemeente het secretariaat van het bestuurlijk en ambtelijk overleg. Zo is er een regiocoördinator aangesteld die zorg draagt voor de algemene coördinatie en is er een Coördinatie Informatie Punt (CIP). Daarnaast zijn er medewerkers met verschillende specialismen met betrekking tot aspecten als bodem, geluid en communicatie. Iedere gemeente in de WGR-regio kan aanspraak maken op een aantal uren ondersteuning door het bureau van het samenwerkingsverband (naar rato van het aantal inwoners van de betreffende gemeente).

De taken van de SUM richten zich op de uitvoering van vergunningsprocedures, meldingen en controles van bedrijven in de regiogemeenten. In deze aanpak wordt branchegewijs gewerkt en is er onder meer controle uitgevoerd bij garagebedrijven, horeca, veehouderijen en ondernemingen in de tuinbouw en bollenteelt. Andere taken betreffen de intensivering van de handhaving, uitvoering van bodem- en geluidsmetingen en milieucommunicatie (voorlichting en cursussen).

## 5.5 Afstemming en samenwerking handhavingspartners

Om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden om het beleid inzake de 'integrale handhaving milieuregelgeving' verder te ontwikkelen, zijn door politiefunctionarissen van de twee districten in Westfriesland interviews met andere handhavende instanties gevoerd.

In totaal zijn twaalf interviews met beleidsmedewerkers en uitvoerenden afgenomen: met zeven gemeenten<sup>9</sup>, de SUM, de AID, Uitwaterende Sluizen en de provincie Noord-Holland; daarnaast hebben vertegenwoordigers van het RMB een interview gehouden met het OM. Samengevat handelden de interviews over de volgende hoofdthema's:

- de huidige stand zaken wat betreft de milieukwaliteit en de inzet van de instanties op dit terrein
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de handhavende partners;
- de verwachtingen die andere partners hebben over de rollen van de handhavers, met name van de politie.

In het volgende worden de belangrijkste bevindingen van de interviews weergegeven.

De *milieukwaliteit* in de regio wordt door de meeste geïnterviewden in zijn algemeenheid redelijk positief beoordeeld, waarbij men de laatste jaren een verbetering in de situatie ziet ontstaan. Er zijn wel enkele aspecten die aandacht behoeven (waaronder meststoffen, bestrijdingsmiddelen, bedrijfsafvalstoffen) en ook op een aantal terreinen, respectievelijk in enkele branches spelen specifieke milieuproble-

---

8 Voor de SUM omvat het werkgebied de gemeenten Andijk, Drechterland, Enkhuizen, Hoom, Medemblik, Noorder-Koggenland, Obdam, Opmeer, Stede Broec, Venhuizen, Wervershoof, Westerkoggenland en Wognum.

9 De gemeenten Noorder Koggenland, Stede Broec, Venhuizen, Enkhuizen, Obdam, Hoom en Opmeer.

men (bijvoorbeeld wat betreft autowrakken en geluidsoverlast bij de horeca). Daarnaast zijn er enkele (industrie)gebieden in de provincie die een onvoldoende scoren; men denkt hierbij overigens niet in eerste instantie aan een optreden door de politie, maar door het bureau Handhaving van de provincie.

De gemeenten geven, op basis van landelijke richtlijnen, de laatste jaren meer aandacht aan milieu-aspecten en zijn voor een belangrijk deel nog bezig met een inhaalslag wat betreft de *vergunningverlening* aan bedrijfsinrichtingen. Enkele gemeenten lopen wat betreft de handhaving nog 'niet in de pas' en zouden hier meer aandacht aan moeten geven. In het algemeen is de handhaving nu wel meer structureel opgepakt en er zijn ook resultaten geboekt met name wat betreft de horeca en garagebedrijven. Per januari 1997 dient, volgens de landelijke richtlijnen, de vergunningverlening op een adequaat niveau te zijn. Naast het intensiveren van de handhaving zal er tevens meer preventief gewerkt dienen te worden bij de gemeenten.

Er blijken redelijk grote verschillen te zijn tussen de gemeenten in de uitvoering van de handhavingstaak. Deze verschillen lijken met name bepaald te worden door de wijze waarop en de mate waarin een gemeentelijke milieuman *politiek-bestuurlijke ondersteuning* binnen de gemeente krijgt. Naast de aanwezigheid van een bestuurlijk draagvlak binnen de gemeente, geldt ook dat de individuele inzet van een gemeentelijke milieuman een rol speelt in de voortvarendheid bij een aanpak. Op grond van accenten in het landelijk beleid (met name wat betreft de te realiseren streefcijfers in de vergunningverlening) ligt globaal beschouwd het accent in de uitvoering van de handhaving op de 'kwantiteit' en niet zozeer op de 'kwaliteit'.

