

**Integrale Handhaving
Milieuregelgeving**

**Politieregio
Noord-Holland Noord**

**Samenvatting
projectnotitie**

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

1 Inleiding

Sinds eind jaren tachtig is de noodzaak tot het nemen van maatregelen ter bescherming van het leefmilieu door de rijksoverheid expliciet aan de orde gesteld. Deze aandacht voor het milieu is onder meer vertaald in een intensivering van de handhaving van de milieuregelgeving door de politie.

Binnen de politieregio heeft het Regionaal Milieubureau (RMB) de afgelopen jaren een centrale rol gespeeld in de vormgeving en organisatie van de politieke milieutaak. Aangezien het RMB in Noord-Holland Noord na 1996, als zelfstandig, ondersteunend bureau binnen de politie voor de uitvoering van de milieuhandhavingstaak, zal worden opgeheven en de milieutaak in de BPZ binnen de districten geïntegreerd zal dienen te worden, ontstaat een situatie waarin er ook een nieuwe plaatsbepaling inzake de milieutaak dient plaats te vinden. Hierop anticiperend is door de politie Noord-Holland Noord in het najaar 1995 het project 'Integrale Handhaving Milieuregelgeving' (IHM) gestart. Westfriesland is voor dit project als experimentgebied gekozen.

Aan bureau van Dijk, van Soomen en Partners (DSP) is gevraagd het project te ondersteunen in de vorm van onderzoek en advies.

Voor de uitvoering van het project zijn door DSP verschillende beleidsnotities op het terrein van de handhaving van milieuregelgeving geanalyseerd en zijn cijfers verzameld over de handhaving in de regio, respectievelijk het WGR-gebied Westfriesland. Bovendien zijn door politiefunctionarissen van de twee districten in Westfriesland interviews met andere handhavende instanties in het experimentgebied gevoerd. Deze interviews hadden tot doel zicht te krijgen op de mogelijkheden om het beleid inzake de 'integrale handhaving milieuregelgeving' verder te ontwikkelen.

Over de bevindingen van het onderzoek is door DSP een uitgebreide projectnotitie opgesteld. In onderhavige notitie wordt hiervan een samenvatting gegeven.

Voor de uitvoering en begeleiding van het project is een werkgroep samengesteld waarin het RMB, het Bureau Beleid en Control, de politiedistricten Westfriesland Oost en West, de SUM¹ en DSP zitting hadden.

¹ Intergemeentelijk samenwerkingsverband; Samenwerking Uitvoering Milieutaken.

2 Conclusies

Milieutaak van de politie

De milieutaak van de politie omvat 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.

Ook de andere handhavende partijen in de regio zien de genoemde milieutaken 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. Voor de politie betekent dit dat men duidelijke prioriteiten zal dienen te stellen bij de inzet in het kader van de milieutaak.

Daadwerkelijke milieuhandhaving politie Noord-Holland Noord

Aantal en aard van de milieuzaken

Uit de registratiegegevens komt naar voren dat de politie in de regio in 1994 in totaal circa 11.000 milieuzaken heeft behandeld (in 1991 lag dit aantal nog op bijna 7.000 milieuzaken).

Geluidsoverlast maakt ongeveer de helft uit van alle onderzoeken en bepaalt voor een belangrijk deel de inzet van de politie bij de handhavingstaak. Naast geluidsoverlast scoren ook overlast vuurwerk, afvalstort, autowrak/sleutelaar, APV-overtredingen, mestopslag/uitrijding en waterverontreiniging redelijk hoog.

Afhandeling van milieuzaken

Het aandeel van de milieuzaken waarvoor een proces-verbaal wordt uitgeschreven blijkt met 5% aan de lage kant. Bovendien komt naar voren dat een redelijk hoog percentage van de incidenten niet als een strafbaar feit wordt geboekt (bijna 30%). Tot slot scoort de categorie 'resultaat onbekend' redelijk hoog (10%), hetgeen aanleiding kan zijn om na te gaan hoe de afhandeling feitelijk is verlopen.

