

Handhaven in het duister

De aanpak van milieucriminaliteit en
-overtredingen, deel 2

2021

Inhoud

1. Samenvatting | 4

- 1.1 Nauwelijks zicht op omvang probleem | 4
- 1.2 Milieuwetgeving wordt niet goed nageleefd | 5
- 1.3 De keuzes in handhaving en toezicht zijn lang niet altijd begrijpelijk | 5
- 1.4 Interventies leiden vaak niet tot beter naleefgedrag | 5
- 1.5 Verbetering informatiehuishouding noodzakelijk | 6
- 1.6 Tot slot | 6

2. Inleiding | 8

- 2.1 Introductie van het onderwerp | 8
- 2.2 Probleemstelling en vraagstelling | 10
- 2.3 Uitvoering onderzoek | 12
- 2.4 Leeswijzer | 13

3. De inrichting van toezicht en handhaving | 14

- 3.1 Inleiding | 14
- 3.2 Afbakening onderzoeksgroep: BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven | 14
- 3.3 Wet- en regelgeving | 15
- 3.4 VTH-stelsel | 16
- 3.5 Van vergunning naar inspectie naar overtreding naar afdoening | 20

4. Een onzichtbaar probleem | 22

- 4.1 Dataproblemen | 22
- 4.2 Informatie-uitwisseling | 24
- 4.3 Interbestuurlijk toezicht | 25
- 4.4 Oordeel | 26

5. Hoeveel overtredingen worden geconstateerd? | 30

- 5.1 Aard en omvang geconstateerde milieuovertredingen | 30
- 5.2 Verschillen tussen bedrijven | 33
- 5.3 Samenvattend | 36

6. Keuzes toezicht en handhaving | 37

- 6.1 Milieu-inspecties | 37
- 6.2 Relatie tussen milieu-inspecties en overtredingen | 41
- 6.3 Patronen in de handhaving | 44
- 6.4 De inzet van strafrecht | 47
- 6.5 Oordeel | 52

7. Is de aanpak effectief? | 54

- 7.1 Evaluaties van het VTH-stelsel en de bereikte effecten | 54
- 7.2 Afschrikwekkende werking | 55
- 7.3 Effectiviteitsanalyses | 56
- 7.4 Oordeel | 59

8. Conclusies en aanbevelingen | 61

- 8.1 Conclusies | 61
- 8.2 Aanbevelingen | 65

9. Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer | 68

- 9.1 Reactie staatssecretaris van IenW | 68
- 9.2 Reactie minister van JenV | 70
- 9.3 Nawoord Algemene Rekenkamer | 70

Bijlagen | 72

- Bijlage 1 Literatuur | 72
- Bijlage 2 Normen | 77
- Bijlage 3 Methodologische verantwoording data-analyse milieucriminaliteit | 79
- Bijlage 4 De onderzochte bedrijven | 85
- Bijlage 5 Wet- en regelgeving | 89
- Bijlage 6 Overzicht van interventiemogelijkheden | 91
- Bijlage 7 Uitleg effectiviteitsanalyses | 95
- Bijlage 8 Afkortingen | 102
- Bijlage 9 De memorie van toelichting bij de wijziging van de Wabo | 103
- Bijlage 10 Hoe denkt het bedrijfsleven er over? | 104
- Bijlage 11 Eindnoten | 108



1.

Samenvatting

Milieucriminaliteit en -overtredingen kunnen veel schade opleveren aan mens en milieu. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) becijfert de schade op enkele miljarden euro's per jaar (ILT, 2020a). Naleving van de regels door bedrijven en effectief toezicht hierop is dan ook van groot belang. We hebben dit onderzocht onder 482 BRZO-bedrijven en zogeheten net-niet BRZO-bedrijven, vernoemd naar het Besluit risico's zware ongevallen. Het gaat om bedrijven die met een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen omgaan en daarom vanuit milieuoogpunt speciale aandacht verdienen.

We concluderen op basis van ons onderzoek dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en -overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert.

1.1 Nauwelijks zicht op omvang probleem

De aard en omvang van geconstateerde milieucriminaliteit en -overtredingen is onbekend bij bewindspersonen en de interbestuurlijk toezichthouder ILT. Er bestaat ook geen integraal overzicht van toezicht en handhaving. Laat staan dat er zicht is op de effectiviteit van de aanpak. Met dit onderzoek brengen we dat zicht wel.

Het gebrek aan informatie leidt niet alleen tot een gebrek aan inzicht, maar maakt ook dat de overheid niet adequaat kan bijsturen. Ineffectief beleid kan voortbestaan zonder dat iemand het weet. Ook kan ongelijke behandeling van bedrijven optreden, bijvoorbeeld nadat een overtreding wordt geconstateerd.

1.2 Milieuwetgeving wordt niet goed nageleefd

Bij 18% van de inspecties bij de onderzochte bedrijven werd minimaal 1 milieuovertreding vastgesteld. We zien een relatief kleine groep 'veelplegers': 17% van de onderzochte bedrijven is verantwoordelijk voor 50% van de geconstateerde overtredingen. En 6% van de bedrijven is bij 56% van de gevoerde strafzaken betrokken.

1.3 De keuzes in handhaving en toezicht zijn lang niet altijd begrijpelijk

Gemiddeld genomen ondergaat elk bedrijf uit ons onderzoek 8 milieu-inspecties per jaar, maar de variatie is groot en niet altijd te verklaren vanuit principes van risicogericht toezicht. Bedrijven waar het relatief vaak misgaat, worden minder scherp in de gaten gehouden dan bedrijven waar het juist meestal goed gaat. Ook wordt de landelijke handhavingsstrategie niet consequent toegepast: hoeveel overtredingen een bedrijf eerder heeft begaan, speelt geen rol in de zwaarte van de handhaving. Of het de eerste of tiende overtreding van een bedrijf is, maakt geen verschil. Tenslotte zien we dat strafzaken een weinig afschrikkende werking hebben. Ze eindigen meestal met een transactie (zonder schuldvaststelling) of een OM-strafbeschikking met een bedrag van minder dan € 10.000 euro – meestal minder dan 1% van winst of omzet van het bedrijf in kwestie. Als vergelding één van de strafdoelen is, schiet het strafrecht hier tekort. Daarnaast is de dalende aanlevering van milieuzaken door politie en stagnerende doorstroom door de keten (OM, strafrechter) problematisch.

1.4 Interventies leiden vaak niet tot beter naleefgedrag

Met dit onderzoek is voor het eerst niet alleen meer zicht op de aard en omvang maar ook op de effectiviteit van de aanpak. Daardoor wordt duidelijk welke interventies bijdragen aan het reduceren van milieuovertredingen, in het jaar volgend op de interventie.

We stellen vast dat 2 interventies effectief zijn: hercontroles en waarschuwingen. Ons model laat zien dat met hercontroles bij bijna 750 inspecties 1 of meerdere overtredingen per inspectie zijn voorkomen; door waarschuwingen is dat bij circa 160 inspecties het geval. De interventies last onder dwangsom en OM-strafbeschikking blijken alleen werkzaam te zijn bij (middel)zware overtredingen. Andere vormen van gedragsbeïnvloeding, die zich meer in de communicatieve sfeer bevinden, zoals overtuigen of publiciteit zoeken, worden niet systematisch geadmistreerd en

kunnen in de huidige situatie niet getoetst worden op hun effectiviteit. Sommige interventies zijn niet effectief gebleken, zoals boetes van strafrechters.

1.5 Verbetering informatiehuishouding noodzakelijk

Een belangrijke oorzaak van de gebrekkige informatie is de wijze waarop rechtspersonen geregistreerd worden in de betrokken datasystemen. Vaak maakt die correcte identificatie van rechtspersonen onmogelijk. Hierdoor is niet duidelijk genoeg welke inspectie- en handhavingsgegevens bij welk bedrijf horen. Daarnaast ontbreekt veel informatie. Zo is bij een derde van de geregistreerde overtredingen niet vermeld welke handhaving daarvoor is ingezet. Ook de zwaarte van de overtreding is in een derde van de gevallen onbekend. De informatiepositie van de ILT is onvoldoende, zij kan haar rol van toezichthouder niet goed uitvoeren. De staatssecretaris van IenW kan dan ook onmogelijk vaststellen of het stelsel functioneert.

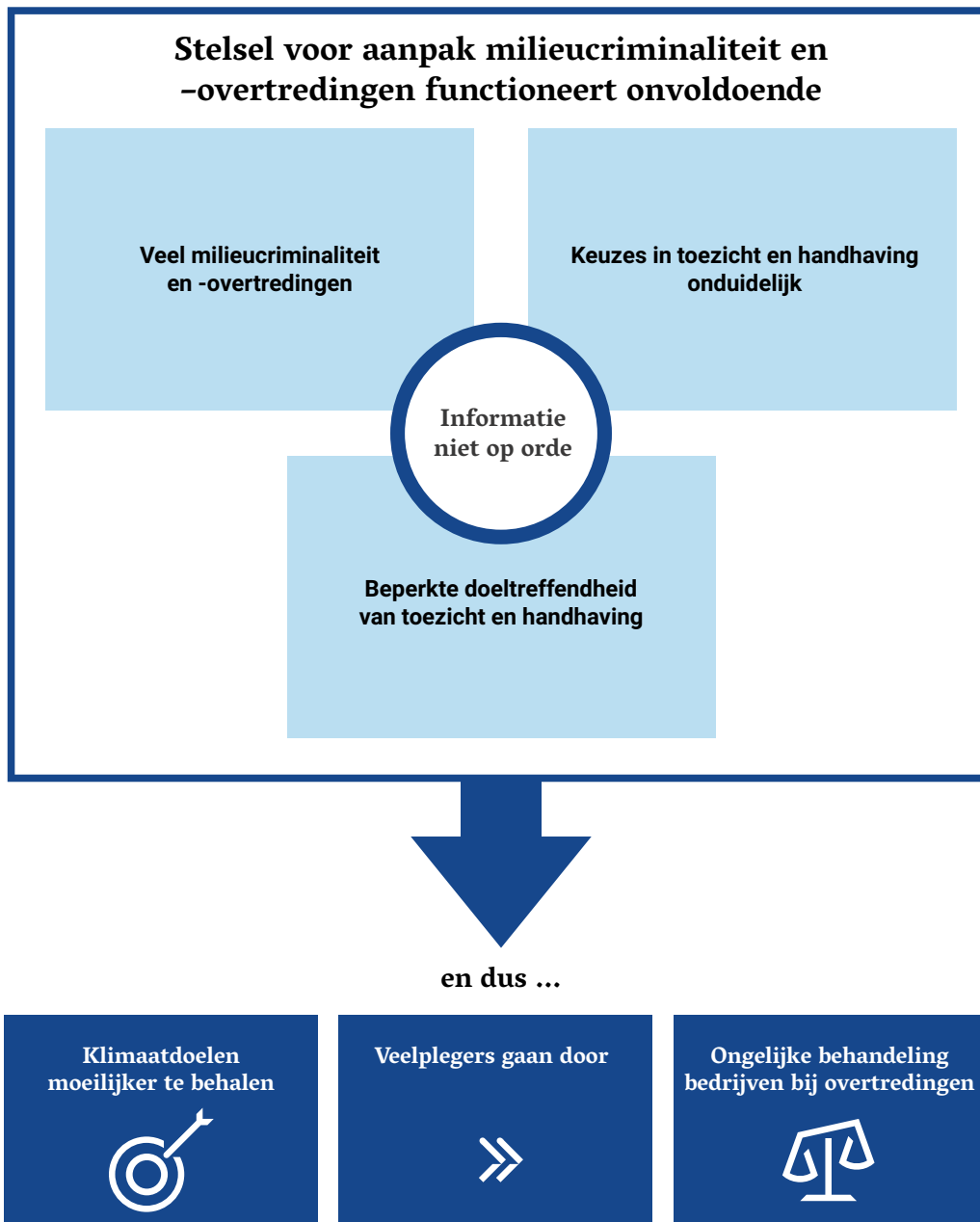
In dit onderzoek hebben wij registratiedata verzameld en de gegevens intensief moeten bewerken om tot uitspraken te komen hoeveel milieuovertredingen worden geconstateerd, of keuzes in toezicht en handhaving begrijpelijk zijn en of de aanpak effectief is.

1.6 Tot slot

De hoofdconclusie van ons onderzoek is dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en –overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert. De bewindspersonen van IenW en JenV zijn verantwoordelijk voor het stelsel van toezicht en handhaving. Om te weten of dit stelsel functioneert hebben zij allereerst informatie nodig. Door het huidige gebrek hieraan tasten de bewindspersonen in het duister. Om te kunnen sturen dienen zij zicht te hebben op disproportionele recidive door bedrijven, tekorten in toezicht, inconsequente handhaving, ongelijke behandeling van bedrijven door de overheid en effectiviteit van interventies. Verder heeft het strafrecht, naast preventie via afschrikking, als doel om crimineel gedrag te vergelden. Bewindspersoon, OM en rechtspraak moeten dit strafdoel beter tot uitdrukking laten komen en op die manier milieucriminaliteit duidelijker afkeuren.

De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen kan een belangrijke rol spelen in het behalen van klimaatdoelen. Daar is een betere uitvoering van toezicht en handhaving voor nodig en een beter toezicht op die uitvoering, met oog voor effectiviteit.

Figuur 1 Overzicht van de belangrijkste bevindingen



2.

Inleiding

2.1 Introductie van het onderwerp

Milieucriminaliteit en milieuovertredingen zijn meestal onzichtbaar. Bij de politie worden dit daarom ‘haalzaken’ genoemd. Het milieu meldt zichzelf niet, milieuovertredingen worden vastgesteld door ernaar te zoeken. Milieucriminaliteit is een verzamelterm voor uiteenlopende fenomenen, zoals de illegale export van bedrijfsafval naar het buitenland (Algemene Rekenkamer, 2012a), het ongeoorloofd mengen van stookolie voor schepen (ILT, 2018) of fraude met meststoffen (Spapens, 2019). In dit onderzoek gebruiken we de volgende definitie voor milieucriminaliteit en -overtredingen:

“Strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving dat (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs)economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.”

Daarmee volgen we de definitie die ook gebruikt wordt in het Nationaal Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit (Politie, 2016).

Hoewel het volgens de staatssecretaris van IenW moeilijk is een adequate schatting te geven van de omvang (Tweede Kamer, 2020a) zijn er indicaties dat milieucriminaliteit en -overtredingen met grote regelmaat plaatsvinden. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) schat de schadepost door milieuovertredingen in Nederland op enkele miljarden euro's per jaar (ILT, 2020a). Ook wereldwijd zijn de financiële belangen die met milieucriminaliteit zijn gemoeid groot. In een gezamenlijk rapport van de VN en Interpol is milieucriminaliteit in financiële omvang de vierde grootste criminaliteitsvorm (Interpol/UN-Environment, 2016).

De effecten van milieucriminaliteit op mens en milieu zijn lang niet altijd zichtbaar of goed vast te stellen. Schattingen van schade door verschillende vormen van vervuiling zijn er wel. De ILT becijfert de schade in Nederland per jaar voor:

- de verkeerde omgang met chemische stoffen op € 760 miljoen;
- de milieu- en gezondheidsschade door uitstoot van ozonafbrekende en andere klimaatschadelijke stoffen op € 190 miljoen;
- de aantasting van bodem-, grond- en oppervlaktewaterkwaliteit op € 1,6 miljard;
- de onjuiste verwerking van afval op € 1,8 miljard (ILT, 2020a).

Deze schadeposten hebben betrekking op:

- aantasting van het milieu, bijvoorbeeld van de kwaliteit van grondwater, lucht of bodem, of van flora en fauna. Hierdoor kan ook drinkwaterkwaliteit worden beïnvloed;
- aantasting van de fysieke of psychische gezondheid, voor mensen die direct werken met gevaarlijke materialen of op vervuilde grond maar ook voor omwonenden die via lucht, water of grond in aanraking komen met schadelijke stoffen;
- financiële schade: bedrijven die zich wel aan de regels houden worden financieel benadeeld door bedrijven die dit niet doen (Politie, 2016).

Soms is een milieuovertreding het onbedoelde gevolg van een bedrijfsongeval. Het kan ook zijn dat een bedrijf niet goed op de hoogte is van milieuwetgeving en onbewust regels overtreedt, bijvoorbeeld door veranderingen in regels. Ook is het mogelijk dat het voor bedrijven lonend is om milieuregels niet na te leven, omdat legale verwerking van bedrijfsafval duurder is dan illegale verwerking. De ernst van een incident en de mate van moedwilligheid waarmee het is veroorzaakt, bepalen of er sprake is van criminaliteit of van een overtreding.

Om goed zicht te hebben op milieucriminaliteit en -overtredingen is het van belang dat er voldoende toezicht is. Uiteenlopende partijen op verschillende overheidsniveaus (gemeente, provincie, Rijk) zijn daarbij betrokken: ze verlenen vergunningen, houden toezicht en handhaven. Het gaat bijvoorbeeld om omgevingsdiensten, politie en het Openbaar Ministerie (Berenschot, 2017; Algemene Rekenkamer, 2021).

Verschuiven interventies zijn mogelijk om milieudelicten te bestrijden. Zo kan de overheid kiezen voor bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving, zoals een waarschuwing, een last onder dwangsom of een strafrechtelijke boete. Alternatieve interventies bestaan ook, zoals voorlichting geven of besluiten tot een hercontrole.

De Algemene Rekenkamer is in dit onderzoek nagegaan of uiteenlopende interventies ertoe leiden dat bedrijven milieuwetgeving daarna beter naleven. Daarmee is het de eerste effectiviteitsstudie op dit gebied in Nederland.

2.2 Probleemstelling en vraagstelling

Dit onderzoek richt zich op bedrijven die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) en bedrijven die hier net buiten vallen ('net-niet-BRZO'). Het gaat om bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, zoals de chemische industrie of opslagbedrijven. De milieurisico's zijn bij deze bedrijven in het geval van een overtreding groot. Daarmee is het een zeer relevante groep bedrijven voor ons onderzoek. Een aantal BRZO-bedrijven is naar aanleiding van een milieuzak negatief in het nieuws geweest. Een voorbeeld is Odfjell, dat geheel werd stilgelegd nadat was vastgesteld dat de opslag van chemische middelen bij het bedrijf onveilig was (OVV, 2017). Of Chemiepak in Moerdijk, waar bij een brand in 2011 grote hoeveelheden giftige stoffen vrij kwamen.

We richten ons in dit onderzoek op milieu-inspecties en dus niet op zogeheten BRZO-inspecties naar de algemene veiligheid bij een bedrijf, die bijvoorbeeld ook over arbeidsomstandigheden gaan.¹ De milieu-inspecties betreffen voornamelijk Wabo-inspecties, naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Ook inspecties van de ILT naar chemische stoffen op basis van de Europese REACH-regelgeving vallen eronder.

Een integraal beeld op rijksniveau van de resultaten van deze milieu-inspecties ontbreekt. We memoreerden in het begin van dit rapport al dat de staatssecretaris van IenW aangeeft dat het moeilijk is om de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen in te schatten (Tweede Kamer, 2020a). In hoeverre leven BRZO- en net-niet-BRZO-bedrijven milieuregelgeving na en hoe reageert de overheid in geval van een overtreding? De staatssecretaris weet het niet, zo blijkt uit de Kamerbrief. Over deze thema's leven de nodige zorgen, zowel bij deze bedrijven als breder. Dat blijkt uit diverse recente publicaties. Een daarvan is het in opdracht van de ministeries van IenW en JenV geschreven rapport *De Markt De Baas* (Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2019). Andere voorbeelden zijn een rapportage van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, 2019) en het door de ministeries van IenW en JenV opgestelde programma-aanpak *Liever een goede buur!*, voor de effectieve aanpak van milieuovertredingen (Ministerie van IenW, 2020). De staatssecretaris van IenW stelde halverwege 2020 een commissie in om het stelsel van milieugerelateerde vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) te verbeteren (Tweede Kamer, 2020b). Begin

maart 2021 kwam deze commissie-Van Aartsen met haar bevindingen. Zij schreef: *“Met toenemende verbazing en verontrusting heeft de adviescommissie VTH zich gebogen over de prestaties van het VTH-stelsel.”* En ook: *“De packagedeal tussen overheden, de opschaling van de politieregio’s, de gebleken boterzachte afspraken over de versterking van de strafrechtketen, maar bovenal de terughoudendheid van het lokaal en provinciaal bestuur om de voorwaarden te creëren waaronder de omgevingsdiensten hun werk optimaal kunnen doen, hebben geleid tot een stelsel dat niet aan de verwachtingen voldoet.”* De commissie uit onder andere haar zorgen over het gebrek aan onafhankelijkheid van omgevingsdiensten van het bevoegd gezag (in geval van BRZO-bedrijven Gedeputeerde Staten). Bovendien zijn sommige omgevingsdiensten te klein om de complexe taken het hoofd te kunnen bieden. In de strafrechtelijke aanpak blijken de aanlevering van milieuzaken door de politie en de doorstroom van milieuzaken door de keten (vervolgning, berechting) met veel problemen omgeven (zie ook Algemene Rekenkamer, 2018; Berenschot, 2017; CCV, 2019).

Een van de constatering van de commissie-Van Aartsen is dat er nauwelijks kwantitatieve informatie beschikbaar is over de prestaties van het stelsel. Deze constatering sluit aan bij het rapport *Een Onzichtbaar Probleem* van de Algemene Rekenkamer, het eerste deel van dit onderzoek. Daarin stellen we dat de kwaliteit van gegevens over milieucriminaliteit en -overtredingen ontoereikend is (Algemene Rekenkamer, 2021). Er is wel informatie, maar die is in haar huidige vorm niet bruikbaar om te bepalen hoeveel milieuovertredingen begaan worden, hoe het gesteld is met toezicht en handhaving en met de effectiviteit van de aanpak.

Toch is het mogelijk antwoord op die vragen te geven. In dit vervolgonderzoek laten we zien hoe we door een intensieve bewerking de kwaliteit van gegevens zo hebben verbeterd dat we alsnog uitspraken kunnen doen over de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen. De grootste uitdaging was om tussen en binnen alle databestanden de juiste data aan het juiste bedrijf te koppelen. De bewerking op de data staat toegelicht in bijlage 3. De oplossingen die we hebben gebruikt voor de verschillende dataproblemen stellen ons in staat om de onderzoeksvragen op verantwoorde wijze te kunnen beantwoorden.

We hanteren de volgende probleemstelling en onderzoeksvragen:

Probleemstelling

In hoeverre functioneert het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en -overtredingen te bestrijden bij (net-niet-)BRZO-bedrijven?

Onderzoeksvragen

- Is er bij toezichthouders en bewindspersonen voldoende zicht op de omvang van geconstateerde milieucriminaliteit, uitgeoefend toezicht en effectiviteit van de aanpak (hoofdstuk 4)?
- Hoeveel milieuovertredingen worden geconstateerd (hoofdstuk 5)?
- Zijn de keuzes in handhaving en toezicht in de praktijk begrijpelijk (hoofdstuk 6)?
- Schrikt het ingrijpen van de overheid voldoende af ter voorkoming van recidive (hoofdstuk 7)?
- Leiden interventies tot beter naleefgedrag (hoofdstuk 7)?

De normen die we voor dit onderzoek hanteren staan vermeld in bijlage 2 en benoemen we in een aantal hoofdstukken om de resultaten aan te toetsen.

