



## Bestuurlijke rapportage overtredende overheden

*Een kwestie van willen en kunnen...*

Mr. A.G. Mein - Verwey- Jonker Instituut  
Prof. Dr. H.G. van de Bunt - Erasmus Universiteit Rotterdam

Augustus 2010

Kromme Nieuwegracht 6  
3512 HG Utrecht

T : (030) 230 07 99  
F : (030) 230 06 83

E : [secr@verwey-jonker.nl](mailto:secr@verwey-jonker.nl)  
I : [www.verwey-jonker.nl](http://www.verwey-jonker.nl)



## Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Achtergrond en uitvoering onderzoek	7
2.1.	Context	7
2.2.	Vraagstelling	7
2.3.	Opzet en uitvoering van het onderzoek	8
3.	Bevindingen	9
3.1.	Het type zaken	9
3.2.	De vervolgingsbeslissing	10
3.3.	De context en oorzaken	12
4.	Analyse en conclusies	17
4.1.	De overtredingen in perspectief	17
4.2.	Conclusies en aanbevelingen	21
	Geraadpleegde literatuur	25
	Bijlagen	27



## 1. Inleiding

Het Functioneel Parket, onderdeel van het Openbaar Ministerie, heeft de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven een bestuurlijke rapportage op te stellen naar aanleiding van een aantal strafzaken waarbij het een overheidsorgaan als (één van de) verdachte(n) is aangemerkt. De bestuurlijke rapportage moet inzicht verschaffen in de achtergronden en mogelijke oorzaken van de overtredingen. Het moet tevens lessen opleveren voor het bestuur. De bestuurlijke rapportage is eind 2009 uitgevoerd aan de hand van een analyse van de desbetreffende strafdossiers en vraaggesprekken met medewerkers van het Openbaar Ministerie.

In het volgende hoofdstuk gaan wij in op de achtergrond en uitvoering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 schetsen wij onze bevindingen, om in hoofdstuk 4 conclusies te trekken en aanbevelingen te doen.



## 2. Achtergrond en uitvoering onderzoek

In dit hoofdstuk staan wij stil bij de achtergrond waartegen de onderzoeksvragen zijn geformuleerd en werkwijze die wij hebben gevolgd om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

### 2.1. *Context*

#### *Overtredende overheidsorganen problematisch*

Het Openbaar Ministerie, in het bijzonder het Functioneel Parket, wordt met een zekere regelmaat geconfronteerd met strafzaken waarin een overheidsorgaan als verdachte is aangemerkt. Het kan gaan om de centrale en de decentrale overheid. In sommige gevallen lijken de strafbare feiten het gevolg te zijn van onoplettendheid of nalatigheid, in andere gevallen lijken ze voort te vloeien uit de wijze waarop het overheidsorgaan de betrokken belangen (kennelijk) heeft afgewogen. Strafzaken tegen een overheidsorgaan zijn doorgaans bewerkelijk en liggen gevoelig, mede gelet op de politieke en publicitaire dimensie van die zaken. Bovendien kan het doen van dergelijk strafrechtelijk onderzoek de samenwerking met andere overheidsorganen bemoeilijken (Kleiman e.a., 1995). Het Openbaar Ministerie onderhoudt immers tal van beleidsmatige en bestuurlijke contacten met andere overheidsorganen.

Dit roept de vraag op of uit deze strafzaken geen lessen zijn te trekken. Om wat voor zaken gaat het? Hoe waarderen en kwalificeren het overheidsorgaan en het Openbaar Ministerie de feiten? Hoe kunnen de overtredingen worden verklaard? Wat is de context waarbinnen ze zijn begaan? Kan een en ander worden voorkomen? Wat betekent een en ander voor de opstelling van het Openbaar Ministerie en de verhouding tot andere overheidsorganen? In dit licht heeft het Functioneel Parket de Erasmus Universiteit Rotterdam en het Verwey-Jonker Instituut de opdracht gegeven een bestuurlijke rapportage op te stellen naar aanleiding van een aantal (deels nog niet afgeronde) strafzaken waarbij een overheidsorgaan als (één van de) verdachte(n) is aangemerkt.

De bestuurlijke rapportage betreft niet een gedetailleerde en feitelijke reconstructie van één of meer strafzaken, maar schetst een geabstraheerd en geanonimiseerd beeld op basis van een twaalfstal geselecteerde zaken.

#### *Doelstelling bestuurlijke rapportage*

De bestuurlijke rapportage moet lessen opleveren voor het bestuur. Het beschrijft de mechanismen en dynamiek die hebben bijgedragen aan het begaan van de overtredingen en biedt aanknopingspunten om de mechanismen en dynamiek te doorbreken.

### 2.2. *Vraagstelling*

In het licht van bovenstaande luiden de onderzoeksvragen als volgt.

1. Welke overtredingen zijn door overheidsorganen begaan en waarom is vervolging in-gesteld?
2. Binnen welke context zijn de overtredingen begaan en welke factoren kunnen het begaan van de overtredingen verklaren?
3. Welke lessen zijn te trekken voor het openbaar bestuur?

### 2.3. *Opzet en uitvoering van het onderzoek*

Teneinde bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden zijn in overleg met de opdrachtgever twaalf strafzaken geselecteerd uit het bestand aan strafzaken van de vier handhavingseenheden van het Functioneel Parket. Het betreft uiteenlopende strafzaken waarin de Staat der Nederlanden, agentschappen en diverse gemeenten tot de verdachten behoren. Ze vormen een afspiegeling van het type strafzaken tegen overheidsorganen dat bij het Functioneel Parket speelt.

Van die zaken is vervolgens het strafdossier geanalyseerd aan de hand van een checklist en zijn vraaggesprekken gevoerd met de betrokken officieren van justitie aan de hand van een gespreksleidraad (zie bijlage 1). Wij hebben twaalf dossiers ingezien en met zeven zaaksofficieren gesproken (zie de bijlage 2). Het onderzoek is eind 2009 uitgevoerd.

Wij hebben in het onderzoek geen aandacht besteed aan het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid en de betekenis daarvan voor het Openbaar Ministerie.

#### *Begeleidingscommissie*

Het onderzoek is begeleid door mr. R. de Rijck, mr. dr. J.L.M. Boek en mr. ir. E.J. van de Lisdonk van het Functioneel Parket.



### 3. Bevindingen

In dit hoofdstuk schetsen wij een algemeen beeld van de overtredingen, waarom vervolging is ingesteld evenals de context waarbinnen zij zijn begaan en de mogelijke oorzaken en verklarende factoren.

#### 3.1. *Het type zaken*

##### *Feiten en verdenkingen*

In het onderstaande is zakelijk weergegeven welke zaken zijn onderzocht.