In de gemeenten is met name aandacht voor de *bestuurlijke handhaving* van de milieuregelgeving, waarbij er niet altijd directe afstemming is met de politie. Er is wel een intergemeentelijke afstemming en samenwerking met de SUM, die een coördinerende taak heeft voor de Westfriese gemeenten en indien nodig aan de gemeenten ondersteuning levert. Zo heeft een aantal gemeenten aan de SUM bedrijven toegewezen die door de SUM worden gecontroleerd. Bovendien worden ook plannen door de SUM zelf opgesteld, zoals bijvoorbeeld het draaiboek handhaving horeca. Over het algemeen wordt dit door de gemeenten positief beoordeeld.

De samenwerking in de *uitvoering van de handhavingsprocedures in gemeenten* ligt nog niet op het gewenste niveau. Er is samenwerking met enkele partners, maar het kan volgens betrokkenen wel beter. Bij uitvoerende acties blijkt dat de afspraken door de gemeenten niet altijd goed worden nagekomen, waarbij het beeld ontstaat, volgens een geïnterviewde, dat 'veel is vastgesteld in beleid, maar waar geen uitvoering aan wordt gegeven'. Bovendien is er een globale indruk dat enkele gemeenten nog moeten ontdekken dat 'handhaving werkt en winst kan opleveren'. In dit opzicht kan volgens geïnterviewden de handhaving door de gemeente worden opgevoerd en adequater uitgevoerd; bij een enkele geïnterviewde bestaat de indruk dat er veel wordt gedoogd door gemeenten.

Ten aanzien van de *informatie-uitwisseling* tussen de verschillende partners komt naar voren dat men veelal niet goed op de hoogte is van de inhoud van de plannen van de andere partners, ofschoon men deze veelal wel ontvangt. Er is in dit opzicht vaak op ad-hoc basis uitwisseling van informatie, terwijl het afstemmen van informatie als een duidelijk punt voor verbetering wordt beschouwd. Het lokaal werkvloeroverleg wordt wel als een goede overlegvorm gezien om tot praktische afspraken te komen.

Ten aanzien van de beleidsmatige en uitvoerende *rol en bijdrage van de politie* bij de handhaving zijn door de andere handhavingpartners met name de volgende opmerkingen gemaakt, respectievelijk verwachtingen uitgesproken.

- De meeste geïnterviewden willen een grotere bijdrage van de politie op beleidsniveau. Vooral in het regionale overleg vindt men deze bijdrage veelal onder de maat, waardoor men het gevoel krijgt dat 'milieu' niet bij de leiding van het korps leeft. Een grotere beleidsmatige inbreng van de politie zou met name in het regionaal milieu-overleg (RMOH) gestalte kunnen krijgen.
- Bij een aantal instanties heeft men het beeld dat de afspraken die beleidsmatig binnen de regio en ook binnen het lokaal werkvloeroverleg worden gemaakt niet in de politieorganisatie 'doordruppelen'.
- Ten aanzien van de uitvoering van de handhaving zijn vrijwel alle geïnterviewden van oordeel dat de politie weinig eigen initiatief neemt. In de surveillance zou de politie meer overtredingen moeten signaleren. Aan deze 'oog- en oorfunctie' van de politie wordt het grootste belang gehecht en men verwacht dat de signalering door de politie een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van de 'eigen signalering' door de gemeente.
- Veel geïnterviewden merken op dat ze níet hebben kunnen constateren dat de milieukennis bij de politie, ondanks de gevolgde opleiding, in de afgelopen jaren is toegenomen; men stelt bovendien dat de (aanwezige) kennis in ieder geval beter benut zou kunnen worden.
- Een knelpunt ziet men in de beschikbaarheid, respectievelijk bereikbaarheid van de politie; de gemeenten doen in voorkomende gevallen een beroep op de politie, maar er is niet altijd sprake van een reactie door de politie, terwijl men hen (nadat het bestuurlijk traject is gevolgd) op dat moment 'als sterke arm' wil inzetten. De aanspreekbaarheid van de politie is lastig als de 'milieuman' niet aanwezig is, waardoor een (eventuele) vervolgactie vaak (te) laat is. Bovendien heeft men hierbij het idee dat 'het milieu' bij de politie slechts aan één persoon is toebedeeld, waardoor het draagvlak binnen de organisatie smal is.
- Afstemming van informatie wordt als een knelpunt ervaren. Voor een deel gaat het hier om de onbekendheid met de voornemens van de politie en ook andere partners op milieuterrein. Daarnaast speelt ook dat men vaak niet van elkaar weet welke acties reeds ondernomen zijn. Vanuit de andere handhavers is er behoefte aan informatie over politie-activiteiten en beleidsplannen en dit het liefst omschreven op enkele A4-tjes. Dit pleit voor een vroegtijdige afstemming bij de planvorming voor het opstellen van handhavingsprogramma's.
- De AID en het OM zien dat zwaardere milieudelicten toenemen en achten een sterkere samenwerking met en inzet van de politie op dit terrein gewenst. Bij de gemeenten ziet men de bestrijding van de 'zware milieucriminaliteit' over het algemeen niet als een belangrijk aandachtspunt, aangezien men hier weinig van merkt.