2.3 Uitvoering onderzoek

In dit onderzoek bestuderen we 482 bedrijven, waarvan er 352 (73%) worden geïdentificeerd als BRZO-bedrijf en 130 (27%) als net-niet-BRZO-bedrijf. We spreken in dit rapport overigens over bedrijven, maar hebben het daarbij eigenlijk over *bedrijfsvestigingen*. In de hier onderzochte groep van 482 bedrijfsvestigingen vallen sommige onder hetzelfde bedrijf.

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden, gebruiken we gegevens uit een aantal informatiesystemen, namelijk:

- Inspectieview (milieu-inspecties, overtredingen, bestuurlijke handhaving);
- registratiegegevens van BRZO-omgevingsdiensten, indien niet aangesloten op Inspectieview (idem);
- Justitieel Documentatie Systeem (JDS) (strafrechtelijke handhaving);
- Gegevensbestanden van de Kamer van Koophandel (kenmerken van bedrijven).

De gegevens hebben betrekking op de periode 2015-2019.

We hebben de gegevens uit deze informatiesystemen voor dit onderzoek aan elkaar gekoppeld. Zo kunnen we zien in hoeverre veelvuldige milieuovertredingen door een bedrijf samengaan met strafrechtelijke handhaving bij diezelfde vestiging.

We gebruiken zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden. Door data-analyse van bovengenoemde registratiegegevens leggen we patronen bloot in de mate van naleving van de regels, de navolgbaarheid van toezicht en handhaving en de effectiviteit van interventies. Daarnaast hebben we interviews gehouden met

de partijen uit de wereld van toezicht en handhaving bij milieucriminaliteit en -overtredingen, zoals de politie, het Interprovinciaal Overleg en de betrokken ministeries (IenW en JenV). Ook hebben we in expertsessies inzichten opgehaald uit het veld (overheid, onderzoek, bedrijfsleven). Tot slot hebben 13 brancheorganisaties waarvan BRZO-bedrijven deel uitmaken in een online enquête aangegeven hoe zij aankijken tegen toezicht en handhaving bij milieucriminaliteit en -overtredingen.

2.4 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd: hoofdstuk 2 is een beschrijvend hoofdstuk en geeft toelichting op de bedrijven die we hebben onderzocht, de relevante wet- en regelgeving en de partijen die betrokken zijn bij toezicht en handhaving. Hoofdstuk 4 tot en met 7 gaan in op de verschillende onderzoeksvragen (zie § 2.2), waarbij het antwoord op de onderzoeksvraag gepaard gaat met een oordeel op basis van de in bijlage 2 genoemde normen. Dit rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen op basis van de gevonden resultaten.

3.

De inrichting van toezicht en handhaving

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van de bedrijven die we hebben onderzocht en laten we zien hoe de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen officieel is ingericht. In § 3.2 gaan we in op de BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven. In § 3.3 bespreken we kort de Wabo, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De toepassing daarvan in het stelsel van vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) lichten we toe in § 3.4. Een overzicht in vogelvlucht van de verschillende stappen in het geschetste proces geven we in § 3.5.

3.2 Afbakening onderzoeksgroep: BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven

We richten ons op bedrijven waar de negatieve effecten op het milieu in geval van overtredingen hoog is: BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven. Relevante wetgeving voor de eerstgenoemde groep bedrijven is het besluit BRZO 2015; dit is de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso-richtlijn III 2012/18/EU voor de omgang met gevaarlijke stoffen door bedrijven. De drempelwaarden voor de aanwezige hoeveelheid van deze stoffen bepalen of een bedrijf binnen het BRZO 2015 valt. De doelen van het BRZO 2015 zijn zware ongevallen voorkomen, het milieu en de gezondheid en veiligheid van werknemers en de bevolking beschermen en de gevolgen van eventuele incidenten voor hen beperken. Net-niet-BRZO-bedrijven vallen logischerwijs niet onder dit besluit. Zij hebben wel met andere regelgeving voor veiligheid te maken, zoals het Besluit externe veiligheidsrisico's inrichtingen (Bevi).

Er is geen duidelijke definitie voor net-niet-BRZO. Op basis van door Bureau BRZO+ (Rijkswaterstaat) geleverde lijsten van (voormalige) BRZO-bedrijven, spreken we in onze eigen analyses van BRZO-bedrijven als de bedrijven die in de periode 2015-2019 op peildatum 1 maart ten minste 3 keer de BRZO-status hadden. Bedrijven die wel in de lijst van (voormalige) BRZO-bedrijven voorkomen maar niet aan dat criterium voldoen, worden in dit onderzoek gelabeld als net-niet-BRZO. In de methodologische verantwoording (bijlage 3) gaan we verder in op deze indeling. In totaal zijn er op dit moment ongeveer 400 BRZO-bedrijven in Nederland.² In bijlage 4 beschrijven we de kenmerken van de bedrijven, zoals bedrijfssector, geografische spreiding over Nederland en omzet.

3.3 Wet- en regelgeving

Omdat niet alle wetten en regels van even groot belang zijn voor ons onderzoek, lichten we in deze paragraaf alleen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) meer in detail toe. In de volgende paragraaf gaan we dan in op het VTH-stelsel en de bijbehorende Wet VTH (vergunningen, toezicht, handhaving). In bijlage 5 hebben we een tabel opgenomen met de diverse wet- en regelgeving die relevant is voor milieucriminaliteit en -overtredingen door BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven.

Voor veel vergunningen in het domein van de fysieke leefomgeving vormt de Wabo de basis. Op grond van de Wabo wordt bepaald welke bedrijven vergunningplichtig zijn. Als een bedrijf omgaat met gevaarlijke stoffen, zoals het geval is bij BRZO- en net-niet-BRZO-bedrijven, wordt de activiteit met de stof gespecificeerd in de vergunning, evenals de hoeveelheid stoffen die met de activiteit is gemoeid. Veiligheidsvoorschriften in de Wabo-wetgeving zijn voor net-niet-BRZO-bedrijven, zoals bedrijven die vallen onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), met name gericht op bouwkundige en installatietechnische veiligheidsmaatregelen. Voor BRZO-bedrijven gelden aanvullende veiligheidseisen (IFV, 2019). Burgemeester en wethouders zijn in meeste gevallen bevoegd gezag bij beslissingen over omgevingsvergunningen (art.2.4, lid 1 Wabo). Voor BRZO-bedrijven geldt dat echter niet, daar is de provincie bevoegd gezag. Voor veel net-niet-BRZO-bedrijven met een substantieel verhoogd omgevingsrisico, is de provincie ook bevoegd gezag (art. 3.3. lid 1, Bor).

Op basis van de Wabo voeren omgevingsdiensten milieu-inspecties uit waarmee naleving van de vergunningvoorschriften wordt gecontroleerd. Deze kunnen de vorm hebben van een administratieve inspectie of een ronde door het bedrijf. Hierbij gaat de omgevingsdienst na of het bedrijf de milieuregels naleeft en of de vereiste

voorzieningen aanwezig zijn. In geval van tekortkomingen wijst de dienst het bedrijf daarop en geeft hij de termijn door waarop deze moeten zijn opgelost. In acute situaties moet dit direct gebeuren. Als de termijn is verstreken, voert de omgevingsdienst een hercontrole uit. Als dan blijkt dat er nog steeds sprake is van een overtreding, kunnen bestuursrechtelijke maatregelen worden opgelegd (zie ook § 3.5). Verder hebben sommige omgevingsdiensten bijzondere opsporingsambtenaren (boa's) in dienst, die opsporing verrichten en proces-verbaal op kunnen maken in geval van een ernstige overtreding.

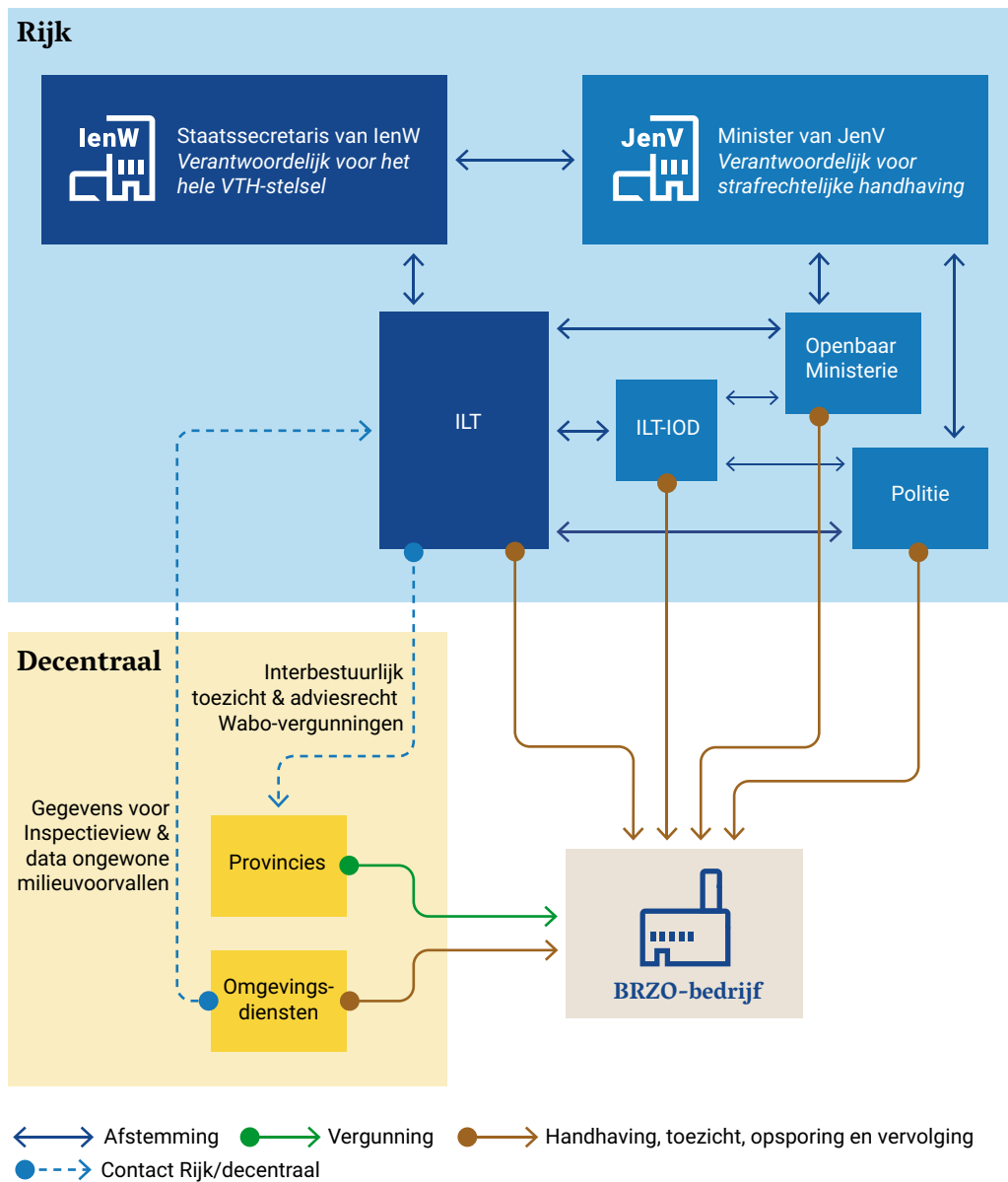
Daarnaast ziet de ILT, evenals de NVWA en de Inspectie SZW, apart toe op naleving van REACH, een Europese verordening over registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.³ Deze REACH-inspecties vallen ook onder de milieu-inspecties die we onderzoeken.

3.4 VTH-stelsel

BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven moeten bij de provincie een vergunning aanvragen voor de omgang met gevaarlijke stoffen. In de Wabo staat omschreven welke voorwaarden daarvoor gelden. BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven vallen onder het zogeheten VTH-stelsel. Dat stelsel heeft als doel een correcte uitvoering van vergunning-uitgifte, toezicht op naleving van de Wabo door bedrijven en handhaving bij overtredingen. Het komt voort uit de Wet VTH van 2016, die een aanvulling vormt op de Wabo. Figuur 2 geeft een globaal overzicht van het VTH-stelsel en de partijen die voor ons onderzoek van belang zijn.

Figuur 2 Overzicht betrokken partijen in VTH-stelsel bij BRZO-bedrijven

Zicht van bewindspersonen loopt via vele schakels



3.4.1 Omgevingsdiensten

Voor VTH-taken bij BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO bedrijven is de provincie het bevoegd gezag. De provincie mandateert de lokale omgevingsdiensten om toezicht te houden op naleving van de regels en te handhaven waar nodig. Provincies zijn, naast bevoegd gezag, ook eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdiensten. Gedeputeerden leggen over de uitvoering van deze taken verantwoordelijkheid af aan de Provinciale Staten. In totaal zijn er 29 omgevingsdiensten die belast zijn met het uitgeven van vergunningen, toezicht houden en bestuurlijke handhaving. Voor BRZO-

bedrijven zijn 6 van deze 29 diensten aangewezen als de omgevingsdienst die VTH-taken uitvoert (Groningen, Midden-West-Brabant, DCMR (Rijnmond), Regio Nijmegen, Zuid-Limburg en Noordzeekanaalgebied).

3.4.2 De Inspectie Leefomgeving en Transport

Omgevingsdiensten geven Wabo-vergunningen af en zijn daartoe gemandateerd door de provincie. De ILT heeft daarbij voor BRZO-bedrijven een adviesrecht. De ILT toetst of de aanvragen van Wabo-vergunningen en de (ontwerp)vergunningen voldoen aan de wet- en regelgeving.

Daarnaast staat in de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) en de Provinciewet dat de ILT als rijksinspectie interbestuurlijk toezicht kan uitoefenen op Gedeputeerde Staten. Dit toezicht is vooral administratief van aard, via analyse van beschikbare gegevens en andere bronnen. Voor het interbestuurlijk toezicht maakt de ILT onder andere gebruik van de gegevens over ongewone milieuvorvallen. BRZO-bedrijven moeten een ongewoon voorval (incident of afwijking van de reguliere bedrijfsvoering) melden aan Gedeputeerde Staten en deze moeten de melding direct doorgeven aan de ILT. Verder haalt de ILT voor het interbestuurlijk toezicht informatie uit openbare bronnen. Mede op basis hiervan kan de ILT vaststellen of er sprake is van taakverwaarlozing door het bevoegd gezag. Zij kan ingrijpen als dat bevoegd gezag wettelijk vastgelegde taken niet (juist) uitvoert, of als besluiten in strijd zijn met het algemeen belang of het recht. De meest vergaande optie is dan indeplaatsstelling: de ILT neemt de taak over. Uiteraard moet zo'n ingrijpend besluit goed kunnen worden onderbouwd (OVV, 2017).

De ILT heeft het informatiesysteem Inspectieview opgezet en is daarvan de eigenaar. In dit systeem kunnen omgevingsdiensten, rijksinspecties en andere toezichthouders informatie over elkaars inspecties inzien. Formeel staat Inspectieview los van de ILT-rol als interbestuurlijk toezichthouder. Tegelijkertijd vormen de gegevens in Inspectieview een belangrijke bron van informatie over milieuovertredingen en handhaving.

3.4.3 Het Openbaar Ministerie en de Nationale politie

De minister van Justitie en Veiligheid is verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie (OM) en de nationale politie. Hij is verantwoordelijk voor het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid.

Het Functioneel Parket van het OM is belast met de aansturing van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Bij die handhaving speelt ook de politie een rol, die

dit uitvoert via milieurechercheurs, milieuagenten in de basisteams en inlichtingen-experts. Elke politie-eenheid (inclusief de landelijke) heeft milieurechercheteams en informatierechercheurs. Verder zijn er in elk basisteam van de politie milieuagenten actief. Ook heeft de politie een milieu-expertisecentrum, ondergebracht bij de landelijke eenheid. Bijzondere opsporingsdiensten van de landelijke inspecties (zoals ILT-IOD) hebben, net als de politie, algemene opsporingsbevoegdheid. Verder zijn bij sommige omgevingsdiensten boa's (bijzonder opsporingsambtenaren) werkzaam, evenals bij de waterschappen en de rijksinspecties.

De Landelijke Milieukamer weegt de afzonderlijke milieuzaken en besluit in welke gevallen nadere opsporing plaatsvindt. Daaronder vallen geen heterdaad- of standaardzaken. Op haar beurt wordt de Landelijke Milieukamer aangestuurd door de Strategische Milieukamer (SMK). De SMK bepaalt het beleid en de prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit.

3.4.4 Verantwoordelijkheden op rijksniveau

De verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel is in de Wabo neergelegd bij de minister van IenW. De taken en verantwoordelijkheden zijn in de kabinetsperiode 2017-heden belegd bij de staatssecretaris (Staatscourant, 2017). Daarnaast is de minister van JenV verantwoordelijk voor de component strafrechtelijke handhaving en vervolging binnen het VTH-stelsel.

Welke wettelijke taken en verantwoordelijkheden beide bewindspersonen hebben is in diverse artikelen van de Wabo geregeld. Bijlage 9 geeft weer wat hierover staat in de memorie van toelichting bij de wijziging van de Wabo.

3.4.5 Overzicht interventies

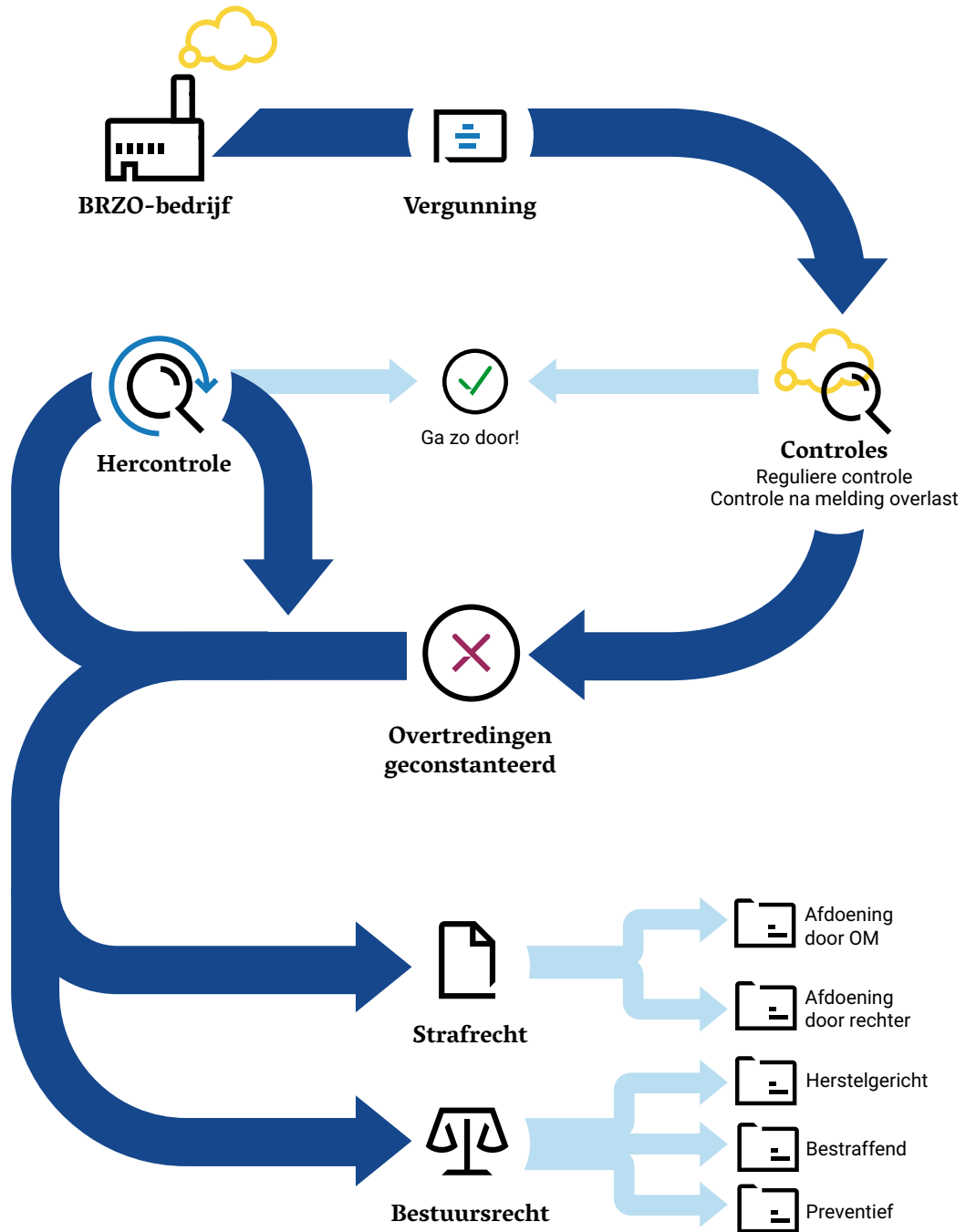
Als een bedrijf in overtreding is, kan het bevoegd gezag op grond van het bestuursrecht ingrijpen, al dan niet na een of meerdere hercontroles. Ook kan het besluiten de zaak onder de aandacht te brengen van het Openbaar Ministerie voor behandeling via het strafrecht (door een melding, een aangifte, een brief of een overlegvergadering). In bijlage 6 geven we een overzicht van de verschillende interventiemogelijkheden (Raad van de Europese Unie, 2018). Deze vallen globaal in de volgende categorieën:

- bestuurlijke herstelsancties, zoals last onder dwangsom;
- punitieve bestuurlijke maatregelen, zoals bestuurlijke boete;
- preventief bestuursrecht, de wet Bibob;
- strafrecht, zoals OM-strafbeschikking.

3.5 Van vergunning naar inspectie naar overtreding naar afdoening

Figuur 3 geeft weer met welke stappen een (net-niet-)BRZO-bedrijf te maken kan krijgen. Een bedrijf moet in het bezit zijn van een vergunning om zijn werkzaamheden uit te mogen voeren en moet zich aan bepaalde voorwaarden houden. Vervolgens krijgt het bedrijf te maken met milieu-inspecties, zoals omschreven in § 3.3. Als uit een inspectie een overtreding blijkt, wordt daar opvolging aan gegeven. Welke interventie passend is, is afhankelijk van het incident en eerder gedrag van het bedrijf. Hier komen we in hoofdstuk 6 op terug.

Figuur 3 Van overtreding tot uitvoering van een interventie bij een BRZO-bedrijf



4.

Een onzichtbaar probleem

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag of de informatie die bewindspersonen en toezichthouders krijgen voldoende inzicht biedt in de omvang van het probleem, het uitgeoefende toezicht en de effectiviteit van de aanpak?

In dit hoofdstuk grijpen we kort terug op eerder geconstateerde problemen met informatiesystemen uit ons onderzoek *Een Onzichtbaar Probleem*: door ontoereikende datakwaliteit bestaat er weinig zicht op overtredingen door rechtspersonen en de tegen hen ingezette handhaving (§ 4.1). Daarna gaan we in op de uitwisseling van informatie tussen toezichthouders en handhavingsorganisaties (§ 4.2) en de rol van informatie voor interbestuurlijk toezichthouderschap (§ 4.3). We sluiten het hoofdstuk af met een tussentijds oordeel op basis van bovenstaande normen (§ 4.4).