<i>Zaaknummer</i>	<i>Feitencomplex</i>	<i>Verdenking</i>	<i>Verdachte</i>
1	Sluikhandel in (gevaarlijke) afvalstoffen, valsheid in geschrifte	Overtreding van art. 26 e.v. EVOA, art. 10.60 Wet Milieubeheer, art. 225 Wetboek van strafrecht	Staat
2	Af- en terugpompen gevaarlijke afvalstoffen, valsheid in geschrifte	Overtreding van EVOA, art. 10.37 Wet Milieubeheer, Wet voorkoming afvalstoffen, art. 225 Wetboek van strafrecht	Gemeente
3	Onttrekken grondwater aan bouwterrein	Overtreding van art. 14 Grondwaterwet	Gemeente
4	Aanleg oefengolfbaan (ontgrondingen)	Overtreding van art. 8.40, 8.41 en 10.2 Wet Milieubeheer, art. 3 Ontgrondingenwet, art. 13 Wet bodembescherming, art. 10 Wet op de Ruimtelijke ordening, bestemmingsplan en lokale verordeningen	Gemeente
5	Verwerking vervuilde grond bij uitbreiding golfbaan	Overtreding van art. 8.1, 10.1 en 10.3 Wet Milieubeheer en art. 7 Bouwstoffenbesluit	Gemeente
6	Verwijdering en afvoer asbest bij sloop schoolgebouw, zonder deugdelijke asbestinventarisatie	Overtreding van art. 3 Asbestverwijderingsbesluit, art. 10.1 Wet Milieubeheer	Gemeente
7	Afvoer en ondeugdelijke opslag vervuilde grond	Overtreding van art. 8.1, 10.1, 10.37 Wet Milieubeheer, art. 6 en 13 Wet Bodembescherming	Gemeente

Zaaknummer	Feitencomplex	Verdenking	Verdachte
8	Verwijdering en afvoer asbest uit renovatiepanden, valsheid in geschrifte, omkoping	Overtreding van art. 3, 5 en 9 Asbestverwijderingsbesluit, art. 10.1, 10:37 en 10:39 Wet Milieubeheer, lokale Bouwverordening, art. 140, 225, 177(a), 362, 363 Wetboek van strafrecht	Gemeente
9	Onttrekken grondwater aan bouwterrein	Overtreding van art. 14 Grondwaterwet	Gemeente
10	Lozing verontreinigd afvalwater op oppervlaktewater	Overtreding van art. 8:40 Wet Milieubeheer, art. 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren, art. 350 Wetboek van strafrecht	Agentschap
11	Lozing gasolie door boot op oppervlaktewater	Overtreding van art. 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren	Agentschap
12	Opslag grond en dempen watergang als gevolg van verschuiving grond	Overtreding van art. 8.1 Wet Milieubeheer, Keur Hoogheemraadschap	Agentschap

#### *Aard verdenking en verdachten*

Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt is in alle (12) onderzochte zaken sprake van verdenking van overtreding van uiteenlopende milieuvoorschriften. In vier gevallen is ook sprake van verdenking van commune strafbare feiten. Het betreft een grote variëteit aan overtredingen. Zo variëren ze in ernst, rechtsgevolg en complexiteit. In acht gevallen was een gemeente één van de verdachten, in een geval de Staat der Nederlanden (i.c. een ministerie) en in drie gevallen een agentschap. In eerder onderzoek naar regelovertreding door overheden (Huberts e.a., 2005: 159) komt ook naar voren dat de meeste overtredingen voorschriften betreffen op het gebied van natuur en milieu en dat de meeste overtredingen door gemeenten worden begaan.

#### *Afdoening*

Ten tijde van het onderzoek waren zes van de onderzochte zaken reeds afgedaan. Eén zaak is geseponeerd (ivm de strafrechtelijke immuniteit van de overheid), in vier zaken is een transactievoorstel geaccepteerd en in één zaak heeft de rechter een vonnis uitgesproken. Van de overige zaken heeft het Openbaar Ministerie in twee gevallen hoger beroep ingesteld. Drie zaken waren nog bij het Openbaar Ministerie in behandeling en één bij de rechtbank.

### **3.2. De vervolgingsbeslissing**

De onderzochte zaken zijn aan het licht gebracht door een milieuteam van de regiopolitie of door een buitengewoon opsporingsambtenaar en door middel van een proces-verbaal aan het Openbaar Ministerie overgedragen. Ze zijn niet door het desbetreffende overheidsorgaan zelf aangebracht bij het Openbaar Ministerie.

#### *Ernst overtreding*

Uit de vraaggesprekken komt naar voren dat de betrokken officieren van justitie om de volgende redenen vervolging instellen. Om te beginnen refereren zij aan de ernst van de overtreding. De geïnterviewde officieren van justitie gaan over tot vervolging als er in hun ogen sprake is van een ernstige milieuovertreding, waarbij schade is of dreigt te worden toegebracht aan de het milieu en/of de volksgezondheid. Bijvoorbeeld in het geval van schending van de voorschriften met betrekking tot de omgang met asbest of gevaarlijke stoffen. Andere officieren wijzen daarnaast op het stelselmatige karakter van de overtredingen of de samenhang met commune

delicten. Een en ander ligt in het verlengde van het beleid van het Functioneel Parket dat er, blijkens het Jaarbericht 2008, op is gericht met het strafrecht vooral de zwaardere milieudelicten aan te pakken<sup>1</sup>. Een aantal officieren van justitie verwijst in dit verband naar het algemene vervolgingsbeleid in milieuzaken (de Aanwijzing handhaving milieurecht<sup>2</sup>) of naar bestuurlijke afspraken op basis waarvan zij tot strafvervolgning hebben besloten. Bijvoorbeeld in het geval van lozing op het oppervlaktewater, onttrekking van grondwater of ontgronding.

#### *Voorbeeldfunctie*

Naast deze meer voor de hand liggende redenen, blijkt er nog een belangrijke aanvullende reden te zijn om vervolging in te stellen. Deze is gelegen in het bijzondere karakter van de overtreder. Alle geïnterviewde officieren van justitie stellen zich op het standpunt dat de overheid een voorbeeldfunctie dient te vervullen. Als het gaat om naleving van wettelijke voorschriften dient de overheid volgens hen het goede voorbeeld te geven. De officieren van justitie zeggen in hun requisitoir dan ook de nadruk te leggen op het normatieve belang van consequente naleving door de overheid. "Ik zie voor mezelf een opvoedende rol", aldus een officier van justitie. Ook dient de overheid rechtmatig te handelen en dient haar integriteit buiten twijfel te staan. Het Openbaar Ministerie komt in actie als die integriteit wordt bedreigd. Met vervolging geeft het een signaal af.

Dit speelt in de ogen van de officieren van justitie nog sterker als het overheidsorgaan taken op zich neemt die private organisaties doorgaans uitoefenen of als het in een publiek-privaat samenwerkingsverband opereert. Te denken valt aan gebiedsontwikkeling, het (doen) uitvoeren van graaf- en bouwwerkzaamheden of het exploiteren van een haven. De overheid dient zich net als marktpartijen aan de geldende voorschriften te houden. De overheid kan bij tegenslag niet rekenen op een uitzonderingspositie, aldus de officieren van justitie. Zij ervaren dit als een zwaarwegend uitgangspunt.