De verwachtingen van andere handhavers over de bijdrage van de politie zijn derhalve met name:

- een duidelijke inzet voor de surveillancetaak met het accent op de preventie- en signaalfunctie. Deze 'oog en oorfunctie' heeft bij de gemeenten prioriteit waarbij er meer eigen initiatief van de politie wordt verwacht;
- een betere bereikbaarheid en beschikbaarheid van de politie ter ondersteuning als 'sterke arm';
- een betere informatie-uitwisseling over te ondernemen en ondernomen acties;
- grotere beleidsmatige betrokkenheid en afstemming in het regionaal overleg.



## 6 Conclusie en aanbevelingen

### 6.1 Conclusie

In het voorgaande is aan de hand van beleidsnotities in kaart gebracht welke plannen zijn opgesteld en activiteiten zijn uitgevoerd door verschillende instanties die bij de handhaving van de milieuregelgeving een rol spelen. Voor de politie is onder meer gewezen op de taken die voortvloeiden uit de milieubeleidsrapporten van het CPB (1990) en van de Raad van Hoofdcommissarissen (1994).

Voor de politie zijn hierin drie taken onderscheiden:

- signalering van milieudelicten bij inrichtingen en in het veld;
- bestuursondersteuning en overleg met handhavingspartners;
- opsporing van zware, georganiseerde milieucriminaliteit.

Ook de andere partijen in de handhaving zien deze taken voor de politie weggelegd, maar leggen hierin verschillende accenten: de gemeenten leggen de nadruk op de signalerende functie van de politie en op de rol van 'sterke arm' als verlengstuk bij de bestuurlijke handhaving. Het OM en de AID leggen de nadruk op een bestrijding van de zware milieucriminaliteit door de politie. In dit opzicht wordt van de politie een inzet op meerdere terreinen verwacht, waarbij het de vraag is of men daar altijd aan kan voldoen. Voor de politie betekent dit dat men duidelijke prioriteiten zal dienen te stellen bij de inzet in het kader van de milieutaak.

Ofschoon er in de afgelopen jaren verbetering is opgetreden in de afstemming en op regionaal en lokaal niveau overleg wordt gevoerd, kan worden geconcludeerd dat van een geïntegreerd milieubeleid nog niet direct sprake is. Ten aanzien van de politie kan worden geconstateerd dat:

- het beleid van de politie niet helder is geformuleerd en dat er geen prioriteiten zijn gesteld;
- de inzet van de politie niet expliciet is vastgelegd en dat er geen adequate registratie van de inzet is;
- een draagvlak voor de uitvoering van de milieutaak bij de politie-organisatie ontbreekt;
- er een onvoldoende beleidsmatige inbreng van de politie is bij het regionaal milieuoverleg.

Op basis van deze conclusies zijn in paragraaf 6.2 enkele algemene aanbevelingen geformuleerd, die als uitgangspunten kunnen gelden voor het nader vast te stellen beleid binnen de districten.

### 6.2 Aanbevelingen

#### Samenwerking met partners

- Er dient in eerste instantie op regioniveau inzicht te ontstaan in de wederzijdse mogelijkheden van partners wat betreft taken, verantwoordelijkheden en inzet. Dit betekent dat al bij de beleidsvoorbereiding enerzijds de politie bij de andere partners aangeeft welke taken, accenten en mogelijkheden zij voor zichzelf ziet bij de handhaving, terwijl de andere partners anderzijds aangeven welke verwachtingen en behoeften er zijn en welke accenten er volgens hen gelegd dienen te worden door de politie.