4.1 Dataproblemen

In haar rapport *Om de leefomgeving* constateert de commissie-Van Aartsen (2021) dat kwantitatieve informatie over het VTH-stelsel 'helaas grotendeels' ontbreekt. Eerder datzelfde jaar publiceerde de Algemene Rekenkamer (2021) een rapport van soortgelijke strekking. Preciezer: uit laatstgenoemd rapport blijkt dat de informatiesystemen Inspectieview en JDS veel data bevatten, maar dat deze van ontoereikende kwaliteit zijn. Dat heeft de volgende oorzaken:

- Identificerende gegevens van bedrijven, zoals naam en adres, zijn niet gekoppeld aan een uniek identificerend gegeven, zoals het 12-cijferig KvK-nummer voor bedrijfsvestigingen. Informatiesystemen zijn niet aangesloten op een basisadministratie voor rechtspersonen, waardoor identificatie van bedrijven niet goed mogelijk is. Dit geldt zowel voor Inspectieview als het JDS;
- Diverse omgevingsdiensten zijn niet aangesloten op Inspectieview (waaronder de helft van de BRZO-omgevingsdiensten). Het ontbreekt daardoor aan een centraal punt waar gegevens over milieu-inspecties en handhaving te vinden zijn;
- Sommige gegevens die wel in Inspectieview staan zijn foutief. Veel gegevens ontbreken helemaal.

Wij kwalificeerden de kwaliteit van de data in de informatiesystemen Inspectieview en JDS als ontoereikend.

Reactie bewindspersonen op *Een Onzichtbaar Probleem*

In reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer over deze problemen, gaf de staatssecretaris van IenW als verantwoordelijk bewindspersoon aan dat:

- zij datakwaliteit zal opnemen in de agenda van het bestuurlijk omgevingsberaad (Bob);
- de ILT een taskforce opricht om de geconstateerde problemen in Inspectieview op te lossen;
- met de 8 ontbrekende omgevingsdiensten is afgesproken dat zij uiterlijk 1 januari 2022 aansluiten op Inspectieview;
- zij deze omgevingsdiensten zal herinneren aan deze afspraak.

Ook bij strafrechtelijke gegevens is er een probleem met de identificatie van rechtspersonen. Het Openbaar Ministerie toetst de gegevens die het invoert over de overtreder niet aan een basisadministratie. Dat gebeurt bij natuurlijke personen wel, met het strafrechtketennummer of het BSN-nummer. In het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) komt een veelheid aan bedrijfsnamen, adressen en KvK-nummers van 1 bedrijf voor, die regelmatig foutief of verouderd zijn. In het JDS, dat beheerd wordt door de Justitiële Informatiedienst (die ressorteert onder het Ministerie van JenV), is het niet goed mogelijk om de volledige strafrechtelijke gegevens van rechtspersonen op te vragen. Net als bij Inspectieview is het daardoor geen sinecure om bedrijfsvestigingen door de tijd te volgen, bijvoorbeeld als het gaat om opgelegde straffen. Daardoor is het vaak moeilijk vast te stellen of een bedrijfsvestiging veelvuldig overtreder is. Wij stellen vast dat de strafrechtelijke handhaving bij rechtspersonen onder druk staat door beperkingen in de identificering.

In reactie op het rapport zegt de minister van JenV dat de identificatie van rechtspersonen moeilijk is doordat biometrie ontbreekt en rechtspersonen vele wisselingen kunnen ondergaan (bijvoorbeeld bij oprichting, faillissement, nieuwe naam, fusie). Wel heeft hij op korte termijn overleg met de betrokken ketenpartners en verhoogt hij de analysecapaciteit van het projectteam dat deze problematiek onderzoekt.

4.2 Informatie-uitwisseling

De Wet VTH beoogt onder andere verbetering aan te brengen in de samenwerking tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolom. Het is voor het strafrecht van groot belang dat het kan voortbouwen op bestuurlijke signalen. Het systematisch verwerken en analyseren van kloppende gegevens is daarvoor essentieel.

Uitwisseling van informatie tussen betrokken toezichthouders is een wettelijke plicht in de Wet VTH. Een concrete manier waarop de afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht wordt vormgegeven is door de deelname van het OM aan het bestuurlijk omgevingsberaad (Bob). Andere deelnemers hieraan zijn de staatssecretaris van IenW, de minister van JenV, de minister van BZK en andere bij de aan de orde zijnde onderwerpen betrokken ministers, bestuurlijke vertegenwoordigingen van gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten.

In hoeverre informatie-uitwisseling tussen strafrecht en bestuursrecht verder succesvol tot stand komt is niet af te leiden uit de meest recente evaluatie van de Wet VTH. Daarin wordt strafrecht, OM of politie namelijk niet genoemd (Berenschot, 2019). In de daaraan voorafgaande evaluatie (Berenschot, 2017) blijkt dat de afstemming veelal is georganiseerd op provinciaal niveau, tussen omgevingsdiensten, OM en politie. Het OM vraagt om informatie voor een onderbouwde beslissing over strafrechtelijke handhaving. Andersom is het OM vanuit zijn functie en verantwoordelijkheid terughoudend in het delen van informatie. Dat heeft te maken met de regels voor het delen van strafrechtelijke gegevens.

Het OM heeft met diverse omgevingsdiensten convenanten ondertekend over samenwerking en gegevensuitwisseling. Dat het afspraken maakt met afzonderlijke omgevingsdiensten maakt duidelijk dat landelijke opererende diensten in een gefragmenteerd systeem werken en met vele vormen van bevoegd gezag te maken hebben.

Inspectieview biedt in principe een platform voor gegevensuitwisseling, ook tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke kolom, maar dit systeem is vooralsnog gebrekkig van kwaliteit (zie § 4.1).

De commissie-Van Aartsen oordeelt als volgt: “...de informatie-uitwisseling (is) niet op het vereiste niveau om bij te dragen aan de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de afstemming tussen strafrecht- en bestuursrechtketen komt hierdoor in de knel.” (p.28) Wij sluiten ons op basis van ons onderzoek hier bij aan.

4.3 Interbestuurlijk toezicht

Op basis van verzamelde informatie kan de ILT, als interbestuurlijk toezichthouder, vaststellen of er mogelijk sprake is van taakverwaarlozing door het bevoegd gezag. Als de provincie ernstig in gebreke blijft, kan de ILT overgaan tot indeplaatsstelling. In de praktijk is het besluit hiertoe de afgelopen 10 jaar niet genomen. Wel neemt de ILT in het kader van interbestuurlijk toezicht jaarlijks 5 tot 10 keer ambtelijk contact op met een provincie. Dat doet zij naar aanleiding van signalen over een proces of procedure. Volgens de ILT heeft deze tussenkomst meestal een positieve invloed, bijvoorbeeld omdat zij ermee voorkomt dat provincies onjuiste besluiten nemen (ILT, 2020a).

De ILT voert haar interbestuurlijk toezicht onder andere uit op basis van de gegevens over ongewone milieuvorvallen (zie 3.4.2). In 2019 deed 51% van de BRZO-bedrijven daarvan melding (ILT, 2020b). Er waren dat jaar 2.300 meldingen. Aangezien 51% van de BRZO-bedrijven deze meldingen deed en er ongeveer 400 BRZO-bedrijven zijn, betekent dat dat de bedrijven gemiddeld meer dan 10 milieuvorvallen per jaar doorgaven. Van de 49% bedrijven die niet meldden is niet bekend of en hoe vaak er een milieuvorval plaatsvond. De ILT oefent haar toezicht op afstand uit, op basis van administratieve gegevens. De genoemde data zijn beperkt. Daardoor heeft de ILT weinig zicht op overtredingen en weinig mogelijkheden om aan de hand van administratieve gegevens haar toezicht uit te voeren.

ILT zit als eigenaar van Inspectieview dicht op potentieel waardevolle gegevens over inspecties, overtredingen en handhaving. Daarmee zou ze haar taak als interbestuurlijk toezichthouder vorm kunnen geven. Tegelijkertijd kampt Inspectieview met kwaliteitsproblemen (zie 4.1). Een ander beletsel voor Inspectieview als instrument voor interbestuurlijk toezicht is een interpretatie van de wet. In het wijzigingsbesluit van het Besluit omgevingsrecht (Staatsblad, 2017) staat hierover in de Nota van Toelichting: “Het systeem mag niet worden gebruikt voor interbestuurlijk toezicht.

Zou dat wel gebeuren, dan is het niet uitgesloten dat de aangesloten partijen op Inspectieview Milieu selectief toezichtgegevens in hun database opnemen. Hierdoor zouden er minder gegevens beschikbaar zijn via Inspectieview Milieu waardoor de effectiviteit van het systeem negatief zou worden beïnvloed.” Deze interpretatie van de wet vinden wij voor heroverweging vatbaar. De wettelijke plicht tot informatiedeling brengt met zich mee dat een toezichthouder hem onwelgevallige informatie niet achterwege kan laten. Er bestaan geen gradaties in het delen van informatie voor partijen die Inspectieview gebruiken om te voldoen aan hun wettelijke plicht. Informatie onvolledig delen betekent de verplichting niet nakomen. Verder moeten niet op Inspectieview aangesloten partijen inzichtelijk te maken op welke manier zij informatie volledig delen. Overigens is dat, na de toezegging van de staatssecretaris van IenW, nog maar tot 1 januari 2022 relevant. De staatssecretaris heeft immers toegezegd dat vanaf die datum alle omgevingsdiensten op Inspectieview zijn aangesloten (Algemene Rekenkamer, 2021).







In dit rapport maken we duidelijk welke inzichten Inspectieview op kan leveren na zorgvuldige bewerking van de data. Die inzichten maken uitspraken mogelijk over de omvang van het probleem, het uitgeoefende toezicht en de effectiviteit daarvan. Deze informatie is cruciaal voor een adequate uitoefening van interbestuurlijk toezicht door de ILT.




4.4 Oordeel

Op basis van de resultaten uit ons onderzoek komen we tot een oordeel of de informatie op orde is. Hiervoor hanteren wij een aantal normen (zie ook bijlage 2).

Onderzoeksvraag

Hebben toezichthouders en bewindspersonen voldoende zicht op de omvang van geconstateerde milieucriminaliteit, uitgeoefend toezicht en effectiviteit van de aanpak?

| Norm | Voldaan? |
|---|---|
| Toeziehthouders en handhavende organisaties beschikken over voldoende kennis en informatie om risico's op milieudelicten bij bedrijven te herkennen. |  |
| 'De stelselverantwoordelijke minister moet voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de minister van Justitie en Veiligheid voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook het aanwezig zijn van voldoende checks and balances in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit.' (wet VTH) |  |
| Interventies en nalevingsgedrag worden gemonitord en hierbij wordt een consistente (meet-)methode gebruikt, zodat doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden vastgesteld. |  |
| Departementen en handhavers hebben inzicht in hoeverre bedrijven regels en normen naleven. |  |
| De informatie over interventies en (gebrek aan) naleving is zo ingericht dat achteraf doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventies kunnen worden gemeten. |  |
| De informatie van handhavingpartners (omgevingsdienst, politie, inspectie, OM) biedt zicht op de milieucriminaliteit die wordt gepleegd. De benodigde uitwisseling van gegevens is op orde. |  |

 Voldaan  Niet voldaan  Deels voldaan

Toelichting per norm

Toeziehthouders en handhavende organisaties beschikken over voldoende kennis en informatie om risico's op milieudelicten bij bedrijven te herkennen.

De ILT moet vaststellen of er serieuze gebreken zijn in de uitvoering van de Wabo en Wet VTH, bijvoorbeeld in de vorm van handhavingstekorten. Aangeleverde gegevens over ongewone milieuvorvallen bij BRZO-bedrijven voldoen hier niet omdat ze zeer incompleet zijn. Daarnaast is de ILT eigenaar van Inspectievew. In potentie is Inspectievew een nuttige informatiebron voor deze doeleinden, maar wegens de kwaliteitsproblemen is hij in zijn huidige vorm niet geschikt. De interpretatie van de Wet VTH dat Inspectievew niet voor interbestuurlijk toezicht mag worden gebruikt verdient heroverweging. De informatiepositie van de ILT als interbestuurlijk toezichthouder is ontoereikend. Van adequaat interbestuurlijk toezicht kan geen sprake zijn.

Wet VTH: "De stelselverantwoordelijke Minister (moet) voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook

het aanwezig zijn van voldoende checks and balances in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit.”

Niet aan voldaan. De informatiepositie van toezichthouders en handhavende instanties die nodig is om de kansen op milieudelicten te herkennen is onvoldoende. Dit heeft te maken met eerder door ons geconstateerde problemen in de datakwaliteit van genoemde informatiesystemen: problemen met identificeerbaarheid van bedrijven, ontbrekende en soms foutieve gegevens.

Interventies en nalevingsgedrag worden gemonitord en hierbij wordt een consistente (meet)methode gebruikt, zodat doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden vastgesteld.

Niet aan voldaan. Op basis van wat tot op heden over interventies en nalevingsgedrag op milieuterrein is gepubliceerd in Nederland, stellen we vast dat het onontgonnen terrein is. Inspectieview biedt in potentie een integraal informatiebeeld, maar gezien de kwaliteitsproblemen in zijn huidige staat niet. De informatiehuishouding moet veranderen als het streven is op duurzame wijze effectiviteitsonderzoek te doen. Ons onderzoek laat zien dat die mogelijkheden er zijn.

Departementen en handhavers hebben inzicht in hoeverre bedrijven regels en normen naleven.

Niet aan voldaan. In een recente rapportage concludeerde de ILT dat de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon geen inzicht in het functioneren van het VTH-stelsel heeft (ILT, 2019). Op basis van de intensieve bewerking van de gegevens stellen we vast dat het wel mogelijk is voor departementen en handhavers om dit inzicht ten dele te krijgen. Maar dat vereist een investering in tijd en mankracht.

De informatie over interventies en (gebrek aan) naleving is zo ingericht dat achteraf doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventies kunnen worden gemeten.

Niet aan voldaan. Met de bewerkingsslag die wij op deze gegevens hebben uitgevoerd, laten we zien dat dit tot op zekere hoogte kan. De informatie die we oorspronkelijk aantreffen in Inspectieview en het JDS, was volstrekt niet zo ingericht dat doeltreffendheid en doelmatigheid ermee konden worden vastgesteld.

De informatie van handhavingpartners (omgevingsdienst, politie, inspectie, OM) biedt zicht op de milieucriminaliteit die wordt gepleegd. De daarvoor benodigde uitwisseling van gegevens is op orde.

Niet aan voldaan. De informatie-uitwisseling tussen bestuursrecht en strafrecht is, onder andere door de inrichting van het VTH-stelsel met 29 verschillende omgevingsdiensten, niet gemakkelijk. Dat komt onder meer doordat het OM afzonderlijke afspraken met omgevingsdiensten moet maken over gegevensuitwisseling.

5. Hoeveel overtredingen worden geconstateerd?

In dit hoofdstuk geven we een schatting van de omvang van geconstateerde milieucriminaliteit en -overtredingen door de 482 BRZO- en net-niet-BRZO-bedrijven die we onderzoeken. Het is niet vanzelfsprekend een schatting te kunnen geven. Allereerst was de gebrekkige informatiepositie van de overheid een belemmering (hoofdstuk 4). Maar als we overheidsdata wilden gebruiken, was de grootste uitdaging om tussen en binnen de gegevensbestanden (Inspectieview, registraties BRZO-omgevingsdiensten, JDS) de juiste data aan de juiste bedrijfsvestiging te koppelen (zie ook bijlage 3). Met deze bewerking kan voor het eerst een schatting worden gemaakt van de omvang van het probleem. Zo'n landelijk beeld ontbreekt tot nog toe bij toezichthouders en bewindspersonen. In § 5.1 wordt ingegaan op aard en omvang van de milieucriminaliteit. § 5.2 richten we op verschillen tussen bedrijven: begaat het ene bedrijf meer overtredingen dan het andere? Zijn er 'veelplegers'? We sluiten het hoofdstuk af met een korte samenvatting (§ 5.3).

5.1 Aard en omvang geconstateerde milieuovertredingen

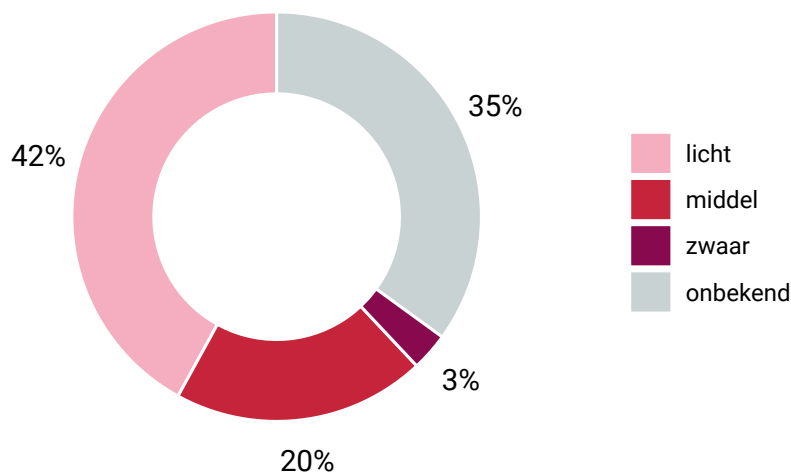
Milieucriminaliteit en -overtredingen vallen onder zogeheten 'haalcriminaliteit': criminaliteit die vooral aan het licht komt door er naar te zoeken. Het milieu doet geen aangifte. Dat betekent dat we geen uitspraak kunnen doen over de totale omvang van het fenomeen; er is sprake van een *dark number*. In dit hoofdstuk kunnen we wel een uitspraak doen over *geconstateerde* milieuovertredingen. Uit ons onderzoek blijkt dat de onderzochte 482 bedrijven in de periode 2015-2019 in totaal 19.685 keer zijn bezocht voor een milieu-inspectie. Bij 3.497 inspecties werden 1 of meerdere overtredingen vastgesteld, oftewel in 18% van de inspecties.

Zwaarte van de milieuovertredingen

Uit Figuur 4 blijkt ook dat de meest voorkomende categorie wordt gevormd door de lichte overtredingen (42%). Opvallend is dat bij ruim een derde van de gevallen de zwaarte van de overtreding onbekend is: in grootte de tweede categorie. 20% van de overtredingen valt in de categorie middelzwaar en 3% is een zware milieuovertreding. Omgerekend komt dit neer op 3 zware milieuovertredingen per 2 maanden bij deze groep bedrijven.

Figuur 4 Ernst van de milieuovertredingen

Het merendeel van de overtredingen is van lichte aard of is van onbekende zwaarte



Voorbeelden van milieuovertredingen, naar zwaarte

Voorbeeld lichte overtreding (Inspectieview)

“Op het depot lege containers (...) is een kunststof jerrycan (20 ltr) met 15 liter dieselolie aangetroffen. Op de jerrycan ontbreekt een dop en de jerrycan was omgevallen. Een deel van de vloeistof is uit de jerrycan gelopen. De jerrycan bevindt zich niet boven een lekbak. De container waarin de jerrycan zich bevindt is voorzien van een houten vloer. Deze is niet vloeistofkerend. De container bevindt zich op een verhard terrein deel met een gesloten betonvloer. Deze vloer is als vloeistofkerend te beschouwen.”

Voorbeelden middelzware overtreding (Inspectieview)

“Bij de tanks (...) is het inwendig drijvend dak drijvend gemaakt door product in deze tanks te pompen met een benzeen gehalte groter dan 5%. Volgens voorschrift 7.6.7 is dit niet toegestaan en had (bedrijf) een dampverwerking moeten inzetten om de dampen die vrijkomen totdat het dak drijft te verwerken. Bij tank (...) is dit een bewuste afweging geweest om de dampverwerking niet in te zetten.”

“Naar aanleiding van een lekkage waarbij Tetrafluorethyleen is vrijgekomen zal een voorvalrapportage moeten worden opgesteld.”

“Tijdens het lossen van methanol vanuit een schip is circa 18 ton methanol vrijgekomen doordat de luchtafsluiter van de drainageleiding van de laadarm open is blijven staan.”

Voorbeelden zware overtreding (Inspectieview)

“Ontbreken lekkagedetectie in combinatie met lekverliezen. Voldoet met 62,5% lekverlies in 3 jaar tijd niet aan doelstelling.”

“Uit het Wm hoofdstuk 17.2 onderzoek van (bedrijf) is gebleken dat bij de opstart van het fornuis (...) de procedures niet juist is gevolgd voor het overbruggen van een she-kritische beveiliging. De gevolgen hiervan waren een zeer grote brand met een enorme roet uitstoot (...). Deze roetuitstoot heeft grote onrust veroorzaakt bij de omwonenden. Tevens de oogst in dit gebied afgekeurd voor consumptie.”

“Onder normale omstandigheden mogen er geen klachten van geur afkomstig van het bedrijf van de inrichting waarneembaar zijn. Sinds 27-12-2015 t/m 14-1-2016 zijn er in totaal 77 klachten van geur afkomstig van (bedrijf) gemeld en waargenomen door de meldkamer.”

Voorbeelden overtredingen die zijn afgedaan via strafrecht (openbare informatie)

De hoogste afdoening⁴ in ons onderzoek betreft een zaak tegen Afvalverwerker ATM te Moerdijk, uitspraak in 2012, een onvoorwaardelijk opgelegd bedrag: ruim € 7 miljoen. Dit bedrag moest ATM betalen wegens het zonder vergunning verwerken van afval, eind jaren 90. Het OM had overigens € 17,5 miljoen gevorderd. Wegens gebrek aan bewijs op een aantal onderdelen is € 7 miljoen opgelegd. Dit bedrag staat voor het wederrechtelijk verkregen voordeel dat ATM genoot door het werken zonder de benodigde vergunningen.

Odfjell is in 2013 veroordeeld tot een boete van € 3 miljoen omdat het bedrijf jarenlang de veiligheidseisen stelselmatig overtrad. Volgens de rechter was het slechts toeval dat zich geen ramp heeft voltrokken. Het OM had een boete van € 3 miljoen geëist en voorwaardelijke stillegging als het bedrijf de problemen onvoldoende zou aanpakken. De voorwaardelijke stillegging heeft de rechter niet opgelegd omdat ze voldoende vertrouwen had in de toezichthoudende instantie.

In 2019 oordeelde de rechter dat Shell niet voldoende maatregelen had genomen waarmee de explosies in Moerdijk in 2014 hadden kunnen worden voorkomen. Ook is het aan de schuld van het chemiebedrijf te wijten dat 1,5 jaar later een gevaarlijke stof in de buitenlucht terecht kwam, dat gevaar opleverde voor de gezondheid en het milieu.

Aard van de overtredingen

Uit de gegevens in Inspectieview of de registratiedata van de BRZO-omgevingsdiensten kan bij een derde van de overtredingen niet worden opgemaakt wat de aard van de overtreding is; en bij twee derde dus wel. Onderstaand overzicht geeft een indruk van de geregistreerde aard van die overtredingen.

Top 10 van meest voorkomende aard van de overtredingen

- veiligheid;
- Wabo;
- Wet milieubeheer;
- Wet vervoer gevaarlijke stoffen;
- bodem;
- financieel-economische schade;
- Vuurwerkbesluit;
- REACH;
- fysieke leefomgeving;
- lucht.