Er zijn wel nuanceverschillen te onderkennen in de wijze waarop de officieren van justitie vervolgens invulling geven aan hun vervolgingsbeslissing. Voor sommigen van hen is het feit dat de verdachte een overheidsorgaan is een reden om standaard te dagvaarden en in een enkel geval zelfs een relatief hogere strafeis te formuleren. Andere officieren van justitie laten de keuze tussen dagvaarden en het aanbieden van een transactie afhangen van de omstandigheden van het geval.

#### *Strenger geworden*

Als deze bevindingen worden afgezet tegen eerder onderzoek uit 1995 van het WODC (Kleiman, e.a.), blijkt dat de officieren van justitie strenger zijn geworden en over het algemeen meer uniform optreden. Ze stellen in beginsel vervolging in en laten zich niet meer weerhouden door het mogelijke negatieve effect van hun vervolgingsbeslissing op de bestuurlijke samenwerking. Dit lag in het verleden wel anders. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat een deel van de officieren van justitie op vergelijkbare gronden als hun hedendaagse collega's besloot tot vervolging (Kleiman, 1995:23). Echter, een ander en groter deel koos (ook) voor het oplossen van de zaak in onderling overleg, bijvoorbeeld door middel van een brief, een gesprek of een schriftelijke waarschuwing. Zij meenden op deze wijze effectiever het gedrag van het desbetreffende overheidsorgaan te kunnen beïnvloeden en beoogden aldus een mogelijke breuk in de samenwerking te vermijden. Ook waren ze clement jegens kleine gemeenten (Kleiman, e.a. 1995:18-

<sup>1</sup> Openbaar Ministerie, Functioneel Parket, Jaarbericht 2008, p.3. Zie ook vraaggesprek met R. de Rijck in Handhaving 2009, nr 4, p. 10 -13

<sup>2</sup> Aanwijzing handhaving milieurecht, College van Procureurs-Generaal, 29 november 2005, kenmerk 2005A027, Stcrt. 2005, 253

21 en 68-72). Als het ernstige milieuovertredingen betreft, lieten zij wel altijd een proces-verbaal opmaken (1995:21).

### 3.3. *De context en oorzaken*

De analyse van de strafdossiers (12) en de vraaggesprekken (7) geven inzicht in de context waarbinnen de overtredingen zijn begaan en de factoren die daarbij een rol hebben gespeeld. Wij hebben gezocht naar mogelijke oorzaken en verklaringen, niet naar rechtvaardigingen. Het betreft een casuïstisch beeld, gezien door de bril van Openbaar Ministerie.

De in de onderzochte strafzaken geconstateerde overtredingen kunnen op verschillende wijze worden getypeerd, zowel wat betreft oorzaak als rechtsgevolg. Wat betreft de oorzaken is een glijdende schaal denkbaar van incidenteel naar structureel, mede in de zin van organisatie(structuur)gebonden oorzaken. Een andere typering van de overtredingen is het rechtsgevolg en de normatieve lading. Ook hier is een glijdende schaal denkbaar van minder tot zeer ernstig en/of van een geringe tot een grote impact op het achterliggende belang van milieu en volksgezondheid. Omdat het merendeel van de overtredingen uit de onderzochte strafzaken als betrekkelijk ernstig is aan te merken (met uitzondering wellicht van de typische fouten en slordigheden), is deze indeling minder bruikbaar. Wij hanteren in onze beschrijving van de onderzochte strafzaken dan ook een indeling in oorzakelijke categorieën. In het onderstaande gaan wij achtereenvolgens op de categorieën in.

#### *Fouten en slordigheden*

Om te beginnen was in een aantal zaken sprake van pech, fouten en slordigheid waardoor de regels werden geschonden. Zo verloor een dienstboot motorolie als gevolg van de gebrekkige werking van de motor. In een tweede geval kwam er strooizout en olie in een sloot en bezweek er een aantal bomen langs de sloot. Dit was het gevolg van het niet goed functioneren van het afwateringssysteem van een opslagloods en lekkages in de vloestofdichte vloer van de opslagruimte. In een derde geval schoof een grote hoeveelheid ondeugdelijk opgeslagen zand over de opslagplaats heen in een nabijgelegen weiland en een sloot. De sloot werd hierdoor grotendeels gedempt. Het ging om een grote hoeveelheid overtollig zand dat tijdelijk moest worden opgeslagen in verband met een reconstructie van de A2. Deze zaken werden aan het licht gebracht door de opmerksaamheid van (buitengewoon) opsporingsambtenaren. Zij constateerden de overtredingen op heterdaad. De geconstateerde gebreken werden doorgaans vlot gerepareerd. In weer een ander geval werd door slordigheid van een onder tijdsdruk staande ambtenaar nagelaten een complete bouwkundige inventarisatie uit te voeren (dwz foto's maken en meetbouten aanbrengen) voorafgaand aan bronbemaling ten behoeve van bouwwerkzaamheden.

#### *Onvoldoende deskundigheid en capaciteit*

In een aantal zaken waren de betrokken ambtenaren qua deskundigheid en capaciteit onvoldoende toegerust om de hen toebedeelde taken adequaat uit te voeren. Zo bleek men in een gemeente bij de uitvoering van asbestsaneringswerkzaamheden te werken op basis van achterhaalde voorschriften en procedures voor de inventarisatie van asbest. In een andere gemeente negeerde de betrokken ambtenaar grondanalyses bij de aanvoer en verwerking van partijen (vervuilde) grond bij de uitbreiding van een golfbaan. Hem schoot de tijd tekort voor een grondige controle. In weer een andere gemeente werd de lokale regelgeving voor bouwen en slopen, waaronder de verwijdering van asbest, telkens op uiteenlopende wijze geïnterpreteerd of (te) beperkt toegepast. Verleende vergunningen bleken vaak onvolledig of onjuist. In het toezicht geconstateerde onvolkomenheden moesten achteraf worden gelegaliseerd. Verder was het toezicht gebrekkig en lieten toezichthoudende ambtenaren in voorkomende gevallen hun oren te veel hangen naar de bouwondernemers. Malafide bouwondernemers maakten misbruik van deze

situatie en ontdoken de bouw- en sloopvoorschriften, in het bijzonder de asbestregelgeving. Overigens worden in deze zaak twee ambtenaren verdacht van omkoping en valsheid in geschrifte.

#### *Onvoldoende scheiding functies, tegenspraak en leiding*

Het bestuur vervult meerdere functies tegelijkertijd. Zo kan het eigenaar zijn van gebouwen of grond. In dat geval dient het voor bijvoorbeeld bouw- of sloopwerkzaamheden (aan zichzelf) een vergunning aan te vragen. Het is ook belast met het toezicht op de naleving van de vergunningvoorschriften en het opleggen van een sanctie in het geval een overtreding wordt geconstateerd. In een aantal zaken kwamen deze rollen samen in de persoon van één of enkele ambtenaren en was er tegelijkertijd sprake van een onvoldoende kritische organisatiecultuur.