- De politie dient vervolgens, in overleg met handhavende partners, op beleidsniveau aan te geven welke prioriteiten zij in de milieu-aanpak stelt. Op grond van gegevens over de inzet en effectiviteit over voorgaande jaren en meldingen door handhavende partners dient een prioriteitenlijst te worden opgesteld, dat ertoe leidt dat ook wordt aangegeven welke aspecten geen of minder aandacht zullen krijgen. In dit kader is het ook mogelijk de plannen van de verschillende handhavende partijen in de tijd op elkaar af te stemmen.  
Hiertoe dient er vanuit de politie een grotere beleidsmatige betrokkenheid in het regionaal milieu-overleg te zijn. De afspraken die aldaar worden gemaakt dienen ook een vertaling, respectievelijk invulling te krijgen binnen de politie-organisatie.
- Er dienen afspraken te worden gemaakt met handhavingspartners over de terugkoppeling van informatie. Voor een deel is het werkvloer-overleg hiervoor een instrument. Bovendien kunnen procedures over afhandeling van milieuzaken worden afgesproken in de vorm van protocollen.

### **Verbreding draagvlak voor milieutaak binnen de districten**

- Het verkrijgen van een intern draagvlak bij de politie voor de handhaving van de milieuregelgeving vereist speciale aandacht. Dit draagvlak moet in de eerste plaats aanwezig zijn op het leidinggevend niveau, waarbij aandacht voor de milieutaak bij het middenkader verankerd dient te zijn. Zo wordt in de randvoorwaardelijke sfeer een garantie gegeven voor aandacht voor de milieutaak, waarbij er ook een aansturing is wat betreft de uitvoering ervan. Gezien het huidige (smalle) draagvlak wordt hiertoe een specifieke, projectmatige aanpak aanbevolen.

### **Inzet, taken en informatie**

- De inzet van de politie voor de milieutaak dient te worden vastgelegd in een bepaald percentage van de totaal beschikbare inzet (in voorgaande jaren is uitgegaan van circa 2%). Op deze wijze wordt in principe een basisgarantie gegeven voor de inzet van de politie. Bovendien dient na de bepaling van de inzet aangegeven te worden op welke wijze de inzet feitelijk zal worden ingevuld. Hiertoe dient ook een heldere registratie gevoerd te worden. Deze informatie dient ook te worden teruggekoppeld aan (direct betrokken) handhavingspartners.
- Per district dient te worden aangegeven op welke wijze de beschikbaarheid en bereikbaarheid van de politie kan worden gegarandeerd. Dit betekent dat de operationele inzet/capaciteit en taken intern worden toebedeeld, bijvoorbeeld door het aanwijzen van enkele taakaccenthouders milieu en het aangeven van de inzet vanuit de BPZ. Van belang is hierbij dat met de groepschefs afspraken worden gemaakt over de aansturing van de activiteiten.
- In de surveillance moet meer aandacht aan milieu-aspecten worden besteed. Dit kan bereikt worden door projectgerichte milieusurveillance, waarbij ook milieuzaken op basis van eigen initiatief worden onderzocht. Op het ogenblik is het eigen initiatief in de regio gemiddeld nog geen 20%, hetgeen duidelijk omhoog kan.
- De inzet dient een vertaling te krijgen in de feitelijke handhaving. Het aantal processen-verbaal voor milieuzaken is verhoudingsgewijs laag. Ofschoon een toename van het aantal processen-verbaal geen doel op zich is, kan dit aantal wel omhoog. Bovendien dient de melding van 'resultaat onbekend' als afdoening van een milieusaak zoveel mogelijk te worden vermeden. We bevelen aan hiervoor duidelijke richtlijnen op te stellen, zodat er sprake is van 'resultaatgericht onderzoek'.

- Er is capaciteit nodig bij de politie voor de ondersteuning van gemeenten indien het bestuurlijk traject leidt tot een optreden bij bedrijven; de politie dient hier, zo veel als mogelijk, beschikbaar en bereikbaar te zijn om op te treden als 'sterke arm'.
- Inzet op het terrein van de 'zware' (georganiseerde) milieucriminaliteit door de politie vergt een incidentele inzet, waarbij er een nauwe samenwerking dient te zijn met de AID en het OM. Dit betekent dat de bestrijding van de middelzware-zware milieucriminaliteit meer aandacht dient te krijgen.
- Voor de handhaving van de milieutaak is het van belang dat er voldoende, adequate milieukennis bij de politie beschikbaar komt; de reeds voorhanden zijnde kennis in de BPZ lijkt bovendien beter benut te kunnen worden. Het is te overwegen op districtsniveau enkele functionarissen als 'aanspreekpunten' in te zetten op het terrein van de milieuregelgeving.