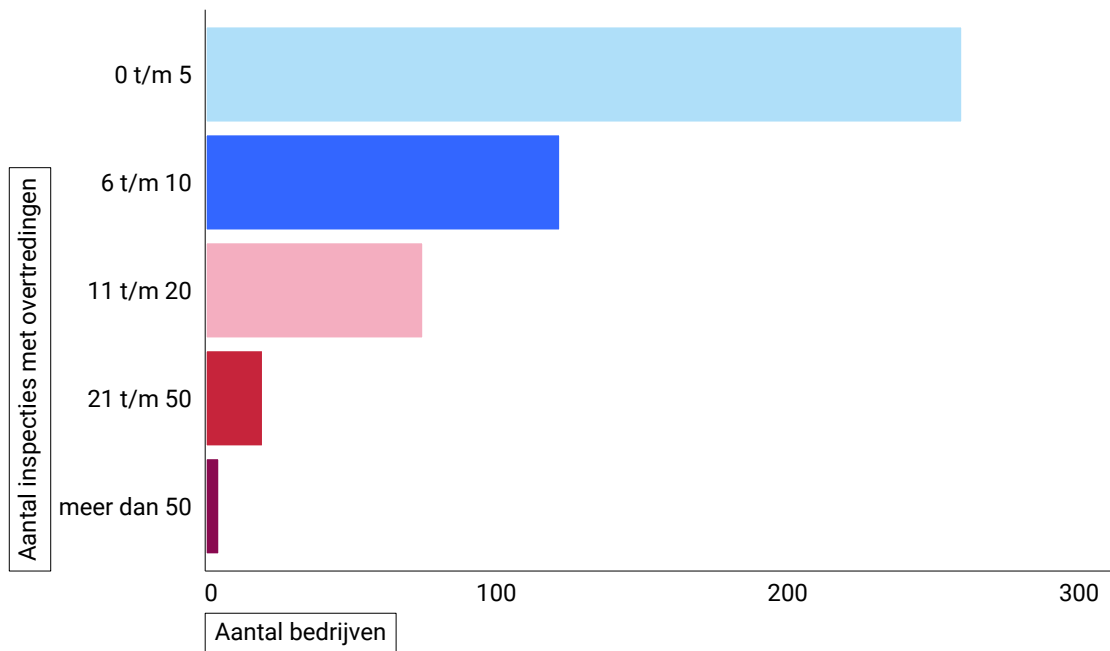
5.2 Verschillen tussen bedrijven

Tussen bedrijven varieert het aantal inspecties waarbij overtredingen zijn vastgesteld aanzienlijk, zo laat figuur 5 zien. Bij veel bedrijven zijn bij weinig inspecties overtredingen vastgesteld in de periode 2015-19. Dat kan komen doordat de bedrijven weinig overtredingen hebben begaan maar ook omdat er weinig is geïnspecteerd (zie ook

hoofdstuk 6). Bij een kleine groep bedrijven zijn bij milieu-inspecties vaak tot zeer vaak overtredingen geconstateerd: in 5 jaar tijd meer dan 50 keer en bij 1 bedrijf zelfs meer dan 100 keer. Deze bedrijven worden overigens ook bovengemiddeld vaak geïnspecteerd.

Figuur 5 Aantal inspecties met overtredingen per bedrijf

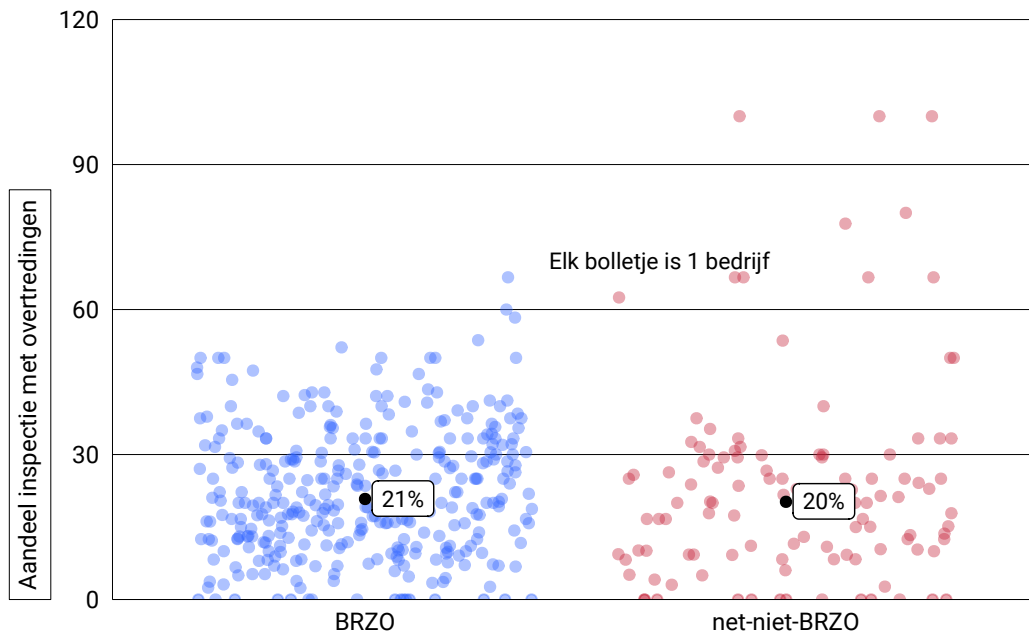
De meeste bedrijven begaan weinig overtredingen, sommige bedrijven (zeer) veel



Er blijkt weinig verschil te zijn tussen BRZO-bedrijven en net-niet BRZO-bedrijven in de overtredingsgraad bij milieu-inspecties (figuur 6).

Figuur 6 Percentage overtredingen bij milieu-inspecties, voor BRZO-bedrijven en net-niet BRZO-bedrijven

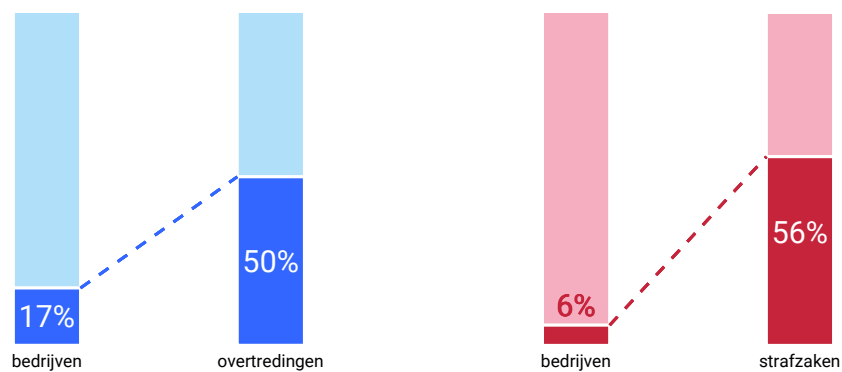
Weinig verschil in overtredingsgraad tussen BRZO-bedrijven en net-niet BRZO-bedrijven



Het aantal overtredingen is niet evenredig verdeeld over de bedrijven. Er zijn 'veelplegers' te onderscheiden, zowel bij overtredingen geconstateerd tijdens milieu-inspecties als bij milieustrafzaken (figuur 7).

Figuur 7 'Veelplegers', bij milieu-inspecties en strafzaken

80 bedrijven (17%) verantwoordelijk voor 1750 overtredingen (oftewel 50% van alle overtredingen) **30 bedrijven (6%) verantwoordelijk voor 88 strafzaken (oftewel 56% van alle strafzaken)**



5.3 Samenvattend

- Bij 18% van de milieu-inspecties worden 1 of meerdere overtredingen geconstateerd. Het gaat om bijna 3.500 inspecties in 5 jaar tijd, bij 482 bedrijven.
- De meest voorkomende categorie binnen inspecties waarbij overtredingen zijn geconstateerd, is 'lichte overtredingen': ruim 40%. De tweede grootste categorie (35%) is 'zwaarte onbekend'. De resterende overtredingen zijn zwaar en middelzwaar.
- BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven begaan ongeveer even vaak overtredingen.
- Zowel bij milieu-inspecties als in strafrechtelijke gegevens zien we een relatief kleine groep 'veelplegers'.

6.

Keuzes toezicht en handhaving

De volgende vraag is wat de afwegingen zijn die worden gemaakt in het toezicht en de handhaving. Zijn de keuzes in toezicht en handhaving in de praktijk begrijpelijk? Omdat toezichthouders en handhavende instanties hun beslissingen baseren op gebrekkige informatie (hoofdstuk 4), ontstaat het risico dat toezicht en handhaving niet doeltreffend worden uitgevoerd. Zijn keuzes voor het toezicht gebaseerd op bekende risico's? Vindt handhaving plaats volgens de landelijke handhavingsstrategie (LHS)?

In § 6.1 gaan we in op de mate van toezicht per bedrijf en de verschillen hierin tussen bedrijven en tussen omgevingsdiensten. In § 6.2 gaan we na of het uitgeoefende toezicht aansluit op het risico dat een bedrijf een overtreding begaat. In § 6.3 verschuiven we de focus naar bestuurlijke handhaving. We relateren de afdoening aan de uitgangspunten van de landelijke handhavingsstrategie. Strafrechtelijke afdoening staat centraal in § 6.4: welke vormen komen voor en hoe vaak? In § 6.5 gaan we na hoe bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving bij bedrijven zich tot elkaar verhouden: zien we bijvoorbeeld dat bedrijven die veel milieuovertredingen begaan vaker met strafzaken te maken hebben? We sluiten het hoofdstuk af met een tussentijds oordeel op basis van bovenstaande normen (§ 6.6).

6.1 Milieu-inspecties

Milieu-inspecties vormen de primaire manier om vast te stellen of een bedrijf overtredingen begaat. We hebben milieuovertredingen gekenschetst als haalzaken. Daarom is te verwachten dat een toezichthouder meer aandacht schenkt aan een bedrijf

naarmate hij het risico dat het bedrijf in overtreding gaat, hoger inschat. Eerst volgen enkele beschrijvingen, daarna wordt ingegaan op de mate van risicogestuurd toezicht.

De gegevens over milieu-inspecties zijn afkomstig uit Inspectieview en (indien niet aangesloten op Inspectieview) registratiedata van de BRZO-omgevingsdiensten. Hieruit blijkt dat milieu-inspecties uiteenlopende verschijningsvormen hebben. De 10 meest voorkomende inspectietypen zijn vermeld in het overzicht hieronder.

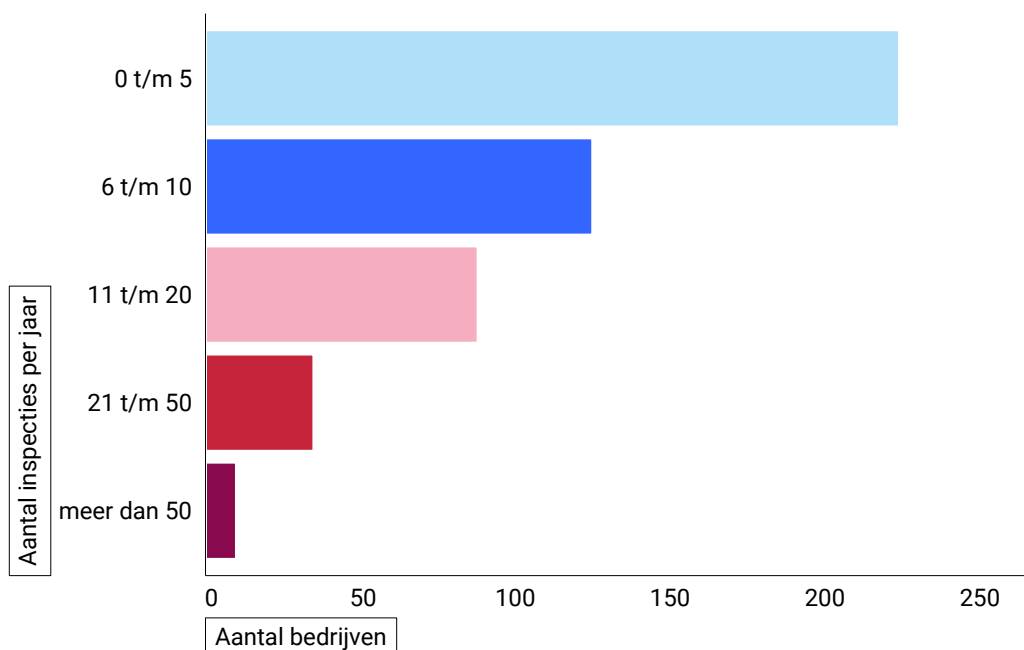
Top 10 van meest voorkomende soorten inspecties

1. themacontrole;
2. voorvalafhandeling toezicht (repressieve controle);
3. deelcontrole (preventieve controle);
4. beoordeling rapportageverplichting (beoordeling rapportageverplichting);
5. hercontrole (repressieve controle);
6. administratieve afhandeling: vastlegging;
7. beoordeling voorgeschreven onderzoek, verplichte rapportage;
8. administratieve controle (preventieve controle);
9. integrale controle;
10. controle milieu.

Gemiddeld zijn 8,2 milieu-inspecties per bedrijf per jaar uitgevoerd. Het ene bedrijf wordt duidelijk vaker geïnspecteerd dan het andere, zoals blijkt uit figuur 8.

Figuur 8 Aantal milieu-inspecties per bedrijf

Aantal inspecties per bedrijf per jaar varieert enorm

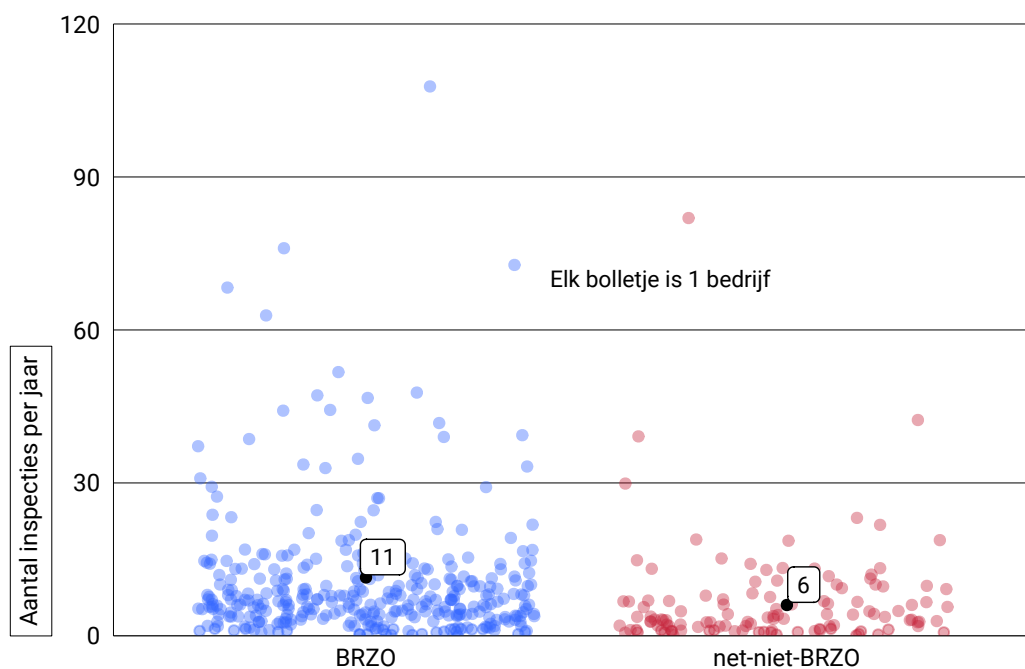


Het merendeel van de bedrijven wordt 4 keer per jaar of minder geïnspecteerd. Een beperkte groep heeft te maken met tientallen inspecties per jaar. 4 bedrijfsvestigingen ondergaan gemiddeld genomen meer dan 100 milieu-inspecties per jaar.

BRZO-bedrijven worden gemiddeld meer geïnspecteerd dan de net-niet-BRZO-bedrijven, zo blijkt uit onderstaande afbeelding.

Figuur 9 Aantal milieu-inspecties per bedrijf, voor BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven

Meer inspecties bij BRZO bedrijven dan bij net-niet-BRZO bedrijven

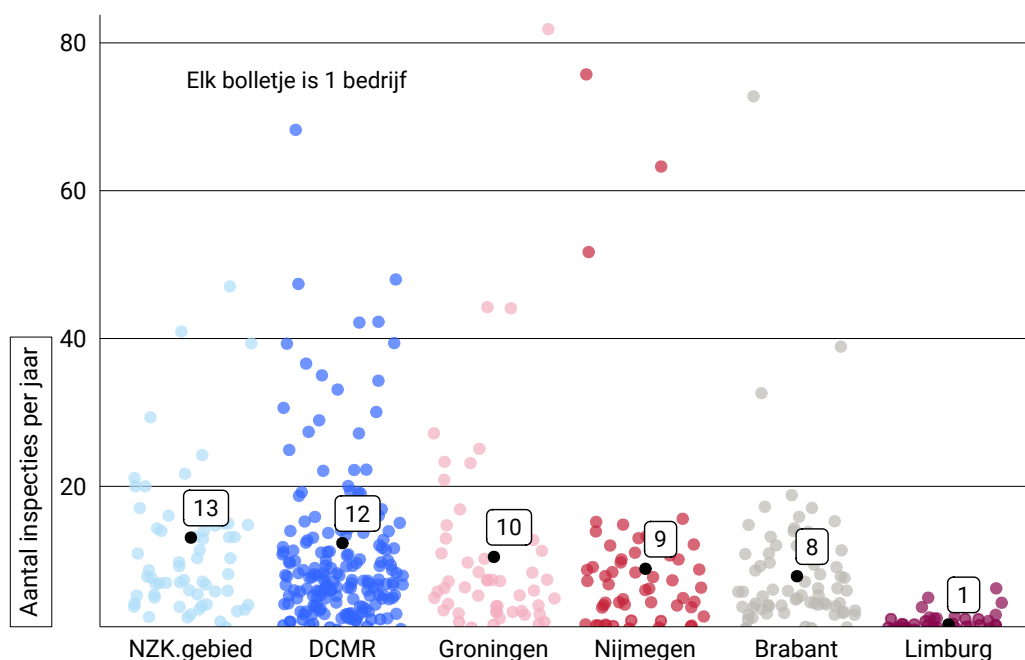


Variatie tussen BRZO-omgevingsdiensten

Onderstaande figuur toont de mediaan van het aantal inspecties per jaar per bedrijf voor de 6 BRZO-omgevingsdiensten.⁵

Figuur 10 Aantal milieu-inspecties per bedrijf, voor de 6 BRZO-omgevingsdiensten

Inspectiedichtheid varieert behoorlijk per regio



De verschillen tussen de omgevingsdiensten kunnen door 3 oorzaken worden verklaard:

- variaties in de daadwerkelijke inspectiefrequentie;
- variaties in de wijze en de kwaliteit van registratie van inspecties;
- verschillen in het type bedrijven dat onder een omgevingsdienst valt.

We kunnen op basis van ons onderzoek niet vaststellen in hoeverre beide verklaringen bepalend zijn voor de gevonden verschillen.

BRZO-inspecties in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte

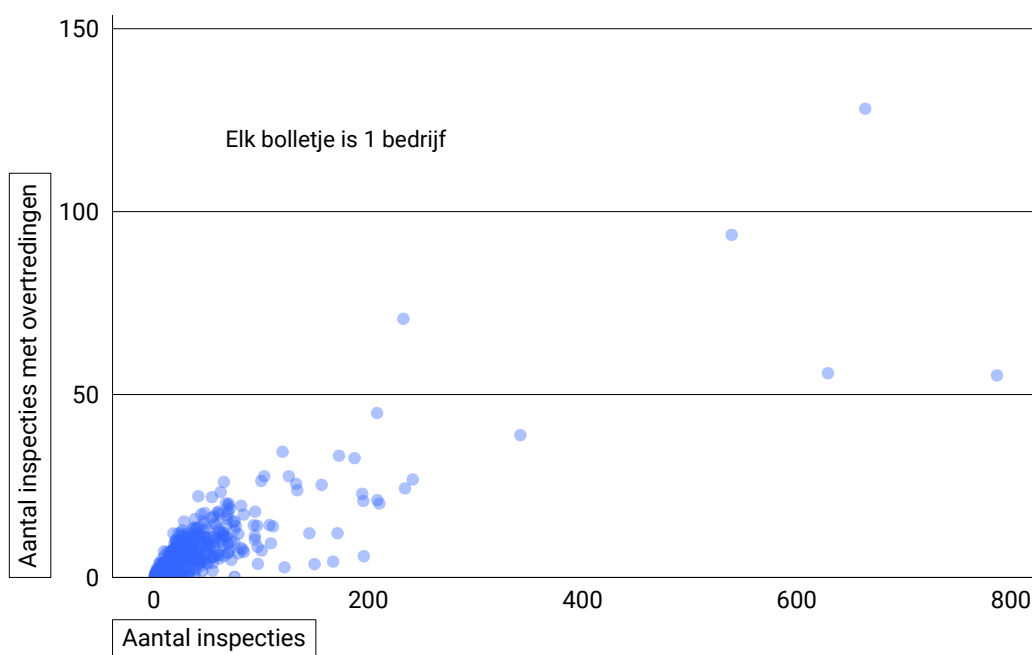
Bovenstaande gegevens hebben betrekking op milieu-inspecties. In aanvulling daarop krijgen BRZO-bedrijven ook BRZO-inspecties (zie ook hoofdstuk 2). Die zijn primair gericht op (externe) veiligheid, maar kunnen ook milieuaspecten raken. De uitkomsten van BRZO-inspecties worden vastgelegd in een ander informatiesysteem: de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Op basis van informatie uit de GIR stellen we voor de periode 2011-2017 vast dat BRZO-bedrijven gemiddeld 1,4 keer per jaar zijn bezocht. De verschillen tussen bedrijven in inspectiefrequentie voor dit type inspectie zijn vrij beperkt.

6.2 Relatie tussen milieu-inspecties en overtredingen

Is er sprake van risicogericht inspecteren? Figuur 11 geeft een eerste indruk dat daar mogelijk sprake van is: bij meer overtredingen wordt er meer geïnspecteerd. Tegelijk geldt echter ook dat er vaker overtredingen worden vastgesteld naarmate een bedrijf vaker wordt geïnspecteerd, een constatering die past bij 'haalzaken'.