In een zaak leidde deze constellatie er toe dat de betrokken ambtenaar, die was aangewezen om de sloop van een schoolgebouw te begeleiden, de vergunning regelde en zijn eigen draai gaf aan de toepassing van de voorschriften door zelf een asbestinventarisatie uit te voeren. Hij stond daarbij onder hoge druk van het gemeentebestuur om de sloop tijdig te realiseren uit angst voor brandstichting (met als gevolg verspreiding van asbest) in de leegstaande school rond de jaarwisseling. Bovendien opereerde deze ambtenaar vrijwel alleen, betrok niemand bij zijn werkzaamheden en pleegde niet of nauwelijks overleg. Hij hoefde ook geen verantwoording af te leggen, alleen het eindresultaat telde. Dit beeld van solistisch opereren geldt ook voor eerdergenoemde ambtenaar die was belast met het toezicht op de naleving van het Bouwstoffenbesluit bij de uitbreiding van de golfbaan. Hij vroeg noch kreeg hulp bij de uitvoering van zijn werkzaamheden, waardoor hij zijn eigen gang ging en de geldende voorschriften negeerde. Het geldt ook voor eerdergenoemde ambtenaren die waren belast met de vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de lokale bouw- en sloopvoorschriften. In die zaken was de heersende organisatiecultuur elkaar de vrije hand te laten in de organisatie en uitvoering van werkzaamheden. Het was ongebruikelijk om bij elkaar te rade te gaan of over elkaars schouder mee te kijken. De leiding stond ver af van de werkvloer. De desbetreffende ambtenaren konden zo hun eigen gang gaan.

#### *Onheldere taakverdeling en sturing*

Voorts bleek in enkele zaken dat het onduidelijk was wie zorg moest dragen voor het naleven van de toepasselijke voorschriften. In het geval het overheidsorgaan een derde, bijvoorbeeld een projectbureau, een ingenieursbureau of een aannemer, de opdracht had gegund voor het organiseren en uitvoeren van graaf-, pomp- en bouwwerkzaamheden, ging het er van uit dat de opdrachtnemer zorg zou dragen voor de vergunningverlening en het naleven van de vergunningvoorschriften. De opdrachtnemer bleek vaak in de veronderstelling te verkeren dat het overheidsorgaan dit voor zijn rekening zou nemen.

#### *Bestuurlijke opstelling ten aanzien van vergunningverlening en handhaving*

In enkele zaken voert het overheidsorgaan een aarzelende en zigzagkoers als het aankomt op vergunningverlening en handhaving. Het zette dan onvoldoende door als het aankwam op handhaving. Hierbij speelde een rol dat het overheidsorgaan het van belang achtte de lokale economie of gebiedsontwikkeling te stimuleren. Ook speelde een rol de wens de lokale regel- en lastendruk terug te brengen en een gunstig ondernemingsklimaat te creëren. Zo werd in een zaak, bij de aanleg van een golfbaan, aanvankelijk op een overtreding gereageerd met een last onder dwangsom, terwijl in een later stadium andere overtredingen achteraf werden gelegaliseerd of gedoogd in het vertrouwen dat het bestemmingsplan wel zou worden gewijzigd. De gemeente liet zich in dit geval weinig gelegen liggen aan het provinciale beleid en toezicht.

Kwaadwillende ondernemers maakten daarvan handig gebruik door hun werkzaamheden door te zetten en het overheidsorgaan telkens voor een voldongen feit te stellen.

#### *Garanderen ongestoorde voortgang project*

In een aantal van de onderzochte zaken was sprake van sterke tijdsdruk of beriep het overheidsorgaan zich op overmacht. Zo dienden graaf-, sloop- of bouwwerkzaamheden om uiteenlopende redenen snel en tegen zo laag mogelijk kosten te worden uitgevoerd. Vertraging van deze werkzaamheden zou (onvoorziene) extra kosten met zich mee brengen. In een zaak leidde de tijdsdruk om een stuk grond op tijd bouwrijp te krijgen tot een slordige naleving van de vergunningvoorschriften voor bronbemaling. In een andere zaak moest de sloop van schoolgebouw voor de jaarwisseling plaatsvinden in verband met de vrees voor brandstichting. Dit leidde er toe dat de betrokken ambtenaar de hand lichtte met de voorschriften voor asbestinventarisatie en -verwijdering. De tijdsdruk speelde ook bij de opslag van overtollig zand op een onvoldoende verstevigd terrein bij een grootschalige reconstructie van de A2. Die mocht immers niet in gevaar worden gebracht. In nog een andere zaak moesten de afvalstoffen die vrijkwamen bij een groot bouwproject snel en tegen lage kosten worden afgevoerd en verwerkt, zodat de voortgang van dat project niet in gevaar zou komen. Achteraf bleek dat de afvalstoffen in strijd met de milieuvorschriften werden afgevoerd en opgeslagen in een bassin dat lekte. Alle aandacht ging uit naar de ongestoorde voortgang van het bouwproject en schonk men onvoldoende aandacht aan de verwerking van de daarbij vrijkomende afvalstoffen.

In een andere zaak beriep het overheidsorgaan zich op overmacht. Bij bronbemaling in verband met graafwerkzaamheden voor de aanleg van een gemeentearchief en een woon-zorgcomplex, uitgevoerd onder leiding van de gemeente, werd langer en meer grondwater onttrokken dan toegestaan op basis van de afgegeven vergunningen. Anders kon men niet tijdig met de bouw beginnen, aldus de gemeente. Op een andere bouwlocatie werd het water geloosd vooruitlopend op een nog te ontvangen gedoogbeschikking. Volgens de gemeente kon men niet anders dan de vergunningvoorschriften negeren door een samenloop van omstandigheden (vertraging door vakantie, hevige regenval en het type grond) waardoor men de bouwputten niet droog kreeg en het overtollige water moest worden geloosd.

Dit verschijnsel lijkt nog sterker te spelen in de gevallen waarin het overheidsorgaan opereert in publiek-private samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld in het kader de ruimtelijke ontwikkeling. De dynamiek binnen die projecten, waarbij resultaatgericht en bedrijfsmatig werken de bovenaan voert, heeft tot gevolg dat men het milieubelang uit het oog dreigt te verliezen.

#### *Vermijden kosten en schadeclaims*

In een tweetal zaken bleek het vermijden van hoge kosten en schadeclaims een belangrijke drijfveer. In beide gevallen zag het overheidsorgaan zich geconfronteerd met een nijpend probleem met (gevaarlijke) afvalstoffen en prevaleerde bij zoeken naar een oplossing het financiële belang boven het belang van het milieu en de volksgezondheid.