Eigen initiatief van de politie

Het eigen initiatief van de politie wat betreft de milieuhandhaving is laag: slechts 16% van de zaken was in 1994 te rangschikken onder eigen initiatief. Het aandeel 'eigen initiatief' is bovendien in de periode 1993-1994 met 11% gedaald. Dit betekent dat de politie voornamelijk op externe meldingen reageert; het gewenste pro-actieve karakter van de handhaving door de politie is daarmee (nog) niet uit de verf gekomen.

Capaciteitsinzet van de 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 beschikbare gegevens is echter niet te achterhalen welke capaciteit feitelijk is ingezet, aangezien in sommige districten niet of nauwelijks wordt geregistreerd, dan wel uitgegaan wordt van geplande in plaats van feitelijk bestede uren. Uitspraken over de gepleegde, feitelijke inzet voor milieuhandhaving zijn om deze redenen niet betrouwbaar.

Afstemming en samenwerking handhavingspartners

Om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden om de milieutaak te ontwikkelen, zijn door politiefunctionarissen uit de districten Westfriesland Oost en West interviews met andere handhavende instanties gevoerd. In totaal zijn twaalf interviews met beleidsmedewerkers en uitvoerenden afgenomen: met zeven gemeenten, de SUM, de AID, Uitwaterende Sluizen, de provincie Noord-Holland en het O.M.

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

- Men wil 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 in het Regionaal Milieu-Overleg gestalte kunnen krijgen.
- Bij enkele 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.
- De politie dient de opgedane kennis (vanuit de milieu-opleiding) beter te benutten om milieudelicten te kunnen traceren.
- 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.
- De uitwisseling van informatie wordt als knelpunt ervaren, waarbij men relatief onbekend is met de voornemens van de politie en andere partners op milieuterrein. Het belang van een goede afstemming van voornemens wordt algemeen onderschreven en dient zijn weerslag te krijgen in (gezamenlijk onderschreven) handavingsprogramma's.
- De AID en het O.M. 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.

3 Aanbevelingen

In aansluiting op de bevindingen van het onderzoek, worden de volgende aanbevelingen door de werkgroep onderschreven.

Samenwerking met partners

- Er dient op regioniveau inzicht te ontstaan in de wederzijdse mogelijkheden van partners wat betreft taken, verantwoordelijkheden en inzet.
- De politie dient vervolgens, in overleg met handhavende partners, op beleidsniveau aan te geven welke prioriteiten zij in de milieu-aanpak stelt. Hiertoe dient er vanuit de politie een grotere beleidsmatige betrokkenheid in het regionaal milieuoverleg te zijn.
- Er dienen afspraken te worden gemaakt met handhavingspartners over de uitwisseling van informatie.

Verbreding draagvlak 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; de milieutaak dient vervolgens bij het middenkader verankerd te worden. 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.

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. Hiertoe dient ook een heldere registratie gevoerd te worden.
- 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. Zo dient er bij de politiedistricten minimaal een 'aanspreekpunt' te zijn in de vorm van een 'milieu-man' die voor de interne aansturing en externe contacten zorg draagt. Het is daarbij van belang dat 'het milieu' niet alleen op de schouders van deze ene functionaris rust, maar beleidsmatig en in de uitvoering een breed draagvlak heeft.
- 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.
- De inzet dient een vertaling te krijgen in de feitelijke handhaving; het percentage processen-verbaal kan omhoog. Bovendien dient de melding van 'resultaat onbekend' als afdoening van een milieuzak 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'.
- Op het terrein van de zware (georganiseerde) milieucriminaliteit dient er een grotere inzet van de politie te zijn, waarbij binnen de politie-organisatie expertise en draagvlak moet worden opgebouwd en extern de samenwerking met de AID en het OM wordt uitgebouwd.
- Voor de handhaving van de milieutaak is het van belang dat er voldoende, adequate milieukennis bij de politie beschikbaar is; de reeds voorhanden zijnde kennis in de BPZ lijkt bovendien beter benut te kunnen worden.

Deze aanbevelingen vormen de basis voor de milieuparagraaf in het regionaal beleidsplan, waarbij de invulling ervan op het niveau van de districten dient plaats te vinden.