Figuur 11 *Samenhang tussen aantal milieu-inspecties en overtredingen per bedrijf, 2015-2019*

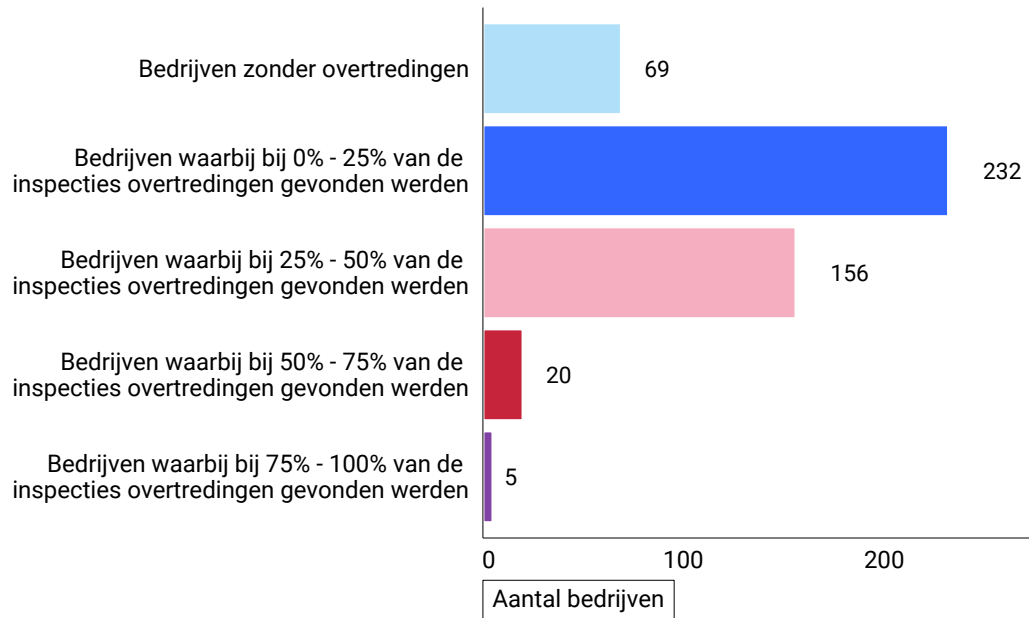
Hoe meer je kijkt, hoe meer je ziet



Voor de vraag of er sprake is van risicogericht inspecteren, is het vooral ook belangrijk te kijken hoe groot de kans is dat bij een inspectie een overtreding wordt gevonden. Ofwel: bij welk percentage van de inspecties vinden inspecteurs een overtreding? Op die manier wegen we mee hoe vaak bedrijven worden geïnspecteerd. Bij 25 bedrijven (5%) is er bij minstens de helft van de inspecties sprake van een overtreding (figuur 12). De kans op een overtreding bij een inspectie is daar met andere woorden ongeveer 3 keer zo hoog of meer als het gemiddelde van 18% (zie 5.1).

Figuur 12 Percentage milieu-inspecties met een of meerdere overtredingen

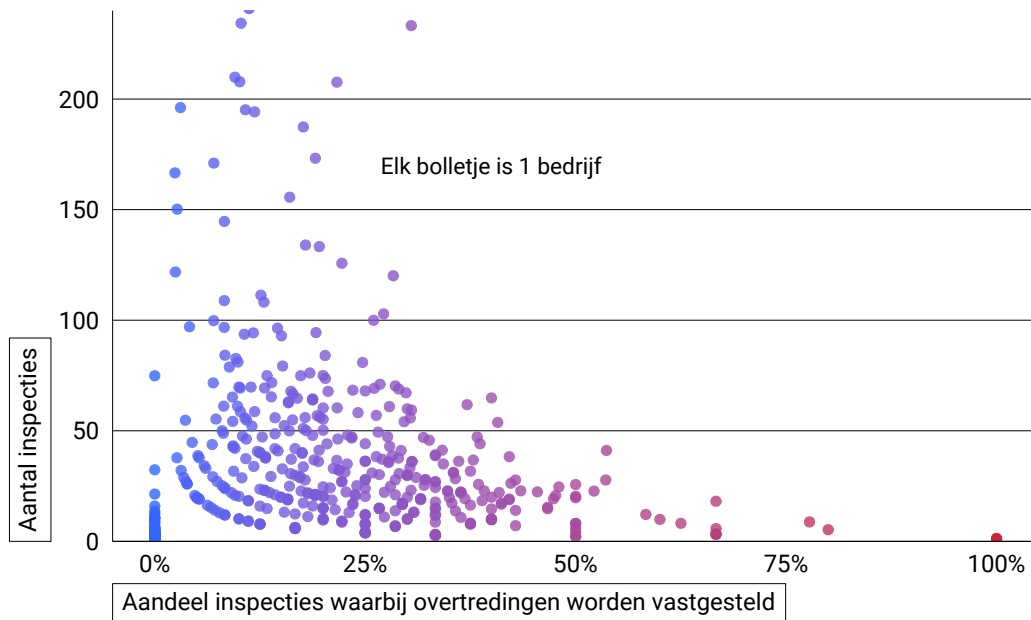
Bij de meeste bedrijven wordt bij maximaal 25% van de inspecties een overtreding gevonden



Hoe verhoudt dit risico dat een inspectie een overtreding bij een bedrijf oplevert zich tot het uitgeoefende toezicht? Vanuit het perspectief van risicogericht toezicht zou vaker moeten worden geïnspecteerd naarmate de kans op een overtreding (overtredingsdichtheid) hoger is. De horizontale as van figuur 13 laat zien in welk percentage van de milieu-inspecties 1 of meerdere overtredingen werden gevonden. De verticale as laat zien hoeveel inspecties er bij een bedrijf zijn geweest.

Figuur 13 Samenhang tussen kans op milieuovertreding en gemiddeld aantal inspecties per jaar

Geen positieve samenhang tussen de overtredingsdichtheid en de inspectiefrequentie



Uit ons onderzoek blijkt dat er geen positieve samenhang is tussen het risico op een overtreding door een bedrijf en het aantal inspecties dat het ondergaat. Er lijkt eerder een licht negatieve samenhang te zijn: bij bedrijven waar per inspectie vaak een overtreding wordt aangetroffen (bijvoorbeeld in de helft van de gevallen of meer), wordt weinig geïnspecteerd.

Voorals de rechterkant van de figuur laat een probleem zien: daar staan bedrijven waar het risico op een overtreding hoog is en die desondanks geringe aandacht van toezichthouders krijgen.

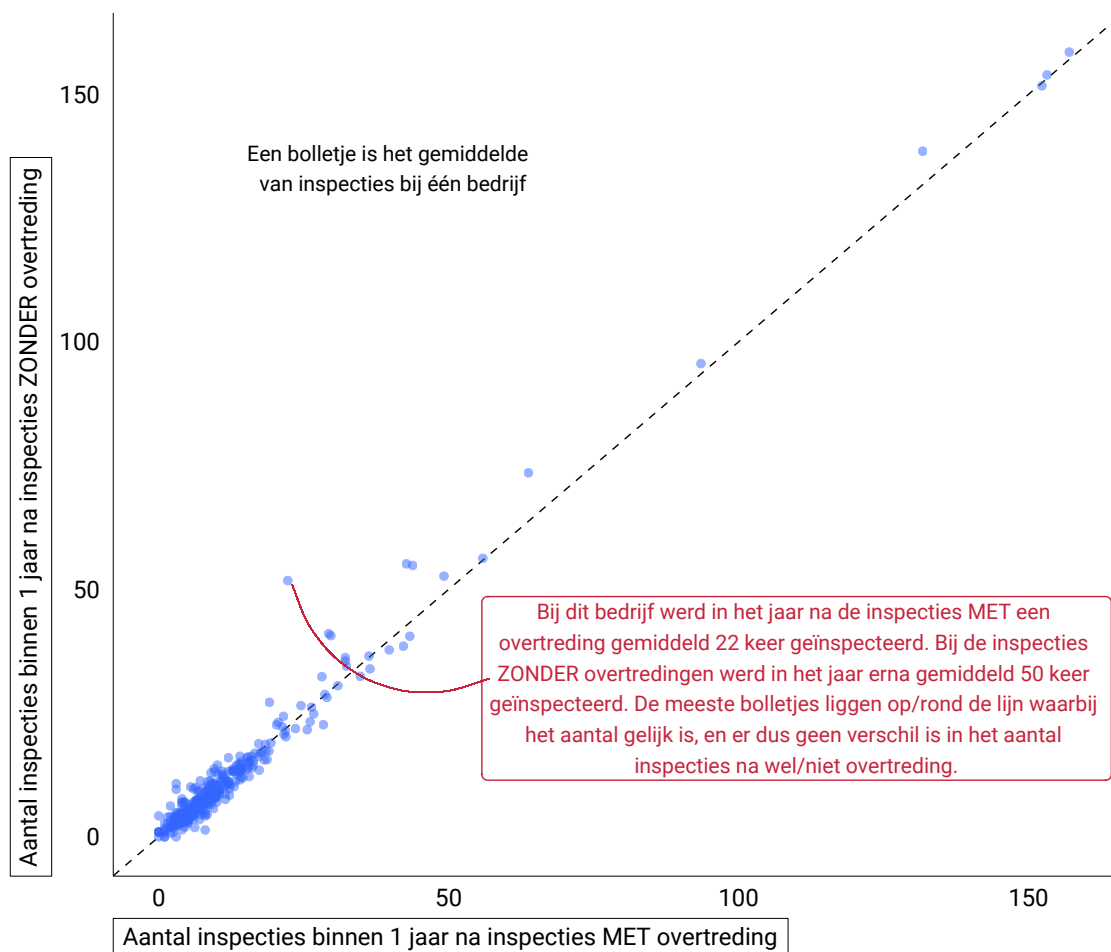
Meer inspecties bij een bedrijf na een overtreding?

Op basis van risicogericht inspecteren mag verwacht worden dat een bedrijf na een overtreding vaker in de gaten gehouden wordt. Wij hebben getoetst of dat het geval is. Onderstaande figuur laat per afzonderlijk bedrijf zien hoe vaak er in het jaar na een inspectie opnieuw wordt geïnspecteerd. Dat laten we per bedrijf zien voor (a) inspecties waarbij een overtreding is geconstateerd en (b) inspecties waarbij geen overtreding is geconstateerd. De verwachting is dat er in het jaar na een inspectie met een overtreding vaker wordt geïnspecteerd.

Uit ons onderzoek blijkt dat dit vaak niet zo is. Onderstaand figuur illustreert dat. Bedrijven die op de diagonale lijn liggen, hebben gemiddeld evenveel milieu-inspecties na een inspectie *met* een overtreding (horizontale as) als na een inspectie *zonder* overtreding (verticale as). Voor de meeste bedrijven zien we dus niet dat er meer wordt geïnspecteerd na een geconstateerde overtreding. Uitzonderingen op dit patroon gaan vooral de andere kant uit: er wordt bij een aantal bedrijven na een overtreding *minder* geïnspecteerd dan na een inspectie zonder overtreding. De bevindingen duiden er op dat milieu-inspecties kunnen winnen aan risicogerichtheid.

Figuur 14 *Samenhang aantal inspecties na een inspectie resp. met en zonder een overtreding, per bedrijf*

Na overtredingen wordt niet vaker geïnspecteerd

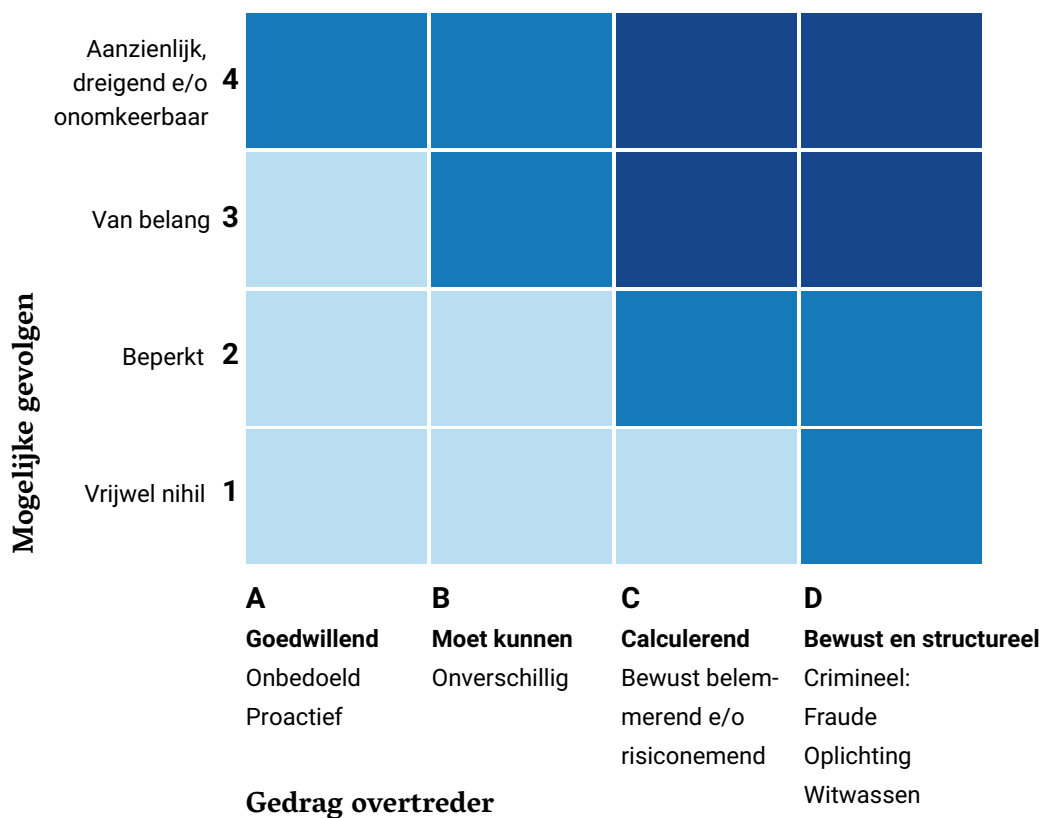


6.3 Patronen in de handhaving

Na een geconstateerde overtreding volgt er een reactie van de overheid, in de vorm van een hercontrole of handhaving. De landelijke handhavingsstrategie (LHS) biedt

aanknopingspunten welke reactie in welke omstandigheden passend is. Het doel van de LHS is om uniformiteit aan te brengen in de handhaving. Hoe een overtreding wordt afgedaan, hangt af van de ernst van de overtreding (schade aan mens en milieu) en houding en gedrag van de overtreder. In geval van een ernstige overtreding en doelbewust of zelfs crimineel handelen komt het strafrecht in beeld. Figuur 15 geeft de bijbehorende interventiematrix weer van de LHS. De vraag is of er voldoende wordt gehandeld naar de LHS, ook gezien het in hoofdstuk 4 geconstateerde slechte informatiebeeld.

Figuur 15 Landelijke handhavingsstrategie







| | |
|----------------|---|
| Legenda | |
| Segment | Aangewezen optreden |
| | Licht Bestuursrechtelijk |
| | Midden Bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk |
| | Zwaar Strafrechtelijk in elk geval, vaak ook bestuursrechtelijk |

Bron Landelijke handhavingstrategie

In onderstaande tabel nemen we de gegevens over milieu-inspecties met overtredingen als uitgangspunt. Het type interventie relateren we aan de zwaarte van de overtreding. De kleurmarkering geeft aan hoe vaak een interventie wordt ingezet: donkerblauw duidt op zeer vaak, lichtblauw op zeer weinig.

Figuur 16 Samenhang tussen zwaarte van de overtreding en type handhaving

| | | Zwaarte overtreding | | | | |
|---------------------------------------|--|---------------------|-----------|--------------|--------------|--------------|
| | | Licht | Middel | Zwaar | Onbekend | Totaal |
| ↑ Licht Type handhaving ↓ Zwaar |  Hercontrole | 696 | 191 | 31 | 781 | 1.699 |
| |  Bestuursrecht herstellend | | | | | |
| | Waarschuwen | 188 | 2 | 0 | 42 | 232 |
| | Informereren | 14 | 6 | 3 | 17 | 40 |
| | Last onder bestuursdwang | 0 | 14 | 0 | 0 | 14 |
| | Last onder dwangsom | 50 | 78 | 3 | 40 | 171 |
| |  Bestuursrecht bestraffend | | | | | |
| | Bestuurlijke boete | 1 | 0 | 1 | 0 | 2 |
| | Stilleggen | 1 | 0 | 6 | 0 | 6 |
| | Bestuurlijke strafbeschikking | 0 | 0 | 1 | 19 | 20 |
| |  Strafrecht | | | | | |
| | Strafrecht | 1 | 5 | 2 | 5 | 13 |
| | Proces-verbaal | 5 | 1 | 27 | 2 | 35 |
| | Onbekend | 529 | 411 | 20 | 305 | 1.265 |
| Totaal | 1.484 | 708 | 94 | 1.211 | 3.497 | |

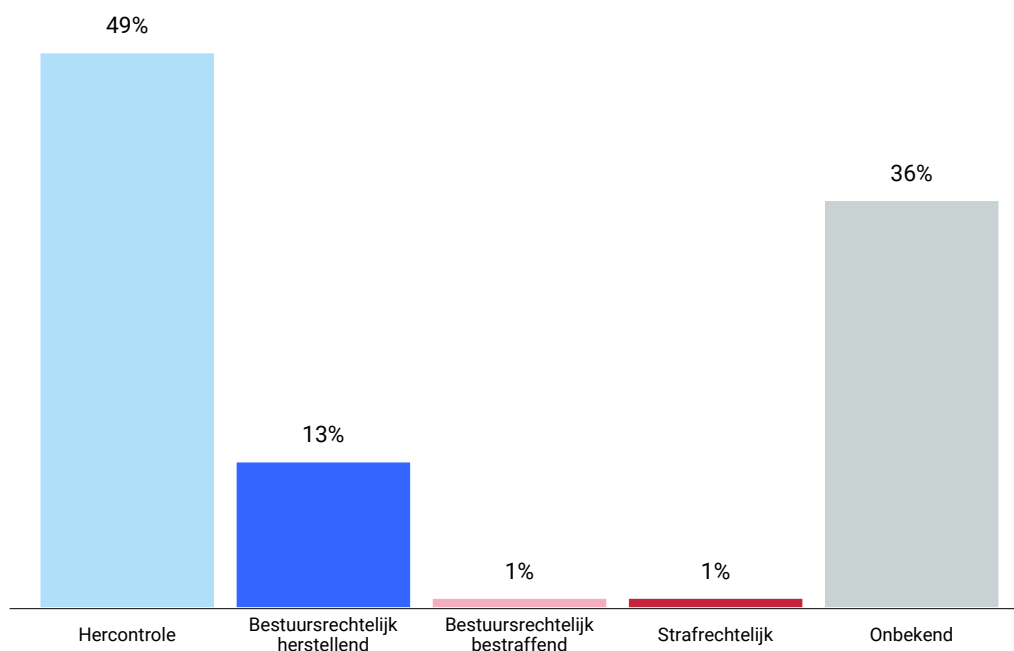
Deze tabel laat allereerst zien dat bepaalde interventies veel worden ingezet en andere weinig. Met afstand is de hercontrole de meest gebruikte manier van ingrijpen: in bijna de helft van de gevallen (1.699 keer van de in totaal 3.497 inspecties met overtredingen). 2 andere interventies worden ook relatief vaak ingezet, de waarschuwing en de last onder dwangsom (resp. 232 keer en 171 keer). Veel andere instrumenten worden weinig ingezet, zoals last onder bestuursdwang, bestuurlijke boete en stilleggen van het bedrijf (enkele keren).⁶

In de tabel is zichtbaar dat grote aantallen 'onbekend' zijn. Uit ons onderzoek blijkt dat toezichthouders zowel de zwaarte van het delict als het type ingezette handhaving vaak niet invullen. Bij meer dan een derde van de inspecties met overtredingen is niet bekend hoe er is gehandhaafd. Voor middelzware en zware overtredingen is dat zelfs zo in meer dan helft van de gevallen.⁷ In de tabel zien we verder soms uitzonderingen op het verwachte patroon: zware overtredingen waar wordt volstaan met informeren of een last onder dwangsom (LOD), en lichte overtredingen waarbij een

proces-verbaal (PV) wordt opgesteld. Bij overtredingen waar een ‘hercontrole’ staat, kan overigens uit die hercontrole weer een zwaardere straf volgen, als de overtredingen dan niet zijn opgeheven.

Figuur 17 Type handhaving na een overtreding

Veel hercontroles, weinig straf. Maar ook vaak niet ingevuld.



Om na te gaan of de handhaving toegepast wordt volgens de landelijke handhavingsstrategie kijken we ook of de handhaving zwaarder is bij aanhoudende overtredingen. Uit onze analyse⁸ blijkt dat de rangscore van de overtreding binnen het bedrijf (de ‘hoeveelste’ overtreding van het bedrijf sinds het begin van de observatieperiode, 2015) geen rol speelt in de zwaarte van de handhaving. Een tiende overtreding wordt dus niet anders afgedaan dan een eerste overtreding. Eenzelfde beeld zien we als we in plaats van rangscore kijken naar het aantal eerdere overtredingen door het bedrijf in de voorafgaande 3, 6 of 12 maanden.

6.4 De inzet van strafrecht

Een klein aandeel van alle overtredingen wordt strafrechtelijk vervolgd. De doorstroom van zaken naar en door het strafrecht verloopt niet probleemloos. In hoofdstuk 4 stond reeds vermeld dat de informatie-uitwisseling tussen bestuursrecht en strafrecht niet vlekkeloos verloopt. Een aanvullend probleem is dat de aanlevering van milieuzaken door de politie de laatste jaren terugloopt. Zo ontving de Landelijke

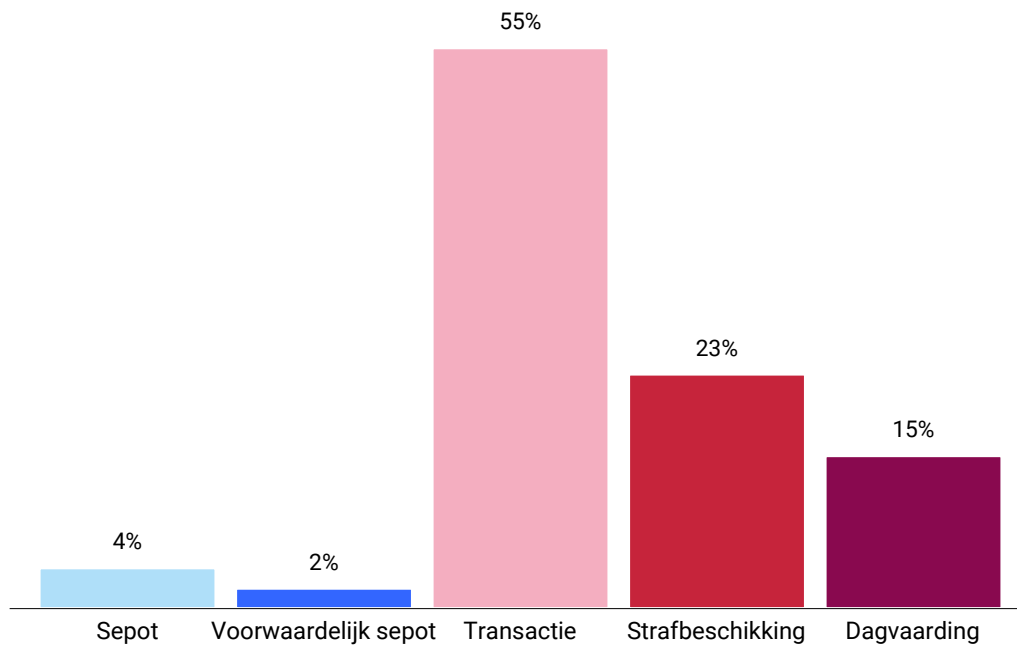
Milieukamer 75 milieuzaken van de politie in 2016 en liep dat terug tot 24 in 2019. Problemen in de bezetting van de milieuformatie bij de politie zijn hier mede debet aan (CCV, 2019; Landelijke Milieukamer, 2019). De doorstroom van milieuzaken door de strafrechtketen is een ander punt van zorg. Met name bij complexe zaken ('maatwerkzaken') blijft de uitstroom achter bij de instroom (Algemene Rekenkamer, 2018). De beperkte capaciteit aan officieren van justitie is een van de oorzaken van voorraadvorming bij het Functioneel Parket. Daarnaast kan het logistieke complicaties opleveren om getuigen te horen: door gebrek aan capaciteit bij het rechter-commissariaat kan dat langere tijd in beslag nemen en leiden tot lange wachttijden. Ter illustratie: volgens het Functioneel Parket zijn 16 van de huidige 26 aangehouden zaken en beroepszaken ouder dan 10 jaar (62%).