In het eerste geval dreigde een sterk met asbest vervuild vrachtschip in een Nederlandse haven achter te blijven. Het schip was daar aangemeerd voor groot onderhoud. Tijdens het onderhoud bleek door ondeskundige verwijdering een grote hoeveelheid asbest te zijn vrijgekomen. Aan sanering kwam men niet meer toe door het faillissement van de scheepseigenaar. De sanering en sloop brachten evenwel zeer hoge kosten met zich mee, die door het faillissement noodgedwongen voor rekening zouden komen van de overheid. Teneinde dit te vermijden traden betrokkene ambtenaren in overleg met de nieuwe eigenaar om de sloop elders te laten plaatsvinden. Daarnaast bestond de vrees dat als de overheid niets zou doen, anderen hiervan (opnieuw) misbruik

zouden maken door hun schepen in een Nederlandse haven te dumpen. Om de export van het schip voor sloop elders mogelijk te maken werden (internationale) milieuvorschriften genegeerd en werd valsheid in geschrifte gepleegd. De opgave van de hoeveelheid asbest in het schip was onjuist (veel lager dan in werkelijkheid het geval was) evenals de opgave van het doel van de uitvoer. De verdachten waren zich hiervan bewust, hun collectieve inspanning was gericht op het wegwerken van het sloopschip met het oog op het vermijden van de hoge sanerings- en sloopkosten.

In het tweede geval zijn door een schip van een inzamelaar van scheepsafvalstoffen reeds ingezamelde afvalstoffen (slops) teruggepompt naar het schip waarvan de afvalstoffen afkomstig waren. De afvalstoffen bleken zwaarder verontreinigd dan voorafgaand aan inzameling was aangegeven door de ontdoener. De hogere kosten verbonden aan verwerking van deze afvalstoffen wilde de ontdoener niet betalen. Aanvankelijk wilde de gemeentelijke milieudienst geen toestemming geven voor het terugpompen van de afvalstoffen wegens strijd met de milieuvorschriften. Na dreiging met schadeclaims weet de inzamelaar de milieudienst echter op andere gedachten te brengen. De milieudienst gaat akkoord met het terugpompen en negeert daarmee eerdere afspraken met de lokale handhavingspartners om daarvoor geen toestemming te verlenen. De wens om schadeclaims te voorkomen, bracht met zich mee dat overtreding van milieuvorschriften voor lief werd genomen.





## 4. Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk analyseren en duiden wij onze bevindingen, mede in het licht van relevante inzichten uit de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens trekken wij op basis daarvan conclusies en doen wij enige aanbevelingen.

### 4.1. *De overtredingen in perspectief*

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij een beeld geschetst van de achtergrond en oorzaken van regelovertrekend gedrag van overheidsorganen. De overtredingen zijn toe te schrijven aan een complex van onderling samenhangende factoren. Ze kunnen grosso modo op de volgende oorzaken worden teruggevoerd:

- fouten en slordigheden;
- onvoldoende deskundigheid en capaciteit binnen de ambtelijke organisatie;
- onvoldoende scheiding van functies, tegenspraak en leiding;
- een onheldere onderlinge taakverdeling en sturing;
- de bestuurlijke opstelling ten aanzien van vergunningverlening en handhaving;
- de wens een ongestoorde voortgang van de werkzaamheden te garanderen;
- de wens hoge kosten en schadeclaims te vermijden.

#### *Een kwestie van willen en kunnen*

Bovengenoemde oorzaken en verklaringen passen in het beeld dat naar voren komt in eerdere (bestuurskundige) studies naar handhaving en naleving door de overheid. Zo onderscheiden Huberts e.a. in hun studie naar regelovertrekking door de overheid als oorzaak, onder meer, tekortkomingen in de ambtelijke organisatie, de politiek-bestuurlijke houding en de verbondenheid met de samenleving (2005:169). Overtredingen van overheidsorganen zijn volgens hen te typeren als een kwestie van 'wel willen, maar niet kunnen' en van 'wel kunnen, maar niet willen'. In het eerste geval willen de overheidsorganen zich in beginsel wel aan de geldende voorschriften houden, maar blijken daar om uiteenlopende redenen niet toe in staat. In het tweede geval zijn de desbetreffende overheidsorganen daartoe wel in staat, maar zien zij daar om hen moverende redenen en in bijzondere omstandigheden van af.

De door ons gevonden oorzaken en verklaringen voor de strafbare feiten gepleegd door overheidsorganen passen in deze typering. Zo kunnen de overtredingen als gevolg van incidentele fouten en slordigheden, het onvoldoende op peil houden van de vereiste (juridische) deskundigheid en capaciteit, een onheldere taakverdeling en functiescheiding of het ontbreken van heldere sturing en tegenspraak worden beschouwd als 'wel willen, maar niet kunnen'. Deze overtredingen hangen in algemene zin samen met de organisatie en kwaliteit van het ambtelijk apparaat belast met vergunningverlening, toezicht en handhaving. De overtredingen als gevolg van bestuurlijke afwegingen en keuzes, tijdsdruk en de wens om kosten en claims te vermijden kunnen worden beschouwd als een geval van 'wel kunnen, maar niet willen'. Deze hangen samen in algemene zin samen met de taakopvatting en bestuurlijke belangenafweging van het desbetreffende overheidsorgaan.

Overigens stellen Huberts e.a. dat overheidsorganen regelmatig de wet overtreden en zich niet wezenlijk beter aan de regels houden dan private organisaties en personen (2005:163-164). De overheid geeft dus niet altijd het goede voorbeeld.

De oorzaken en verklaringen die wij hebben gevonden sluiten in algemene zin ook aan bij studies naar handhaving door overheidsorganen. Zo heeft de commissie Michiels eind jaren negentig onderzoek gedaan naar de aard, omvang en oorzaken van het zogenoemde handhavingstekort op het gebied van het ordeningsrecht. De commissie plaatst ook handhaving in de sleutel van kunnen en willen. Ze definieerde het begrip handhavingstekort als volgt: wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven doch hetzij wel wil, maar niet kan handhaven, hetzij wel kan, maar niet wil handhaven (1998). De commissie heeft een groot aantal gemeenschappelijke oorzaken voor het tekort blootgelegd, waaronder het onvoldoende onderkennen van het belang van een consistente handhaving, het ontbreken van een beleid ten aanzien van de handhaving en het onvoldoende stellen van prioriteiten. Daarnaast speelt een rol het tekort aan financiële en personele middelen, waaronder personele kwaliteit en deskundigheid (1998). Dit beeld lijkt niet aan actualiteit en kracht te hebben ingeboet. Het is recent op hoofdlijnen nog eens bevestigd door de commissie Mans, die onderzoek deed naar de handhaving van de VROM-regelgeving (2008). Uit de analyse van die commissie kan worden afgeleid, dat de problematische handhaving van de milieuwetgeving vooral een kwestie is van 'wel willen, maar niet kunnen'.

#### *Motieven en gelegenheden*

De begrippen willen en kunnen, zoals hierboven gehanteerd als criterium om de overtredingen begaan door overheidsorganen te categoriseren en te duiden, zijn ontleend aan de (organisatie)criminologie, waarin de oorzaak voor regelovertreding doorgaans wordt gezocht in een combinatie van motieven en gelegenheden. Willen en kunnen staan voor de motivationele en situationele factoren die regelovertreding kunnen bevorderen of belemmeren (Huisman, 2001:123). Huisman ontwikkelde in zijn proefschrift de hypothese dat variaties in regelnaleving door ondernemingen samenhangen met de distributie van die motieven en gelegenheden (2001:126 en 131). Deze motieven en gelegenheden zijn als criminogene factoren gelegen binnen de organisatie, zoals haar strategische doelen, structuur, cultuur (integriteit), kwaliteitszorg en professionaliteit (kennis en kunde om de wet na te leven). Maar ook daarbuiten in haar directe omgeving, waarbij te denken valt aan de zakelijke, bestuurlijke, sociale of politieke context.