In deze paragraaf geven wij een beeld van de *afgeronde* strafzaken uit de justitiële documentatie van het Openbaar Ministerie, onder de 482 bedrijven uit ons onderzoek. Als we daarvoor dezelfde periode aanhouden als voor de resultaten van Inspectievew, dan zijn er 175 zaken (parketnummers) in het JDS.⁹ Voor een diepere analyse van JDS-gegevens hebben we een wat ruimere periode gekozen (2011-2019). Zo kunnen we de uitsplitsingen baseren op wat hogere aantallen, namelijk 304 strafzaken.

Onderstaand figuur laat zien dat ruim de helft van de afgeronde strafzaken wordt afgedaan met een transactie: een aanbod van het OM aan de verdachte om strafvervolgning te voorkomen door aan voorwaarden te voldoen. Veelal gaat het erom dat de verdachten een geldbedrag betalen. Bij een transactie is geen sprake van schuldvaststelling.

Figuur 18 Type handhaving na een overtreding

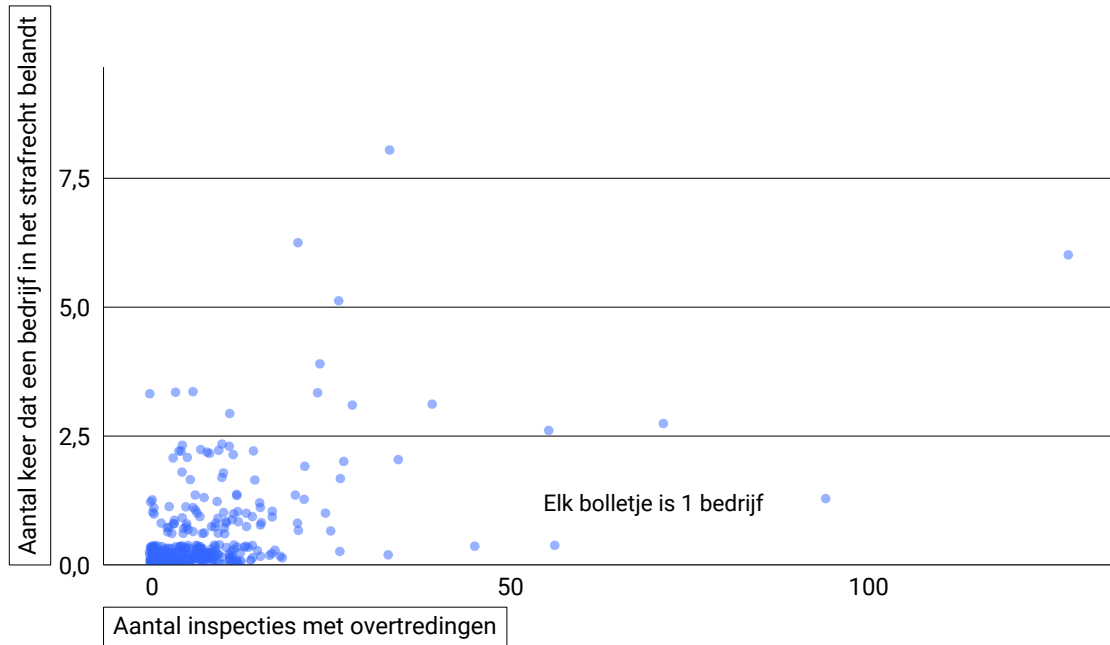
Meer dan de helft van de strafrechtzaken wordt afgedaan met een transactie



Hoe hangen de toepassing van bestuursrecht en strafrecht per bedrijf met elkaar samen? Eerst kijken we naar de aantallen bij inspecties geconstateerde milieuovertredingen door een bedrijf en het aantal milieustrafzaken waarin de bedrijven in diezelfde periode verwikkeld zijn (figuur 19).

Figuur 19 Samenhang tussen aantal milieuovertredingen en aantal strafzaken per bedrijf, 2015-2019

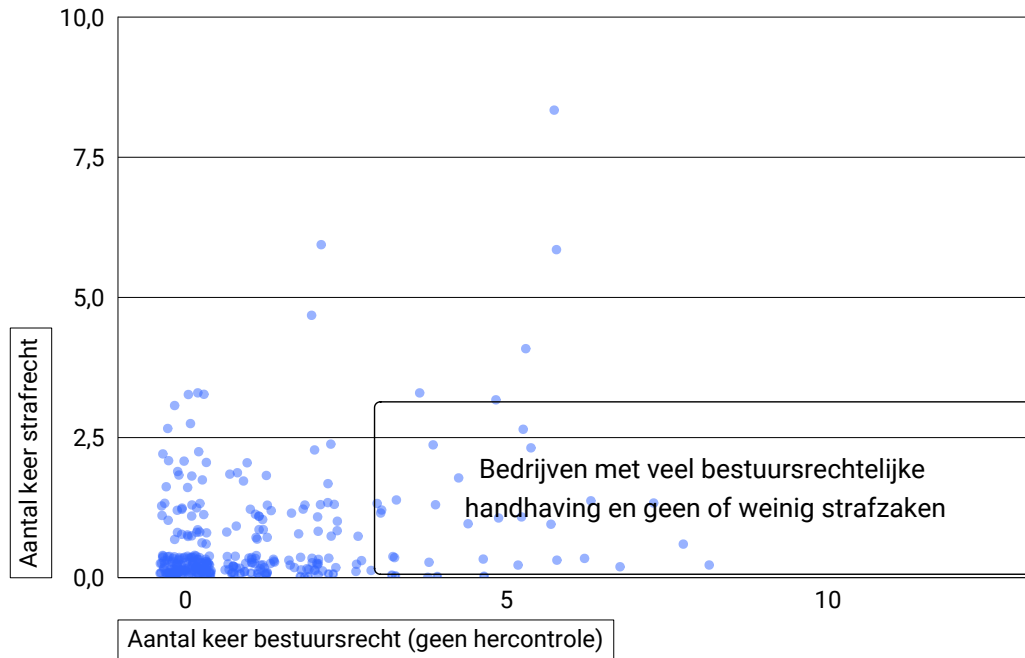
Bedrijven kunnen veel overtredingen begaan en toch geen strafrechtelijke consequenties ondervinden



Als we ons concentreren op bedrijven waarvan bekend is dat er bestuurlijke handhaving heeft plaatsgevonden, wordt duidelijk dat bij sommige vaak wordt gehandhaafd maar dat zij niet in het strafrecht terechtkomen. In figuur 20 is dit ingekaderd: bij deze bedrijven is 3 keer of vaker bestuursrecht toegepast maar geen of 1 strafzaak. Let wel: omdat bij een derde van de inspecties waarbij overtredingen zijn vastgesteld de handhaving onbekend is, zijn de aantallen keren dat bestuursrecht is toegepast waarschijnlijk hoger dan in deze figuur vermeld wordt.

Figuur 20 Samenhang tussen aantal bestuursrechtelijke afdoeningen en aantal strafzaken per bedrijf, 2015-2019

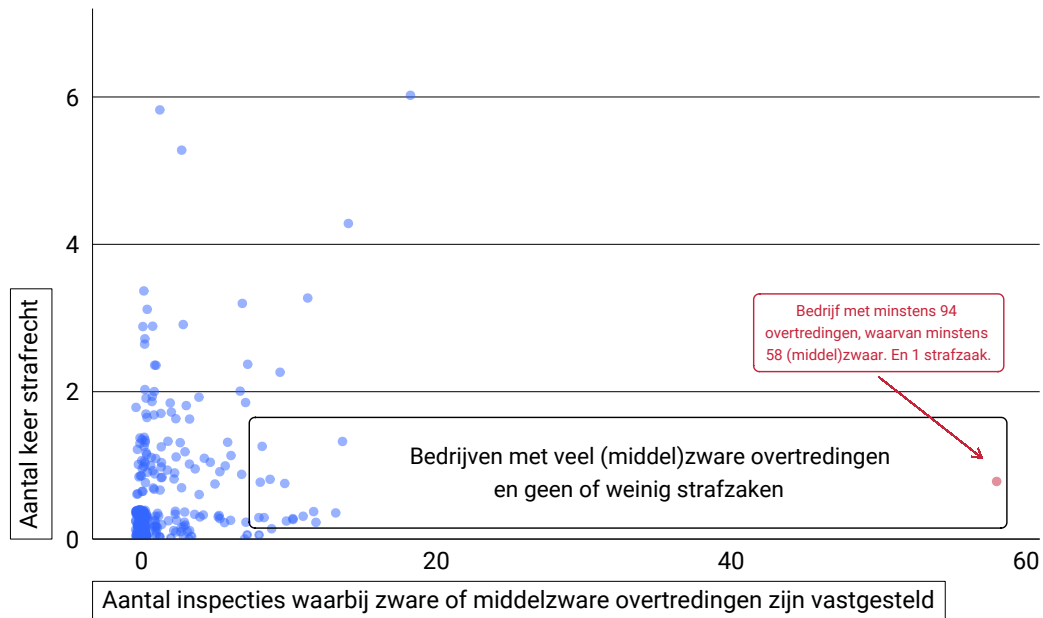
Ook veelvuldig bestuursrecht in combinatie met weinig strafrecht komt voor



Bovenstaand beeld roept de vraag op waarom bedrijven die zo vaak overtredingen begaan niet strafrechtelijk worden vervolgd. Een verklaring kan zijn, dat dit bedrijven zijn die veelvuldig kleine, administratieve fouten begaan. Om die reden hebben we hetzelfde beeld ook geschetst, maar dan alleen voor de zware en middelzware overtredingen (voor zover bekend).

Figuur 21 Samenhang tussen aantal (middel)zware milieuovertredingen en aantal strafzaken per bedrijf, 2015-2019

Bedrijven met veel (middel)zware delicten die niet of weinig in het strafrecht belanden



In figuur 21 zijn de bedrijven omkaderd waarvan het opmerkelijk is dat het strafrecht er niet of 1 keer is ingezet, gezien de hoeveelheid (middel)zware overtredingen.

6.5 Oordeel

Op basis van deze resultaten komen we tot een oordeel over de inzet van toezicht en handhaving.

| Onderzoeksvraag Zijn de keuzes in handhaving en toezicht in de praktijk begrijpelijk? | |
|--|----------|
| Norm | Voldaan? |
| De keuzes voor de vorm van interventies zijn inzichtelijk. | — |
| Opgelegde interventies zijn in lijn met de landelijke handhavingsstrategie. | — |
| Streven is om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet toereikend zijn, vanwege de ernst van de overtreding en/of eerdere overtredingen van de dader. | — |

✓ Voldaan ✗ Niet voldaan — Deels voldaan

Toelichting

De keuzes voor de vorm van interventies zijn inzichtelijk.

Deels aan voldaan. Tussen bedrijven bestaan grote verschillen in frequentie van de inspecties. Die zijn deels onverklaard. We stellen ook vast dat milieu-inspecties onvoldoende risicogericht zijn. We zien namelijk dat er bedrijven zijn met een hoog overtredingsrisico die weinig worden geïnspecteerd en dat bedrijven na een milieu-overtreding over het algemeen niet vaker worden geïnspecteerd.

In theorie is de keuze voor handhavingsinterventies inzichtelijk, de landelijke handhavingsstrategie biedt daar handvatten voor. De LHS schrijft voor dat strenger gehandhaafd moet worden naarmate een overtreding ernstiger is en als houding en gedrag van de overtreder daartoe meer aanleiding geven. Met name de laatste component biedt ruimte voor interpretatieverschillen.

Opgelegde interventies zijn in lijn met de landelijke handhavingsstrategie.

Deels aan voldaan. Binnen het bestuursrecht is niet altijd te doorgronden waarom een interventie wordt ingezet. Hoewel er een patroon is van harder ingrijpen naarmate de overtreding ernstiger is, zien we ook de nodige uitzonderingen daarop. Eerder gedrag van een overtreder speelt in de praktijk geen zichtbare rol in de keuze voor zwaardere handhaving, terwijl de LHS dat wel voorschrijft. Verder zien we dat bepaalde interventies veel voorkomen, zoals hercontrole, last onder dwangsom en waarschuwen, en andere interventies nauwelijks, zoals de Wet Bibob en een bestuurlijke boete.

Streven is om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet toereikend zijn, vanwege de ernst van de overtreding en/of eerdere overtredingen van de dader.

Deels aan voldaan. We zien bij sommige bedrijven onverwachte combinaties van een hoge overtredingsfrequentie en weinig strafrechtzaken. Dat kan tot de vraag leiden waarom het strafrecht in deze gevallen niet is ingezet. Mogelijk is dat omdat informatie over deze 2 indicatoren in verschillende informatiesystemen staan geregistreerd en niet gekoppeld worden.

Strafrechtelijke milieuzaken eindigen vaak in de vorm van een transactie, in de praktijk een betaling van een bedrag zonder vaststelling van schuld. Dit roept de vraag op of het instrument van afdoen met een transactie niet te gemakkelijk wordt ingezet en strafrechtelijke vergelding te weinig.

Afdoeningen in het strafrecht worden bemoeilijkt door problemen in de aanvoer van milieuzaken door de politie en geringe doorstroom in de strafrechtketen (Functioneel Parket, rechter-commissariaat).

7.

Is de aanpak effectief?

Een belangrijke vraag is of het optreden van de overheid bedrijven ertoe brengt minder milieuovertredingen te begaan. In hoofdstuk 4 laten we zien dat de omvang van het probleem onbekend is, net als de aanpak ervan. Dit gebrek aan inzicht leidt tot een gebrek aan inzicht in effectiviteit van de aanpak. Met behulp van de door ons bewerkte gegevens bekijken we die effectiviteit alsnog. 2 onderzoeksvragen staan centraal:

- *Schrikt het ingrijpen van de overheid voldoende af?*
- *Leiden interventies tot beter naleefgedrag?*

De effectiviteitsvraag beantwoorden we in een aantal stappen. In § 7.1 gaan we in op de resultaten van relevante beleidsdoorlichtingen en evaluaties van de Wet VTH. We gaan na of die conclusies over effectiviteit toelaten. In § 7.2 staat de afdoening in het strafrecht centraal. We onderzoeken of strafrechtelijke afhandeling leidt tot afschrikking en vergelding van veroorzaakte schade. In § 7.3 presenteren we de resultaten van effectiviteitsanalyses. Daarin gaan we na of opgelegde interventies minder overtredingen tot gevolg hebben. We sluiten het hoofdstuk af met een tussentijds oordeel op basis van de hierboven genoemde normen (§ 7.4).

7.1 Evaluaties van het VTH-stelsel en de bereikte effecten

In de memorie van toelichting van de Wet VTH staat dat de betrokken bewindspersonen verantwoordelijk zijn voor de evaluatie van de effectiviteit van het VTH-stelsel. De afgelopen jaren zijn er diverse evaluaties en beleidsdoorlichtingen uitgevoerd.

Geen van deze studies doet goed onderbouwde uitspraken over de effectiviteit van het beleid (Berenschot, 2017, 2019; Ecorys, 2018; Kwink Groep 2018; Lysias, 2015; Ministerie van VenJ, 2014). Andere Nederlandse effectiviteitsstudies op het domein van milieucriminaliteit zijn er niet. We achten het waarschijnlijk dat de kwaliteit van de data op dit terrein daar mede de oorzaak van is (Algemene Rekenkamer, 2021).

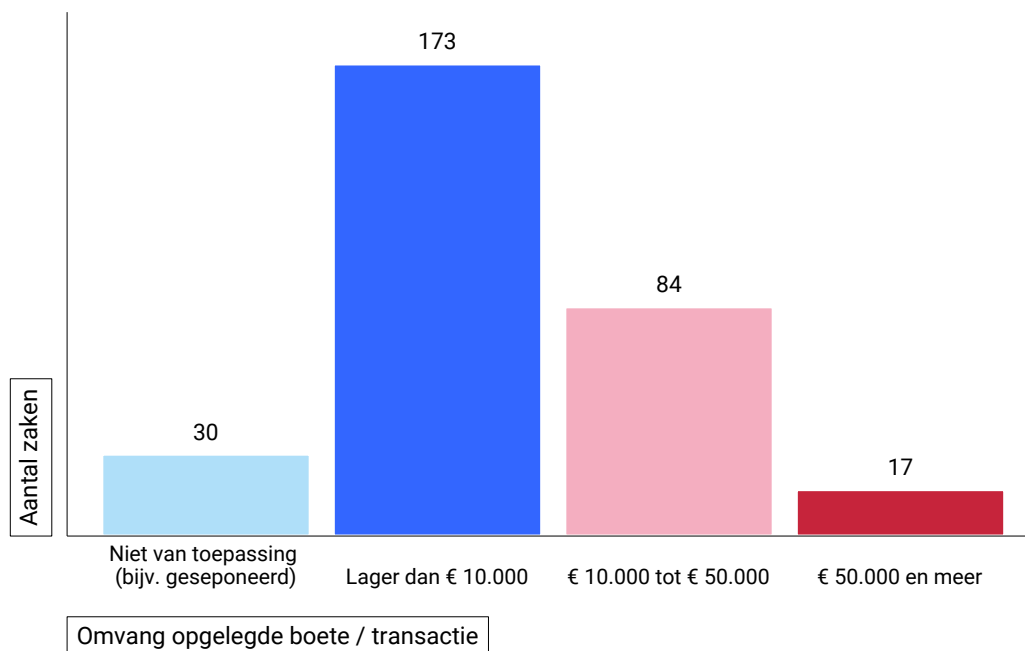
7.2 Afschrikwekkende werking

We hebben onderzocht of de strafmaat van invloed is op nalevingsgedrag. Dit was alleen mogelijk voor het strafrecht (de omvang van bestuursrechtelijke straffen en boetes is niet opgenomen in de data). Bij strafrechtelijke zaken zien we geen relatie tussen de strafmaat en het gedrag van de overtreder. Dat wil zeggen dat bedrijven zich niet beter aan de regels houden naarmate de straf zwaarder is.

Onderstaande figuur laat de verdeling zien van de hoogte van de door OM of strafrechter opgelegde boetes en transacties, voor de periode 2011-2019.

Figuur 22 Hoogte van strafrechtelijke afdoeningen, 2011-2019

Als er een boete wordt opgelegd, is die meestal lager dan € 10.000

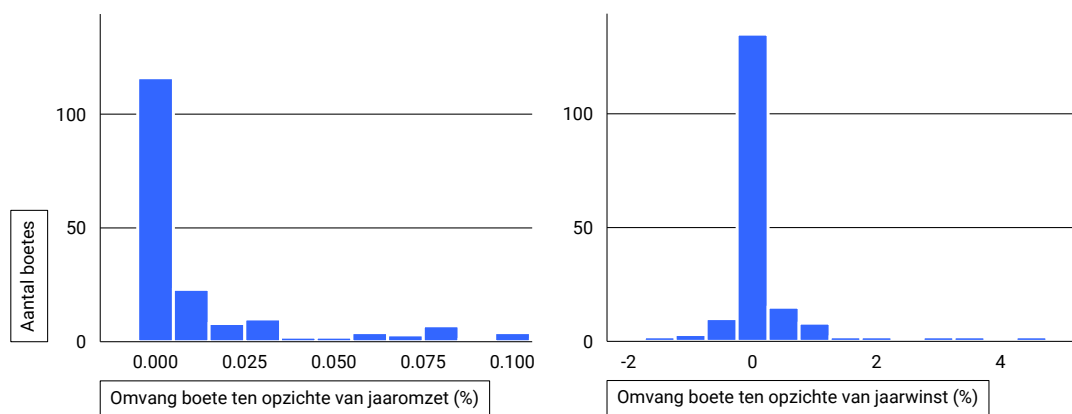


In figuur 23 zetten we de opgelegde boetes en transacties voor milieucriminaliteit af tegen de jaaromzet en jaarwinst van elk (moeder)bedrijf. Hieruit blijkt dat boetes en transacties vaak een fractie zijn van de omzet en winst van deze bedrijven.

Figuur 23 Hoogte van strafrechtelijke afdoeningen ten opzichte van jaaromzet en jaarwinst van het bedrijf, 2011-2019

98% van de strafrechtelijke boetes lager dan 1% van de jaaromzet

90% van de strafrechtelijke boetes lager dan 1% van de jaarwinst



* We baseren ons hier op data voor een ruimere periode (2011 tot en met 2019), zodat we een groter aantal zaken kunnen nemen. Als we binnen deze data alleen naar de periode 2015 tot en met 2019 kijken, geeft dat een soortgelijk beeld.

De opgelegde bedragen zijn vaak zo laag zijn dat de afschrikwekkende werking beperkt is. Let wel: het gaat hier alleen om de boetes en transacties in het strafrecht. De bedragen van bestuurlijke boetes zijn hier niet in opgenomen, deze zullen gemiddeld (nog) lager zijn.¹⁰ De inspectiedata bieden daar geen inzicht in.

Het strafrecht heeft naast afschrikking nog een ander doel: vergelding. Wij stellen vast dat dit doel niet of nauwelijks uit de verf komt. Dit baseren we op het beeld dat:

- de meeste zaken eindigen in een transactie: een bedrijf betaalt (meestal) een laag geldbedrag. In deze vorm van afdoening bekent het geen schuld. Zie ook § 6.5.
- het deel van de zaken dat een daadwerkelijke straf is (strafbeschikking van het OM of een uitspraak van de strafrechter) veelal eindigt in een financiële afdoening, die een fractie is van de omzet en de winst van het verdachte bedrijf.

Via het strafrecht wordt milieucriminaliteit op deze manier te weinig afgekeurd. Het is niet uitgesloten dat dit mede voortkomt uit de problemen rond instroom en doorstroom van milieuzaken in de strafrechtketen (hoofdstuk 6).

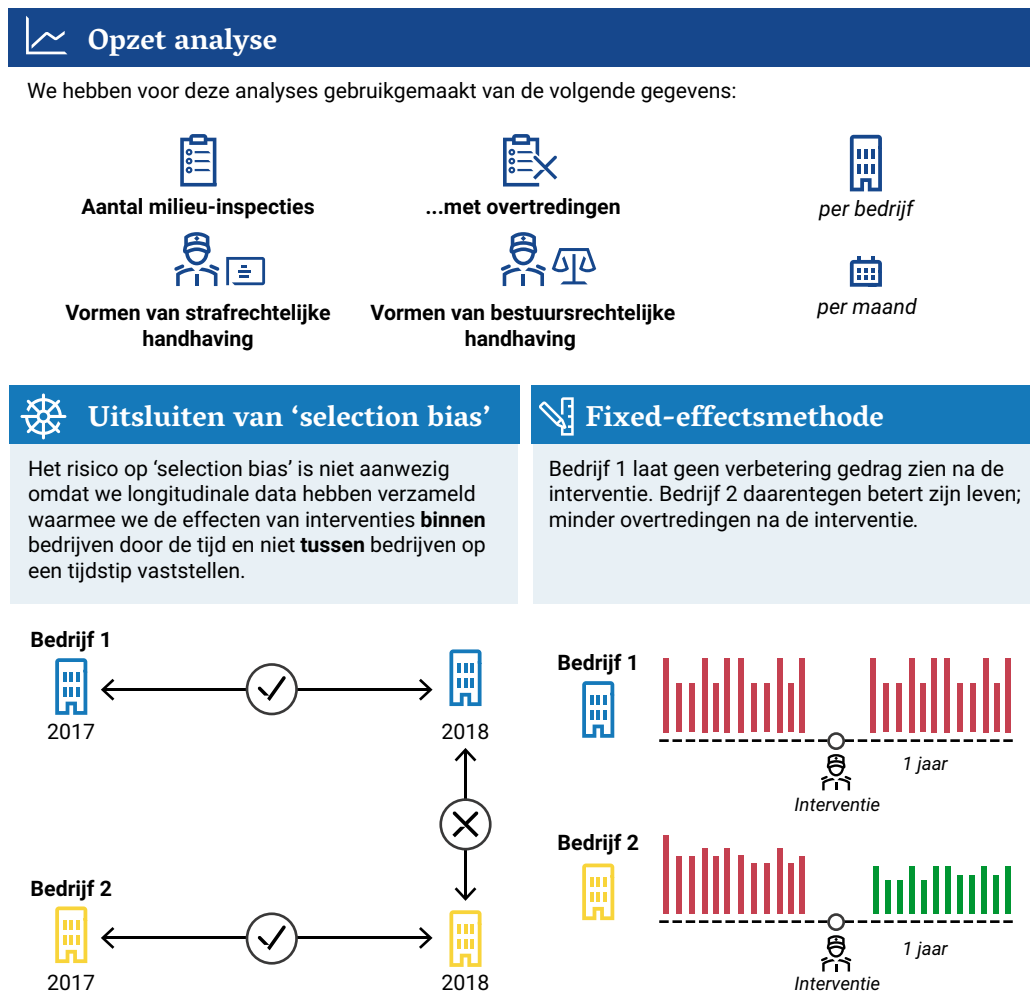
7.3 Effectiviteitsanalyses

In deze paragraaf onderzoeken we of diverse vormen van handhaving effectief zijn om milieuovertredingen te verminderen. Dit doen we op basis van statistische

analyses op gegevens uit Inspectieview, registratiedata van BRZO-omgevingsdiensten en het JDS.

In onderstaande visualisatie vatten we samen hoe we onze analyse hebben uitgevoerd.

Figuur 24 *Uitvoering van de effectiviteitsanalyses*



Selection bias uitsluiten

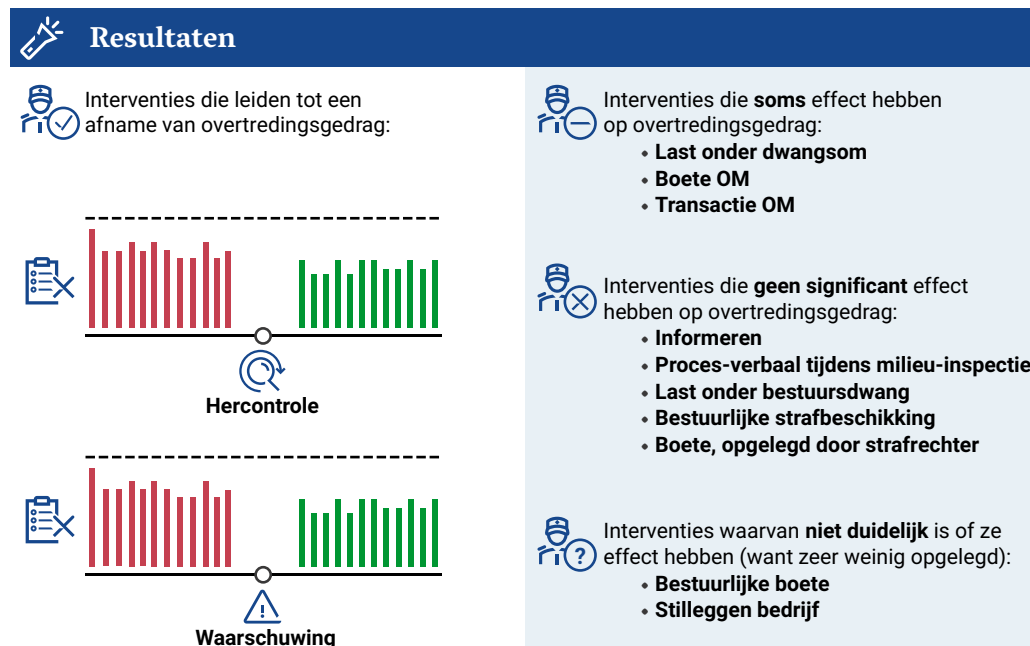
Om zo goed mogelijk rekening te houden met verschillen tussen bedrijven, hebben we de fixed-effectsmethode toegepast om zicht te krijgen op de effectiviteit van inspecties en handhaving. In bijlage 7 gaan we hier uitgebreid op in. Belangrijk bij dit model is dat we niet vergelijken *tussen* bedrijven maar *binnen* bedrijven. Daarmee stellen we dus de vraag: in hoeverre begaan bedrijven minder milieuovertredingen in een periode van 12 maanden na een interventie in vergelijking met andere periodes? (voor de interventie, langer dan 12 maanden erna)

7.3.1 Resultaten van de effectiviteitsmodellen

In deze paragraaf bespreken we of de verschillende interventies tot gevolg hebben dat we minder overtredingen bij inspecties zien in de periode na de interventie.

Onderstaande figuur laat een samenvatting zien:

Figuur 25 Resultaten van de effectiviteitsanalyses



We hebben gewerkt met een aantal varianten van effectiviteitsmodellen. Hierdoor krijgen we zicht op de robuustheid van de bevindingen. In bijlage 7 gaan we hier uitgebreid op in. De hercontrole en de waarschuwing komen bij vrijwel alle varianten als effectief uit onze modellen. Daarnaast is een aantal interventies alleen in bepaalde situaties effectief:

- last onder dwangsom: effectief bij (middel)zware overtredingen en voor een kortere duur (6 maanden na oplegging);
- OM-strafbeschikking: effectief bij (middel)zware overtredingen;
- Transactie: effectief voor korte duur (6 maanden na oplegging).

Bij geen enkele interventie zien we een nadelig effect (interventie leidt tot meer overtredingen).

Wat is de grootte van de gevonden effecten?

Onze berekeningen maken het ook mogelijk om te bepalen hoe groot de gevonden effecten zijn. Hierbij relateren we de omvang van het effect aan het aantal keer dat een interventie is ingezet in de periode 2015-2019.

- Hercontroles zorgden ervoor dat bij bijna 750 inspecties overtredingen zijn voorkomen.
- Met waarschuwingen zijn bij ruim 160 inspecties overtredingen voorkomen.

7.4 Oordeel

Op basis van de getoonde resultaten komen we tot een tussentijds oordeel over de effectiviteit van de aanpak.

| Onderzoeksvragen Schrikt het ingrijpen van de overheid voldoende af om recidive te voorkomen? Leiden interventies tot beter naleefgedrag? | |
|---|----------|
| Norm | Voldaan? |
| Voor bedrijven gaat een ontmoedigende werking uit van de pakkans en de strafmaat zoals zij die inschatten. | — |
| Interventies dragen bij aan een vermindering van (milieu)delicten. | — |
| De verantwoordelijke departementen bepalen een beoogd nalevingsniveau. | ✗ |
| De stelselverantwoordelijkheid moet met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten. Aan de conclusies van dergelijk onderzoek moeten de verantwoordelijken conclusies verbinden. (Wet VTH) | ✗ |

✓ Voldaan
 ✗ Niet voldaan
 — Deels voldaan

Toelichting

Voor bedrijven gaat een ontmoedigende werking uit van de pakkans en de strafmaat zoals zij die inschatten.

Deels aan voldaan. Op basis van de gemiddelde inspectiefrequentie van 8 x per jaar per bedrijf, lijkt er sprake van een gerede pakkans. Uit ons onderzoek blijkt dat er een duidelijke relatie is tussen de hoeveelheid milieu-inspecties en het aantal milieu-overtredingen. Het is daarom aannemelijk dat er meer overtredingen zouden worden geconstateerd als er meer, of meer risicogericht, geïnspecteerd zou worden. Dit gaat vooral op voor bedrijven waar relatief vaak overtredingen worden vastgesteld maar weinig wordt geïnspecteerd (zie ook hoofdstuk 6).

Dat de ingeschatte pakkans mede leidt tot nalevingsgedrag, wordt bevestigd door de bevinding dat hercontroles leiden tot minder overtredend gedrag. De zwaarte van de straf bij strafrechtelijke vervolging vertoont geen relatie met verbetering van gedrag van een bedrijf. Boetes zijn vaak zo laag dat er in de meeste gevallen weinig

afschrikwekkende werking van uitgaat. Ook vergelding als functie van het strafrecht komt niet of nauwelijks uit de verf. Dat komt door de lage boetes, in combinatie met het feit dat bedrijven vaak geen schuld hoeven te bekennen (bij transacties).

Interventies dragen bij aan een vermindering van (milieu)delicten.

Deels aan voldaan. Sommige interventies zijn effectief, namelijk hercontrole en waarschuwen. Bij andere is dat niet het geval, zoals door strafrechters opgelegde boetes. Sommige interventies zijn gedeeltelijk effectief. Zo werkt de strafbeschikking door het OM alleen preventief voor (middel)zware milieuovertredingen.

De verantwoordelijke departementen bepalen een beoogd nalevingsniveau.

Niet aan voldaan. In de recente programma-aanpak *Liever een goede buur!* (IenW/JenV, 2020) is aangegeven dat hier verbetering nodig is.

Wet VTH: "(D)e stelselverantwoordelijkheid (moet) met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten en tot het verbinden van conclusies aan de uitkomsten van dergelijk onderzoek."

Niet aan voldaan. De gepubliceerde studies geven geen zicht op effectiviteit.

8.

Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

We concluderen op basis van ons onderzoek dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en –overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert. Door de gebrekkige informatie tasten toezichthouders, handhavers en bewindspersonen in het duister. We onderbouwen dit als volgt.

Er is nauwelijks zicht op de omvang en de aard van de criminaliteit, noch op toezicht en handhaving en de effectiviteit daarvan

De omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen zijn onbekend. Een integraal overzicht van toezicht en handhaving bij deze bedrijven bestaat niet. Laat staan dat er zicht was op de effectiviteit van de aanpak. Dit is niet alleen het geval voor de bestudeerde BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven, maar voor rechtspersonen in het algemeen. Dit gebrek aan informatie brengt niet alleen risico's met zich mee van inconsequent en ineffectief toezicht, maar ook van ongelijke behandeling van bedrijven, bijvoorbeeld na een overtreding. Daardoor is er geen *level playing field* voor die bedrijven die zich wel netjes aan de wet houden en daarvoor kosten maken (zie ook commissie-Van Aartsen, 2021).

De ontoereikende informatiepositie heeft onder andere te maken met de wijze waarop rechtspersonen geregistreerd staan in landelijke informatiesystemen. Gegevens van bedrijven, zoals naam en adres, zijn niet gekoppeld aan een uniek identificerend gegeven, zoals het 12-cijferig KvK-nummer voor bedrijfsvestigingen.

Hierdoor is niet duidelijk genoeg welke inspectie- en handhavingsgegevens bij welk bedrijf horen. Zowel bij Inspectieview, de registratiesystemen van de omgevingsdiensten als bij het JDS zien we dit probleem terugkeren.

Ook na onze bewerking van de data is bij bepaalde kernindicatoren sprake van grootschalig ontbreken van relevante gegevens. Zo ontbreekt in een derde van de gevallen informatie over de zwaarte van de overtreding en de ingezette handhaving bij een overtreding. Bij middelzware en zware overtredingen mist de informatie over handhaving zelfs in de helft van de gevallen.

De informatiepositie van de ILT leidt ertoe dat ze haar rol van interbestuurlijk toezichthouder niet adequaat vorm kan geven. Dat geldt des te meer omdat die rol er uit bestaat om informatiegestuurd en op afstand toezicht op de provincies te houden. De ILT kan de staatssecretaris van IenW daarom onvoldoende van juiste informatie voorzien over het functioneren van het VTH-stelsel, eventuele toezichts- of handhavingstekorten en mogelijk ongelijke behandeling van bedrijven. De staatssecretaris vult haar verantwoordelijkheid voor het wettelijk stelsel hiermee onvoldoende in. Van haar mag verwacht worden dat ze adequate informatie verzamelt over de werking van het VTH-stelsel. Die informatie heeft ze nodig om de werking van het VTH-stelsel te kunnen beoordelen en het parlement hierover adequaat te informeren.

Milieuwetgeving wordt niet goed nageleefd

Uit ons onderzoek blijkt dat bij de 482 onderzochte bedrijven in 5 jaar tijd (2015-2019) bij bijna 3.500 milieu-inspecties 1 of meerdere overtredingen werden geconstateerd. Gemiddeld werd bij 18% van de inspecties een overtreding vastgesteld. Zowel in data over milieu-inspecties (Inspectieview, registratiedata BRZO-omgevingsdiensten) als in het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) is er sprake van een relatief kleine groep 'veelplegers'. Bij milieu-inspecties is 17% van de bedrijven betrokken bij 50% van de geconstateerde overtredingen. In het JDS is 5% van de bedrijven betrokken bij 50% van de strafzaken.

De keuzes in handhaving en toezicht zijn lang niet altijd begrijpelijk

Gemiddeld genomen is er sprake van een flinke hoeveelheid milieu-inspecties bij de onderzochte bedrijven; gemiddeld 8 per jaar. Wel zijn er grote verschillen tussen bedrijven in de mate van overheidstoezicht. Bedrijven waar de kans op een overtreding hoog is, worden in absolute zin weinig geïnspecteerd. Zij lijken dus op weinig aandacht van de toezichthouder te kunnen rekenen. Het toezicht is met name bij deze bedrijven nauwelijks risicogericht.

Op het gebied van de handhaving treedt de overheid niet duidelijk in lijn met de landelijke handhavingsstrategie op. Weliswaar wordt gemiddeld zwaarder gehandhaafd naarmate de overtreding ernstiger is, maar of het de eerste of tiende overtreding van een bedrijf is maakt voor de keuze van handhavingsinstrument weinig uit. Verder is de wisselwerking tussen bestuursrecht en strafrecht onduidelijk: bedrijven met veel overtredingen komen soms nauwelijks met het strafrecht in aanraking, ook als het om middelzware en zware overtredingen gaat. Afdoening van strafzaken eindigt meestal met een transactie of een strafbeschikking van het OM van minder dan € 10.000 euro. Die bedragen maken meestal minder dan 1% van de winst of omzet van het bedrijf uit. In deze gevallen (het merendeel) gaat er een weinig afschrikwekkende werking van de transacties en strafbeschikkingen uit. Ook vergelding van veroorzaakt leed of schade komt in het strafrecht niet of nauwelijks tot uitdrukking, door de lage bedragen en het feit dat de (vaak opgelegde) transactie niet gepaard gaat met een vaststelling van schuld.

Ingrepen leiden vaak niet tot beter naleefgedrag

Op basis van dit onderzoek is voor het eerst de effectiviteit in beeld gekomen van de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen. Na intensieve bewerking van de gegevens uit Inspectieview, van omgevingsdiensten en uit het JDS, is voor de periode 2016-2019 vastgesteld welke interventies aantoonbaar bijdragen aan een geringer aantal inspecties waarbij overtredingen worden geconstateerd in het jaar erna. Dit hebben we gedaan aan de hand van zogeheten fixed-effectsanalyses. Dat betekent dat alleen de veranderingen *binnen* bedrijven zijn bestudeerd. De analyses zijn daarmee niet gevoelig voor het probleem van *selection bias* – die wel optreedt als tussen bedrijven wordt vergeleken.

Aantoonbare effectiviteit voor de periode van een jaar na de interventie zien we bij hercontroles en waarschuwingen. Als de resultaten van de effectiviteitsanalyses worden geëxtrapoleerd naar hoe vaak die interventies zijn ingezet tussen 2015 en 2019, dan schat het model dat met hercontroles bij bijna 750 inspecties 1 of meerdere overtredingen per inspectie zijn voorkomen. Met waarschuwingen zijn volgens dit model bij circa 160 inspecties overtredingen afgewend.

Enkele andere typen interventies hebben beperkte effectiviteit. De last onder dwangsom is alleen werkzaam bij middelzware en zware milieuovertredingen; dit geldt ook voor de strafbeschikking door het OM. Als we kijken naar een effectiviteitsduur van 6 maanden, leiden opnieuw last onder dwangsom en transacties van het OM tot minder inspecties waarbij overtredingen zijn vastgesteld. Vormen van gedragsbeïnvloeding

die zich meer in de communicatieve sfeer bevinden, zoals overtuigen of publiciteit zoeken, worden niet systematisch geadmistreerd. In de huidige situatie kunnen die helaas niet landelijk worden getoetst op hun effectiviteit.




| Onderzoeksvraag Hebben toezichthouders en bewindspersonen voldoende zicht op de omvang van geconstateerde milieucriminaliteit, uitgeoefend toezicht en effectiviteit van de aanpak? | |
|---|-----------------|
| Norm | Voldaan? |
| Toezichthouders en handhavende organisaties beschikken over voldoende kennis en informatie om risico's op milieudelicten bij bedrijven te herkennen. | ✗ |
| 'De stelselverantwoordelijke minister moet voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingssstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de minister van Justitie en Veiligheid voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingssstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook het aanwezig zijn van voldoende checks and balances in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit.' (wet VTH) | ✗ |
| Interventies en nalevingsgedrag worden gemonitord en hierbij wordt een consistente (meet-)methode gebruikt, zodat doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden vastgesteld. | ✗ |
| Departementen en handhavers hebben inzicht in hoeverre bedrijven regels en normen naleven. | ✗ |
| De informatie over interventies en (gebrek aan) naleving is zo ingericht dat achteraf doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventies kunnen worden gemeten. | ✗ |
| De informatie van handhavingpartners (omgevingsdienst, politie, inspectie, OM) biedt zicht op de milieucriminaliteit die wordt gepleegd. De benodigde uitwisseling van gegevens is op orde. | ✗ |

✔ Voldaan ✗ Niet voldaan — Deels voldaan

| Onderzoeksvraag Zijn de keuzes in handhaving en toezicht in de praktijk begrijpelijk? | |
|--|-----------------|
| Norm | Voldaan? |
| De keuzes voor de vorm van interventies zijn inzichtelijk. | — |
| Opgelegde interventies zijn in lijn met de landelijke handhavingstrategie. | — |
| Streven is om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet toereikend zijn, vanwege de ernst van de overtreding en/of eerdere overtredingen van de dader. | — |

✔ Voldaan ✗ Niet voldaan — Deels voldaan

| Onderzoeksvragen | |
|---|----------|
| Schrikt het ingrijpen van de overheid voldoende af om recidive te voorkomen? Leiden interventies tot beter naleefgedrag? | |
| Norm | Voldaan? |
| Voor bedrijven gaat een ontmoedigende werking uit van de pakkans en de strafmaat zoals zij die inschatten. | — |
| Interventies dragen bij aan een vermindering van (milieu)delicten. | — |
| De verantwoordelijke departementen bepalen een beoogd nalevingsniveau. | ✗ |
| De stelselverantwoordelijkheid moet met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten. Aan de conclusies van dergelijk onderzoek moeten de verantwoordelijken conclusies verbinden. (Wet VTH) | ✗ |

 Voldaan
  Niet voldaan
  Deels voldaan

We concluderen dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen beter en effectiever moet. De slechte informatiepositie van toezichthouders en bewindspersonen leidt tot ernstige problemen: veel milieuovertredingen, onvoldoende risicogerichte inspecties, inconsequente handhaving en beperkte effectiviteit van ingezette interventies. Door hun huidige gebrek aan informatie tasten toezichthouders, handhavers en bewindspersonen in het duister en is effectief sturen onmogelijk. Het strafrecht heeft daarnaast met problemen bij instroom en doorstroom te maken. Het is mogelijk mede daardoor dat vergelding nauwelijks tot uitdrukking komt in de keuzes voor strafrechtelijke afdoening. Er is dan ook te weinig sprake van sanctionering van milieucriminaliteit door de overheid.

De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen kan een belangrijke rol spelen om klimaatdoelen te behalen. Daarvoor is betere uitvoering van toezicht en handhaving nodig en beter toezicht op die uitvoering, met oog voor effectiviteit.

8.2 Aanbevelingen

Op landelijk niveau moet gestuurd (kunnen) worden op een aanzienlijke verbetering van de informatievoorziening. Als de bewindspersonen over betere informatie beschikken, kan het Rijk provincies erop aanspreken als zij tekortschieten in de uitvoering van hun VTH-taken. Dat hoort bij de toezichthoudende bevoegdheid van de bewindspersoon. Dit rapport laat zien dat de bestaande informatievoorzieningen dat mogelijk maken. In ons onderzoek staan BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven centraal. Betere informatie moet zich uiteraard uitstrekken tot andere terreinen met verhoogde milieurisico's, vooral daar waar weinig toezicht is.

De bewindspersonen ontbreekt het echter aan directe sturingsmogelijkheden om verandering aan te brengen in de problemen. De staatssecretaris van IenW heeft tot taak een stelsel te laten functioneren waarvoor de directe bestuurlijke taken en bevoegdheden decentraal zijn belegd. Binnen het domein van de minister van JenV opereren eigenstandige en onafhankelijke organisaties, zoals politie en OM. De staatssecretaris kan wel de interbestuurlijk toezichthouder ILT aanspreken en besluiten om haar tot actie te laten overgaan, omdat die rechtstreeks onder haar verantwoordelijkheid valt. Zij kan de ILT vragen de informatie over het VTH-stelsel te verbeteren. Het is mogelijk daarvoor een kwalitatief beter Inspectieview te gebruiken. De minister van JenV moet in overleg met politie en OM oplossingen vinden om de aanvoer van milieuzaken en doorstroom door de keten te verbeteren. Benutting van de beschikbare informatie bij politie en Functioneel Parket maken daarvan onderdeel uit.

De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen dient effectief te zijn om de schade aan natuur en milieu zo beperkt mogelijk te houden. In dit onderzoek hebben we voor een beperkt aantal interventies vastgesteld dat ze effectief zijn. Mogelijk zijn er meer werkwijzen waarvoor dit geldt, maar op basis van de gegevens hebben wij dat niet kunnen vaststellen. Een voorbeeld is de aanpak van veelplegers. Die is erop gericht houding en gedrag bij bedrijven te veranderen. De bijbehorende interventies hebben tot doel de overtuigingen van werknemers en directie aan te passen. Een betere en uniforme registratie van dergelijke initiatieven helpt in de zoektocht naar 'wat werkt'. Daardoor komt effectiever beleid dichterbij. Een ander voorbeeld zijn interventies die wel deel uitmaakten van ons onderzoek maar die tot nog toe zeer weinig worden toegepast, zoals een bedrijf tijdelijk stilleggen.