#### *Verkleving en collusie*

Een andere invalshoek is die van Van den Heuvel. Die beschrijft regelovertreding door de overheid als een voorbeeld van collusie, dat wil zeggen een heimelijke verstandhouding om illegale praktijken toe te dekken en de opsporing te belemmeren (1998:2). Bij collusie is er sprake van een gegroeide, informele vervlechting van bestuurlijke en economische belangen, of algemener gesteld tussen publieke en private belangen. Deze vervlechting is het (vaak onbedoelde) gevolg van een langjarige en intensieve samenwerking tussen de overheid en branches, meer in het bijzonder tussen vergunningverleners en toezichthouders enerzijds en vergunningaanvragers en -houders anderzijds. Dit wordt ook wel verkleving of capture genoemd, het verschijnsel dat de (overheid als) toezichthouder zich na verloop van tijd te zeer identificeert met de belangen en bezwaren van de sector waarop hij toezicht houdt (Hoogenboom, 2009:80). Van den Heuvel verklaart collusie onder meer cultuurhistorisch. Informele samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven is in ons land heel gebruikelijk. Echter, dit kan overlegpartners meetrekken naar een hellend vlak. Collusie is een afglijdprobleem, aldus Van den Heuvel (1998:13-16). Ook Van Vugt en Boet wijzen in hun studie naar de integriteit van het openbaar bestuur in relatie tot de milieuhandhaving op de integriteitrisico's die voortvloeien uit functievermenging en collusie (1994:97-98 en 164).

Een deel van de door ons onderzochte overtredingen passen in dit perspectief. Vooral de overtredingen die zijn toe te schrijven aan het onvoldoende in het oog houden van het scheiden van functies, de taakverdeling tussen (publieke) opdrachtgever en (private) opdrachtnemer en het ontbreken van een voldoende kritische organisatiecultuur. Maar ook de overtredingen die samenhangen met de tweeslachtige bestuurlijke koers ten aanzien van gebiedsontwikkeling en vermindering van de lokale administratieve lastendruk enerzijds en vergunningverlening en handhaving anderzijds. Hoogenboom wijst in dit verband op de instrumentele en pragmatische benadering van toezicht en handhaving door het openbaar bestuur. Normatieve uitgangspunten (zoals neergelegd in de strafwetgeving) kunnen in die context neven- of ondergeschikt zijn aan pragmatische beleidsuitgangspunten en -doelen (2009:77).

#### *Organisatietypering en regelovertreding*

Ook in de criminologie is onderzoek gedaan naar regelovertrekend gedrag van organisaties (waaronder overheidsorganen). In de organisatiecriminologie wordt wel de volgende benadering gevolgd om de condities in kaart te brengen voor het plegen van overtredingen door ondernemingen (zie o.a. Huisman, 2001:135). In deze benadering, die is ontleend aan Kagan en Scholtz, onderscheid men ondernemingen in verschillende rollen:

1. De onderneming als een rationele en amorele calculator, die zich bij naleving vooral laat leiden door een commerciële kosten en -batenafweging.
2. De onderneming als een feilbare organisatie, die eenvoudigweg te kort schiet in de naleving van de wet.
3. De onderneming als een morele actor, die zich bij naleving vooral laat leiden door morele overwegingen.

In de eerste visie worden ondernemingen gezien als organisaties die primair winst willen maken. Of men zich hierbij aan de wet houdt of die overtreedt, hangt af van een bedrijfseconomische inschatting van de kosten en baten die daarmee samenhangen. De veronderstelling die hierachter schuil gaat is dat een onderneming doelgericht, berekend en rationeel te werk gaat. De onderneming maakt rationele keuzes en laat zich niet afleiden of weerhouden door morele overwegingen (2001:137 e.v.).

De tweede visie vloeit deels voort uit kritiek op de eerste. Het blijkt dat ondernemingen slechts beperkt rationeel handelen. Ze kunnen kosten en baten heel moeilijk inschatten en moeten ook morele drempels nemen (2001:154). Daarnaast blijkt dat er binnen ondernemingen sprake is van tekortkomingen en fouten. Zo kan het voorkomen dat men de wettelijke voorschriften onvoldoende onder de knie heeft, niet weet hoe de wettelijke voorschriften precies moeten worden nageleefd of dat men daartoe niet over de benodigde middelen beschikt (idzv. bijv. kennis en kunde, intern toezicht) (2001:171 e.v.). In deze visie ontbreekt het de onderneming aan de vereiste professionaliteit en is de onderneming te beschouwen als incompetent. Overtredingen zijn dus niet het gevolg van een bewuste en rationele keuze, maar van (irrationele) fouten en organisatorische tekortkomingen. De overtreding is eerder het gevolg van het niet kunnen naleven, dan van het niet willen naleven (zoals in de eerste visie het geval is).

De derde visie gaat er van uit dat er wel degelijk morele overwegen spelen bij de vraag of bedrijven zich al dan niet aan de wet zullen houden (2001:232 e.v.). Binnen ondernemingen gelden ook normen en waarden. Zo willen ondernemingen bijvoorbeeld maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze bedrijfsspecifieke normen en waarden zijn van invloed op de mate waarin de wet wordt nageleefd, zowel in positieve als in negatieve zin. De bedrijfscultuur,

waarin deze normen en waarden tot uitdrukking komen, kan dus bevorderend of belemmerend werken op het nalevingsgedrag van de onderneming.

Kagan en Scholtz stellen vervolgens dat elke typering van naleving door een onderneming vraagt om een eigen, specifieke stijl van handhaving door de overheid. De rationele en calculerende onderneming vraagt om een punitieve, op afschrikking gerichte handhavingstijl. De kosten van overtredingen moeten uiteindelijk de baten overvleugelen. De handhaver speelt hier de rol van de strenge politiemans (2001:141). De onprofessionele en incompetent onderneming moet worden ondersteund om de norm na te leven (compliance-assistance). De handhaver speelt hier de rol van adviseur of leraar. Harde handhaving zou hier juist contraproductief werken en werkt niet bevorderlijk op de naleving (2001:178). De onderneming die handelt uit morele overtuiging moet, in het geval die overtuiging leidt tot regelovertreding, worden overtuigd van het nut van naleving. De handhaver speelt hier de rol van dominee (2001:181 en 234).

Deze typering zou naar analogie kunnen worden toegepast op de overheid. De oorzaken en verklaringen voor regelovertreding door overheidsorganen die uit ons onderzoek naar voren komen passen grosso modo in dit verklarende schema. Er zijn overheidsorganen die de wet overtreden op basis van een min of meer rationele en zakelijke afweging of uit overtuiging. Hiertoe zouden de overheidsorganen uit ons onderzoek toe gerekend worden waar de overtreding het gevolg is van een bewuste bestuurlijke afweging, tijdsdruk of overmacht of de wens om kosten en claims te vermijden. Er zijn ook overheidsorganen die overtredingen begaan als gevolg van incompetentie en gebrek aan professionaliteit. Dit zouden de overheidsorganen uit ons onderzoek kunnen zijn die overtredingen begaan als gevolg van fouten en slordigheden, onvoldoende deskundigheid en capaciteit of een onheldere scheiding van functies en taken.

#### *Consequenties voor het vervolgingsbeleid*

Dit analytisch kader is niet alleen behulpzaam bij het verklaren van regelovertreding door overheidsorganen, het biedt het Openbaar Ministerie mogelijk ook aanknopingspunten voor een meer gedifferentieerd en selectiever vervolgingsbeleid ten aanzien van overheidsorganen. Overheidsorganen die de een overtreding begaan worden nu vrijwel altijd vervolgd door het Openbaar Ministerie. De officieren van justitie uit ons onderzoek kiezen qualitate qua voor een principiële en confronterende opstelling richting het overtredende overheidsorgaan. Zij tonen zich daarbij over het algemeen ongevoelig voor de reactie van het overheidsorgaan. Dit terwijl het deel van de overheidsorganen dat de wet overtreedt als gevolg van 'incompetentie', wellicht beter af zou zijn met een normoverdragend gesprek of waarschuwing. Het openbaar ministerie zou hier (in eerste instantie) de rol kunnen spelen van auditor of adviseur die een overheidsorgaan (na een incident zoals een overtreding) doorlicht en in alle openbaarheid een kritische spiegel voorhoudt, waardoor het overheidsorgaan (eerst) zelf gerichte maatregelen kan treffen ter verbetering. Als verbeteringen uitblijven kan het Openbaar Ministerie alsnog punitief optreden. Een dergelijke (gedifferentieerde) benadering zou, gelet op bovenstaande, wel eens een goede bijdrage kunnen leveren aan de naleving. Eén en ander zou overigens wel nader onderzocht moeten worden.

Een dergelijk proportioneel vervolgingsbeleid is naar verwachting ook (vooraf) beter uit te leggen aan de overheidsorganen waarmee het Openbaar Ministerie bestuurlijke contacten onderhoudt. Immers, uit ons onderzoek komt, net als dat van Kleiman e.a. van vijftien jaar geleden, naar voren dat de opstelling van het Openbaar Ministerie vaak op onbegrip kan rekenen bij andere overheidsorganen.

### *Botsing van stijlen*

Hoewel wij niet met vertegenwoordigers van de desbetreffende overheidsorganen hebben gesproken, komt uit de strafdossiers en de vraaggelassen naar voren dat de vervolgde overheidsorganen de feiten doorgaans anders beleven. De opstelling van het Openbaar Ministerie kan bij hen doorgaans op weinig begrip rekenen. Vaak reageert men geschokt en een enkele keer leidt het tot kritische vragen of opmerkingen in het driehoeksoverleg of en marge van een ander bestuurlijk overleg. Waar het Openbaar Ministerie in zijn ogen de wet aan het handhaven is, in het belang van het milieu en de volksgezondheid, is het desbetreffende overheidsorgaan in haar ogen bestuursproblemen aan het oplossen. Waar het Openbaar Ministerie vooral principieel handelt tegen de achtergrond van een enkelvoudig (milieu)belang, handelt het overheidsorgaan meer instrumenteel tegen de achtergrond van meervoudige belangen. Het betrokken overheidsorgaan is dan ook veeleer geneigd het eigen handelen als onder omstandigheden adequaat te bestempelen. Betrokkenen hebben niet het gevoel niet-integer te handelen. Het overheidsorgaan beschouwt zichzelf als ontwikkelaar of ondernemer, waarbij complexe en tegenstrijdige belangen dienen te worden afgewogen. Soms maakt het daarbij fouten, net als iedereen en waarvan het leert ('waar gehakt wordt vallen spaanders') en soms moet zij gelet op de betrokken belangen 'vuile handen' maken.

Dit institutionele verschil in opstelling door het Openbaar Ministerie en het bestuur wordt overigens wel onderkend in de Aanwijzing handhaving milieurecht. Voor het Openbaar Ministerie is de gelding van de norm in beginsel absoluut en voor het bestuur in beginsel relatief, aldus de Aanwijzing. Het valt ons op dat de officieren van justitie die wij hebben gesproken aan dit wezenlijke verschil voorbij lijken te gaan. Wij zouden hen dan ook kunnen rekenen tot het kamp van 'de preciezen'. Huberts e.a. wijzen in hun eerder aangehaald studie op het verschil tussen 'de rekkelijken en preciezen' bij het beoordelen van overheidsoptreden (2005: 175-176). Zij wijzen er op dat er, naast een strikte rechtmatigheidtoets, ten aanzien van het overheidsoptreden ook een meer relativerende benadering denkbaar is. In deze benadering zijn naast rechtmatigheid onder meer ook doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsoptreden van belang.

## **4.2. *Conclusies en aanbevelingen***

Op basis van onze bevindingen trekken wij de volgende conclusies en aanbevelingen.

### *Karakteristiek zaken*

1. De twaalf onderzochte (deels nog lopende) zaken betreffen overtredingen van uiteenlopende milieuvoorschriften (zie overzicht in par. 4.1), in vier zaken is er tevens sprake van verdenking van commune strafbare feiten. De zaken variëren in ernst, rechtsgevolg en complexiteit. Tot de verdachten behoren de Staat (1), agentschappen (3) en gemeenten (8).
2. De geïnterviewde officieren van justitie hebben in bovengenoemde zaken niet alleen vervolging ingesteld gelet op de aard en ernst van de zaak, maar veelal juist ook vanwege het bijzondere karakter van de verdachte. De overheid vervult in hun ogen een voorbeeldfunctie. Zij verbinden daar wel weer verschillende consequenties aan als het gaat om de keuze voor dagvaarden, de hoogte van de strafis of het aanbieden van een transactie.

### *Oorzaken en verklaringen*

3. Wat betreft oorzaak variëren de overtredingen van incidenteel tot systematisch. Ze kunnen grosso modo op de volgende oorzaken worden teruggevoerd, waarbij vaak meerdere oorzaken tegelijkertijd spelen:
  - fouten en slordigheden;
  - onvoldoende deskundigheid en capaciteit binnen de ambtelijke organisatie;
  - onvoldoende scheiding van functies, tegenspraak en leiding;
  - een onheldere onderlinge taakverdeling en sturing;
  - de bestuurlijke opstelling ten aanzien van vergunningverlening en handhaving;
  - de wens een ongestoorde voortgang van de werkzaamheden te garanderen;
  - de wens hoge kosten en schadeclaims te vermijden.
4. Een verklaring voor de overtredingen kan worden gezocht in een combinatie van motivationele (willen) en situationele (kunnen) oorzaken en factoren. Een deel van de overtredingen hangt samen met de taakopvatting en de politiek-bestuurlijke belangenafweging en een deel met de kwaliteit en de organisatie van het ambtelijk apparaat. Deze bevindingen zijn vergelijkbaar met en sluiten aan bij eerder onderzoek naar naleving en (typering van) regelovertreding door overheidsorganen en ondernemingen.
5. De gesignaleerde oorzaken zijn nog steeds actueel en lijken daarmee structureel. Wat betreft het wegnemen van de oorzaken is kennelijk weinig lering getrokken uit eerdere incidenten (bijv. Enschede en Volendam), analyses (bijv. die van de cie Michiels en de cie Mans) en beleidsprogramma's (bijv. Programmatisch handhaven of de kwaliteitseisen voor de milieuhandhaving). Tegelijkertijd is er kennelijk ook niet veel veranderd als gevolg van strafrechtelijk ingrijpen.

Laatstgenoemde conclusie is op zijn minst opmerkelijk te noemen. Kennelijk is het leervermogen van het openbaar bestuur beperkt en hebben strafrechtelijke interventies slechts incidenteel effect gesorteerd. Nu het zo'n structureel en inherent verschijnsel lijkt te zijn, zijn er geen voor de hand liggende bestuurlijk-preventieve maatregelen aan te wijzen of barrières op te werpen, zoals gebruikelijk is aan de hand van bestuurlijke rapportages. De maatregelen die overheidsorganen zouden kunnen treffen zijn eigenlijk evident (zie punt 6). Resteren enkele aanbevelingen aan het Openbaar Ministerie om de effectiviteit van zijn optreden te vergroten (punt 7 en 8).

### *Lessen*

6. Het ligt in eerste instantie op de weg van de desbetreffende overheidsorganen zelf de motivationele en situationele oorzaken en factoren naar vermogen aan te pakken. De introductie van een programma voor ambtelijke en bestuurlijke integriteit, juridische kwaliteitszorg en een helder handhavingsbeleid kunnen daarbij, onder meer, behulpzaam zijn. Het Openbaar Ministerie en het ministerie van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zouden dergelijke programma's actief moeten stimuleren.
7. Het Openbaar Ministerie zou overheidsorganen behulpzaam kunnen zijn bij het bevorderen van een betere naleving door het hanteren van een meer gedifferentieerd vervolgingsbeleid. Bij overtredingen waarvan de oorzaken vooral kunnen worden toegeschreven aan situationele factoren, zou het Openbaar Ministerie voorwaarden kunnen stellen bij het instellen van vervolging. Die voorwaarden zouden bijvoorbeeld kunnen omvatten dat het desbetreffende overheidsorgaan binnen een bepaalde termijn aantoonbare maatregelen treft om de (situationele) oorzaken weg te nemen die ten grondslag lagen aan de

overtreding. Een en ander kan aan de orde komen in een indringend gesprek waarin het Openbaar Ministerie het overheidsorgaan een spiegel voorhoudt opdat het lessen kan trekken (het Openbaar Ministerie als auditor). Bij het negeren van de voorwaarden, herhaling en overtredingen waarvan de oorzaak vooral kan worden toegeschreven aan motivationele factoren zou het desbetreffende overheidsorgaan onverkort moeten worden vervolgd.

8. Daarnaast zou het Openbaar Ministerie in laatstgenoemde gevallen actiever de openbaarheid kunnen zoeken, zodat andere politiek-bestuurlijke of publieke toezicht- en correctiemechanismen in werking kunnen treden. Te denken valt aan het schriftelijk (door middel van een brief of een persbericht) informeren van andere bestuurslagen, zoals Gedeputeerde Staten of de VROM-Inspectie en het informeren van het publiek via de website en het jaarverslag van het Functioneel Parket. Meer in het algemeen zou het Openbaar Ministerie zijn verschillende rollen en mogelijke rolwisselingen in het bestuurlijke verkeer (o.a. handhavingspartner en vervolger) nadrukkelijker kunnen toelichten evenals zijn vervolgingsbeleid ten aanzien van overtredende overheidsorganen.





## Geraadpleegde literatuur

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (1998). *Handhaven op niveau*. Kluwer, Deventer.

Commissie herziening handhavingstelsel VROM-regelgeving (2008). *De tijd is rijp*. Den Haag

Hoogenboom, B. (2009). Ingepakt toezicht. In *Financiële decadentie, toezicht en compliance*, p. 71-88. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Huberts, L. (2005). *Overtredende overheden. Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertrekking door overheden*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Huisman, W. (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertrekking door ondernemingen*. Boom Juridische Uitgevers, Den Haag

Kleiman, W.M. & E.A.I.M. van den Berg, m.m.v. E.J.A. van der Linden (1995). *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*. WODC, Den Haag

Van den Heuvel, G.A.A.J. (1998). *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Oratie Maastricht, 23 januari 1998

Van Vugt, G.W.M. & J.F. Boet (1994). *Zuiver handelen in een vuile context. Over (grensoverschrijdende) afvalstromen, milieucriminaliteit en integer handelen in het openbaar bestuur*. Gouda Quint, Arnhem



## Bijlagen

### Bijlage 1: Gesprekspuntenlijst

1. Introductie:
  - a. achtergrond en aanleiding onderzoek
  - b. verwerking gespreksverslag
  - c. rapportage en vervolg
2. Beschrijving strafzaak:
  - a. feitencomplex
  - b. verdachten en strafbare feiten
  - c. verloop van de strafzaak
  - d. opbrengst strafzaak
3. Context en bestuurlijke belangenafweging:
  - a. politiek-bestuurlijke context
  - b. aard en omvang van de op het spel staande belangen
  - c. handelwijze en afweging belangen door het bestuur
  - d. interpretatie bestuur toepasselijke wettelijke voorschriften
  - e. werking ambtelijke of bestuurlijke cultuur of dynamiek
4. Gevolgen strafzaak voor verhouding bestuur - OM:
  - a. verloop contact met bestuur
  - b. onderlinge verstandhouding, bijv. in driehoeksoverleg of ander overleg
  - c. effect op andere strafzaken
  - d. dilemma's voor het OM
5. Omgang met eventuele spanning in verhouding bestuur - OM:
  - a. ervaringen, aanpassingen, afspraken, good practices
6. Te trekken lessen:
  - a. aangrijpingspunten om bestuurlijke dynamiek en belangenafweging te beïnvloeden

## Bijlage 2: Overzicht respondenten

- mr. L.W. Boogert handhavingseenheid Rotterdam
- mr. S. Buist handhavingseenheid Zwolle
- mr. W.H. Frank handhavingseenheid Zwolle
- mr. S.C. Gajadhar handhavingseenheid Rotterdam
- mr. R. Mackor handhavingseenheid Amsterdam
- mr. M. Schenk handhavingseenheid Den Bosch
- mr. C. Zijlstra handhavingseenheid Amsterdam

## Colofon

Opdrachtgever/financier	Het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie
Auteurs	Mr. A.G. Mein, Verwey-Jonker Instituut Prof. dr. H.G. van de Bunt, Erasmus Universiteit Rotterdam
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 F (030) 230 06 83 E <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> Website <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2010.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.