Handhaven heeft niet alleen als oogmerk om herhaling te voorkomen, maar in voorkomende gevallen ook om leed of schade te vergelden. Dit strafdoel, voorbehouden aan het strafrecht, komt voor milieucriminaliteit onvoldoende tot uitdrukking. We roepen de minister van JenV, het OM en de rechtspraak op daarin gezamenlijk verbetering aan te brengen en daarmee de maatschappelijke afkeuring van milieucriminaliteit adequater vorm te geven.

De staatssecretaris van IenW bevelen we aan om:

- in te zetten op uniforme registratie door toezichthouders, opdat alle betrokken partijen op gelijke wijze informatie verzamelen, bewaren en beheren (digitale eenheidstaat);

- een valide informatiebeeld te creëren over de omvang van milieucriminaliteit en -overtredingen, recidive, toezicht en handhaving. Daarbij moeten Inspectieview en strafrechtelijke data kunnen worden gebruikt. Dit dient vervolgens permanent actueel te worden gehouden en te worden gedeeld met alle betrokken partijen;
- op basis daarvan de ILT toezicht te laten houden op handhaving en uitgeoefend toezicht. Op basis van de informatie kan zij vaststellen of er sprake is van ernstige toezichts- en handhavingstekorten, disproportionele recidive door bedrijven en ongelijke behandeling van bedrijven – en in te grijpen waar nodig. Dat begint bij de verantwoordelijke provincies zelf op basis van het gedeeld informatiebeeld, en kan daarna op rijksniveau worden bijgestuurd;
- onderzoek te (laten) verrichten naar de effectiviteit van toezicht en handhaving in de praktijk;
- een veelplegersaanpak te ontwikkelen voor de kleine – goed te onderscheiden – groep bedrijven die verantwoordelijk is voor het overgrote deel van de milieucriminaliteit en milieuovertredingen in overleg met de minister van JenV.

De minister van JenV bevelen we aan om:

- knelpunten in de strafrechtelijke keten voor de aanpak van milieucriminaliteit (politie, OM, strafrechters) op te lossen;
- het informatiebeeld voor de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit op basis daarvan te verbeteren;
- het aldus gecreëerde informatiebeeld te koppelen aan de bestuursrechtelijke aanpak van bedrijven. Zo wordt zichtbaar of de aanpak volgens het strafrecht en het bestuursrecht voldoende bij elkaar aansluiten. Deze kennis vormt noodzakelijke informatie voor de ILT;
- vervolgens verbeteringen door te voeren in de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit, opdat de strafrechtelijke handhaving effectief is en voldoende vergeldend.

Algemene aanbeveling:

- We bevelen aan om uitkomsten van inspecties openbaar te maken en te delen met het publiek, opdat openbaar bekend is welke bedrijven zich wel en niet houden aan de regels en discussie hierover minder een zaak van speculatie is.

Slotaanbeveling:

- We bevelen de bewindslieden aan om concrete doelstellingen te benoemen bij de begroting en vervolgens periodiek, dus 2- of 3-jaarlijks, het parlement te informeren over de realisatie en de effectiviteit en daarmee de maatschappelijke effecten. We denken dat de departementale jaarverslagen daarvoor een passend medium zijn.

9.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De staatssecretaris van IenW en de minister van JenV hebben op 17 juni 2021 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we de samengevatte reacties weer. De volledige reacties staan op www.rekenkamer.nl. We sluiten dit hoofdstuk af met een nawoord.

9.1 Reactie staatssecretaris van IenW

De staatssecretaris waardeert het onderzoek, de conclusies en de aanbevelingen. Ze vindt de resultaten zorgwekkend en deelt de zorgen van de AR over de geconstateerde knelpunten. Ze vindt de hoofdconclusie dat het stelsel onvoldoende functioneert duidelijk; deze neemt zij erg serieus. Het rapport maakt duidelijk dat er nu actie nodig is om de knelpunten structureel aan te pakken.

De resultaten uit het onderzoek zijn behulpzaam om binnen het IenW/JenV-actieplan “Liever een goede buur” het zicht op de omvang van de problemen aan te scherpen en de urgentie voor het aanpakken van knelpunten te behouden. De staatssecretaris geeft aan dat het rapport van de commissie-Van Aartsen tot vergelijkbare conclusies komt. De aanbevelingen van de AR wil ze daarom in samenhang met die van de commissie-Van Aartsen uitwerken.

Naar aanleiding van de aanbevelingen over datakwaliteit en de informatiepositie, waar de AR in het eerste rapport “Een onzichtbaar probleem” begin 2021 ook aandacht voor vroeg, hebben betrokken partijen een taskforce ingericht voor een verbetering van het gebruik van Inspectieview. In dat kader worden de volgende acties uitgevoerd:

- Bronhouders worden gestimuleerd om te zorgen dat gegevens die zij via Inspectieview delen juist zijn.
- Er wordt gewerkt aan het meer en beter beschikbaar stellen van gegevens van bronhouders via Inspectieview, ook met ontsluiting van gegevens van het OM. Ook wordt gemonitord of de nog ontbrekende omgevingsdiensten op uiterlijk 1 januari 2022 zijn aangesloten.
- Omgevingsdiensten worden geholpen bij het optimaal benutten van Inspectieview in hun primaire proces, bijvoorbeeld door training en het delen van analysecapaciteit.
- Aanvullend hierop wil de staatssecretaris met partners en ILT in overleg om tot een aanpak voor een verdere uniformering en juiste registratie van toezichtgegevens te komen. Sommige stappen hierin kosten volgens de staatssecretaris tijd.

De versterking van de rol van interbestuurlijk toezicht is onderdeel van haar uitwerking van het advies van de commissie-Van Aartsen. Daarbij wordt onderzocht of en hoe het Rijkstoezicht versterkt kan worden en of de ILT daarin een rol zou kunnen vervullen. De aanbeveling over onderzoek te (laten) verrichten naar de effectiviteit van toezicht en handhaving ziet de staatssecretaris als onderdeel van een goed functionerend VTH-stelsel en de monitoring daarvan. Deze sluit aan bij het huidige tweejaarlijkse onderzoek naar de kwaliteit van het VTH-stelsel. Dat onderzoek is nu nog minder specifiek op de effectiviteit van het instrumentarium voor toezicht en handhaving. Een uitbreiding van het onderzoek zou passend kunnen zijn. Ook ziet ze een link met de slotaanbeveling om concrete doelstellingen te formuleren waaraan de effectiviteit getoetst kan worden. Dat vraagt nader onderzoek om betekenisvolle indicatoren te identificeren die meetbaar zijn en inzicht kunnen geven in de maatschappelijke effecten van toezicht en handhaving. De staatssecretaris wil dit onderzoek samen oppakken met de minister van JenV en ook betrekken bij de verdere uitwerking van het advies van de commissie-Van Aartsen.

De aanbeveling om samen met de minister van JenV een veelplegersaanpak op te stellen ziet de staatssecretaris als bevestiging van een traject dat ze samen met de partners in het BRZO is gestart. Vanuit de wetenschap wordt een onderzoek verricht naar de mate waarin bedrijfskenmerken voorspellend zijn voor regelovertreding op het gebied van bedrijfsveiligheid en naar de samenhang in het aantal geconstateerde overtredingen met al dan niet aangekondigde inspecties.

Voor wat betreft de besluitvorming tot openbaarmaking van de resultaten van de inspecties verwijst de staatssecretaris naar de betrokken bevoegde gezagen en toezichthouders - en naar de Wet open overheid (Woo). Ter voorbereiding op de

komst en de implementatie van de Woo lopen diverse initiatieven. De aanbeveling tot openbaarmaking van resultaten milieu-inspecties zal de staatssecretaris onder de aandacht brengen in het Bestuurlijk Omgevingsberaad, oktober 2021.

9.2 Reactie minister van JenV

De minister van JenV herkent de bevindingen van het onderzoek en ziet daarin een bevestiging uit eerdere, niet kwantitatief onderbouwde, onderzoeken en het rapport van de commissie-Van Aartsen. Ook onderschrijft hij de AR-conclusie dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen een belangrijke rol kan spelen om klimaatdoelen te behalen. Gezien de geconstateerde knelpunten erkent hij de noodzaak er voortvarend mee aan de slag te gaan.

Evenals de staatssecretaris van IenW verwijst de minister naar het actieplan “Liever een goede buur”, waar onze aanbevelingen in terugkomen. Het effectiever en efficiënter maken van de strafrechtketen wordt uitgewerkt door het departement, OM, politie en ILT-IOD, met betrokkenheid van o.a. de omgevingsdiensten. Daarnaast is door de strategische milieukamer een verkenning gestart naar de optimale inrichting van de keten. De sturing en prioriteitenstelling binnen de opsporing is aan het bevoegd gezag. De minister is het eens met het versterken van het informatiebeeld, hij overlegt hierover met het OM. De aanbevelingen van de AR zal de minister in het actieplan “Liever een goede buur” meenemen. Voor sommige aanbevelingen, zoals rond toerusting en wetgeving, zal de besluitvorming van een missionair kabinet nodig zijn. Naar aanleiding van de laatste aanbeveling van de AR, rond het benoemen van concrete doelstellingen bij de begroting en daarna periodiek het parlement via departementale jaarverslagen te informeren over de realisatie en de effectiviteit en daarmee de maatschappelijke effecten, geeft de minister het volgende aan. Hij kan zich er in vinden maar denkt dat uitwerking samen met de staatssecretaris van IenW nodig is om tot concrete en meetbare doelstellingen te komen.

9.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Beide bewindspersonen geven aan dat onze bevindingen “zorgwekkend” zijn. Vervolgens verwijzen ze naar andere onderzoeken, die tot vergelijkbare conclusies komen als de Algemene Rekenkamer in 2 rapporten dit jaar en zoals de commissie-Van Aartsen. We kennen die rapporten. Maar uit de reacties van de bewindspersonen kunnen we niet goed opmaken hoe zij de gesignaleerde problemen gaan oplossen, anders dan dat er overlegvormen zijn en er een lopend actieprogramma is. Het roept bij ons zelfs de vraag op, waarom ondanks de eerder bekende ‘zorgwekkende’

informatie thans de Rekenkamer weer tot een zelfde of soortgelijke conclusie moet komen. Uit ons onderzoek blijkt dat immers een oplossing niet naderbij is en dat de informatie die ons rapport biedt, niet eerder bekend was - niet eerder bekend kón zijn.

De volgende vraag die dan voorligt is of er teveel wordt geleund op toezeggingen, overleg en 'actieprogramma's' die wellicht niet tot voldoende resultaat leiden. Waarom zou er nu wel voldoende resultaat worden geboekt waar dat eerder niet het geval was?

Naar onze mening hebben beide ministers een cruciale rol bij het oplossen van het probleem. Volgens ons is de vraag die tussen kabinet en parlement moet worden besproken, of de ministers gebruik gaan maken van hun bevoegdheden ten opzichte van inspecties, regionale uitvoeringsdiensten en partijen in de strafrechtsketen. En zo ja: hoe zetten ze die in? Dat is het vraagstuk dat tussen kabinet en parlement moet worden bediscussieerd op basis van dit onderzoek - en al die andere rapporten die er blijkbaar al liggen. Wat wordt de nieuwe, effectieve aanpak van milieucriminaliteit?

Bijlagen

Bijlage 1 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005). *Handhaven en gedogen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012a). *Handhaving Europese regels voor afvaltransport*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2012b). *Prestaties in de strafrechtketen*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2018). *Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2017. Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI)*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2021). *Een onzichtbaar probleem; Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Den Haag: eigen beheer.

Berenschot (2017). *Evaluatie Wet VTH: Op weg naar een volwassen stelsel*. Utrecht: eigen beheer.

Berenschot (2019). *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken: Evaluatie van het instrumentarium*. Utrecht: eigen beheer.

Bestuurlijk Omgevingsberaad (2014). *Landelijke handhavingstrategie; Een passende interventie bij iedere bevinding*. Den Haag: eigen beheer.

BRZO+ (2018). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2017*. Den Haag: BRZO+.

BRZO+ (2019). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2018*. Den Haag: BRZO+.

BRZO+ (2020). *Monitor naleving en handhaving BRZO-bedrijven 2019*. Den Haag: BRZO+.

BRZO+ deelnemende partijen (zonder datum). <https://BRZOplus.nl/samenwerking/BRZO-deelnemende/>, geraadpleegd op 14 juli 2020.

BRZO+ bedrijvenlijst (zonder datum). <https://BRZOplus.nl/inspectie-resultaten/bedrijvenlijst/>, geraadpleegd op 23 juli 2020.

Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheidszorg (CCV) (2019). *De markt de baas; Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak milieucriminaliteit*. Amsterdam: eigen beheer.

Commissie-Van Aartsen (2021). *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Den Haag: eigen beheer.

Ecorys (2018). *Beleidsdoorlichting artikel 22 Omgevingsveiligheid en Milieurisico's*. Rotterdam: eigen beheer.

Infomil, Wet- en regelgeving (zonder datum). <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/omgevingsthema/externe-veiligheid/Wet-regelgeving/>, geraadpleegd op 27 juli 2020.

ILT (2018). *Stookolie voor zeeschepen. Autobrandstoffen voor West-Afrika*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2019). *Signaalrapportage; Inspectie Leefomgeving en Transport ziet ruimte voor doorontwikkeling vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstelsel*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2020a). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA)*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (2020b). *Factsheet Meldingen BRZO-bedrijven 2019*. Den Haag: eigen beheer.

ILT (zonder datum). <https://www.ilent.nl/over-ilt/handhaving-en-toezicht>, geraadpleegd op 14 juli 2020.

Inspectieview (2020). 'Inspectieview komt digitaal naar je toe deze zomer'. *Nieuwsbrief*, 24 juli 2020.

Instituut Fysieke Veiligheid (2019). *Veiligheidsaspecten van net-niet-BRZO-bedrijven: een verkenning van aandachtspunten*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

INTERPOL-UN Environment (2016). *Strategic Report: Environment, Peace and Security – A Convergence of Threats*. www.interpol.int

Koopmans, I.M. (2020). 'Hoe milieudoelstellingen en hardleersheid van de overheid milieucriminaliteit veroorzaken en in stand houden.' *Boom Strafblad*, 2020 nr.3, p. 156-162.

Kluin, M., Wiering, E., Peeters, M.P., Blokland, A.J., & Huisman, W. (2020). *Regelovertreding en incidenten bij BRZO-bedrijven: Een longitudinale benadering*. Den Haag: Boom Criminologie.

Landelijke milieukamer (2019). *Kerncijfers Milieukamer 2018*. Notitie Functioneel Parket.

Landelijke milieukamer (2020). *Overzicht MK zaken 2016-2020 (tot 01-12-2020)*. Notitie Milieukamer.

Lysias (2015). *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel*. Amersfoort: eigen beheer.

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2019.). *Formalisering BRZO+ naar een passende vorm*. Hellevoetsluis: Next Step Management.

Ministerie van IenW/SZW/JenV (2020). *Staat van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van IenW/JenV (2020). *Liever een goede buur! Een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van VenJ (2014). *Beleidsdoorlichting Veiligheid en criminaliteitsbestrijding, artikel 33*. Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksraad voor de Veiligheid (2017). *Veiligheid BRZO-bedrijven. Lessen na Odfjell*. Den Haag: eigen beheer.

Onderzoeksraad voor Veiligheid (juni 2018), *Chemie in samenwerking. Veiligheid op het industriecomplex Chemelot*. Den Haag: eigen beheer.

Politie (2016). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*. Zoetermeer: eigen beheer.

Raad van de Europese Unie (11 september 2018). *Evaluatieverslag over de achtste ronde van wederzijdse evaluaties "de praktische uitvoering en toepassing van het Europese beleid inzake preventie en bestrijding van milieucriminaliteit."* Brussel: eigen beheer.

Rijksoverheid (zonder datum). <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/veiligheidsregios-en-crisisbeheersing/veiligheidsregios>, geraadpleegd op 28 juli 2020.

Simpson, S.S., Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., Laufer, W. S., & Smith, N.C. (2014). Corporate crime deterrence: A systematic review. *Campbell systematic reviews*, 10, p. 1-105.

Spapens, A. (2019). Mestfraude: Een groen criminologisch perspectief. In N. Teesing (editor), *Milieuproblemen in de landbouw: Falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (p. 65-84). Den Haag: Boom juridisch.

Staatsblad (2017). *Besluit van 21 april 2017 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)*. Den Haag: eigen beheer.

Staatscourant (2017), 66434, Besluit van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat van 7 december 2017, nr. IENM/BSK-2017/279867. Den Haag: eigen beheer.

Tweede Kamer (2014). *Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving)*, vergaderjaar 2013-2014, 33 872, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (5 juni 2018). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*. Vergaderjaar 2017-2018, 28089. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2019a, 3 dec). Antwoorden van de minister van JenV op Kamervragen. Vergaderjaar 2019-2020, aanhangsel van de handelingen, over formatie politie. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2019b). Antwoord van de staatssecretaris van IenW op Kamervragen. Vergaderjaar 2019-2020, 32861-52. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2020a, 3 dec 2020). Kamerbrief van de staatssecretaris van IenW en de minister van JenV. Vergaderjaar 2019-2020, 22 343, nr. 293. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2020b, 25 juni 2020). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*. Vergaderjaar 2019-2020, 33 118, nr. 149. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2020c, 31 aug 2020). Antwoord van de minister van JenV op Kamervragen. Vergaderjaar 2019-2020, 2020D32987. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2020d, 5 juni 2020). *Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat*. Vergaderjaar 2019-2020, 33 118, nr. 147. Den Haag: Sdu.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (zonder datum). <https://vng.nl/artikelen/wetsvoorstel-vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-vth>, geraadpleegd op 30 juli 2020.

Bijlage 2 Normen

We hanteren onderstaande normen; deze zijn telkens afgestemd op de onderzoeksvraag. De normen die we gebruiken in dit onderzoek, zijn ontleend aan eerdere voor deze studie relevante onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, namelijk *Gedogen en Handhaven* (2005) en *Prestaties in de strafrechtketen* (2012b). Daarnaast vermelden we in enkele gevallen passages uit de Wet VTH als norm.

Hebben toezichthouders en bewindspersonen voldoende zicht op de omvang van geconstateerde milieucriminaliteit, uitgeoefend toezicht en effectiviteit van de aanpak? (hoofdstuk 4)

- Toezichthouders en handhavende organisaties beschikken over voldoende kennis en informatie om risico's op milieudelicten bij bedrijven te herkennen.
- Wet VTH "De stelselverantwoordelijke Minister (moet) voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook het aanwezig zijn van voldoende checks and balances in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit."
- Interventies en nalevingsgedrag worden gemonitord en hierbij wordt een consistente (meet)methode gebruikt, zodat doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden vastgesteld.
- Departementen en handhavers hebben inzicht in hoeverre bedrijven regels en normen naleven.
- De informatie over interventies en (gebrek aan) naleving is zo ingericht dat achteraf doelmatigheid en doeltreffendheid van de interventies kunnen worden gemeten.
- De informatie van handhavingpartners (omgevingsdienst, politie, inspectie, OM) biedt zicht op de milieucriminaliteit die wordt gepleegd. De daarvoor benodigde uitwisseling van gegevens is op orde.

Zijn de keuzes in handhaving en toezicht in de praktijk begrijpelijk? (hoofdstuk 6)

- De keuzes voor de vorm van interventies zijn inzichtelijk.
- Opgelegde interventies zijn in lijn met de landelijke handhavingsstrategie.
- Streven is om het strafrecht pas in te zetten als andere manieren van handhaving niet toereikend zijn, vanwege de ernst van de overtreding en/of eerdere overtredingen van de dader.

Schrikt het ingrijpen van de overheid voldoende af ter voorkoming van recidive? (hoofdstuk 7)

- Voor bedrijven gaat een ontmoedigende werking uit van de pakkans en de strafmaat zoals zij die inschatten.

Leiden interventies tot beter naleefgedrag? (hoofdstuk 7)

- Interventies dragen bij aan een vermindering van (milieu)delicten.
- verantwoordelijke departementen bepalen een beoogd nalevingsniveau.
- Wet VTH: "(D)e stelselverantwoordelijkheid (moet) met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten en tot het verbinden van conclusies aan de uitkomsten van dergelijk onderzoek."

Bijlage 3 Methodologische verantwoording data-analyse milieucriminaliteit

De analyses in dit rapport konden pas gedaan worden na vele kwaliteitsslagen op de data. De problemen die we aantreffen in de kwaliteit van de data waren zo ernstig dat we hier een apart rapport over gepubliceerd hebben (*Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en –overtredingen*. Zie www.rekenkamer.nl.)

We hebben voor dit onderzoek een aantal databronnen gebruikt (op volgorde van relevantie voor dit onderzoek):

- Inspectieview;
- Data van 6 BRZO-omgevingsdiensten;
- Justitiële data uit JDS;
- Data van de Kamer van Koophandel, via dataportal van Company.info;
- Bedrijvenlijsten Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR), aangeleverd door Rijkswaterstaat (RWS);
- GIR: door universiteiten Leiden en Amsterdam omgezet in datavorm.

Daarnaast hebben we nog hulpdatabestanden van bijvoorbeeld het CBS gebruikt (voor postcode-gemeente-indelingen en voor *shapefiles* voor een geografische figuur).

De grootste uitdaging in dit project was om tussen en binnen al deze databestanden de juiste data aan het juiste bedrijf te koppelen. Daarnaast hadden we te kampen met veel ontbrekende gegevens. In de volgende alinea's gaan we hierop in.

Selectie bedrijven voor analyse

BRZO-bedrijven zijn bedrijfslocaties die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen 2015. In totaal zijn dit op dit moment ongeveer 400 bedrijfslocaties in Nederland. Deze bedrijfslocaties voeren activiteiten uit die risicovol zijn voor de omgeving. RWS bepaalt welke bedrijfslocaties onder de regeling vallen – afhankelijk van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen waar deze mee werken. Hierover publiceert BRZO+ maandelijks lijsten. Deze lijsten vormen de basis van de selectie van bedrijfslocaties die we onderzocht hebben.

Om deze bedrijfslocaties te selecteren hebben we van de jaren 2015 tot en met 2019 de lijst van BRZO-bedrijfslocaties per 1 maart gebruikt. Daarnaast hebben we gebruikgemaakt van een totaaloverzicht van bedrijfslocaties die een BRZO-status hebben of hebben gehad volgens een lijst die bureau BRZO+ (RWS) voor ons uit het systeem GIR (Gemeenschappelijke Inspectieruimte) heeft gehaald (730 bedrijfslocaties).

Omdat de spelling van bedrijfsnamen en de adressen/adresformuleringen in de BRZO-lijsten over de verschillende jaren niet stabiel waren, hebben we handmatig gecontroleerd of een bedrijfslocatie in het ene jaar identiek was aan een bedrijfslocatie in het andere jaar. Hiervoor hebben we soms ook gebruik gemaakt van extra openbare bronnen, zoals de portal van Company.info. Ter illustratie:

| Plaats | Bedrijfsnaam | Adres | BRZO-lijst |
|----------|-------------------|----------------------|------------|
| Klundert | Bertschi Klundert | Westelijke Randweg 7 | 2016 |
| Klundert | Bertschi BV | Westelijke Randweg 7 | 2017 |

Deze bovenstaande 2 horen duidelijk bij elkaar. In het geval van het tweede voorbeeld, hieronder, is het lastiger om een match te bepalen:

| Plaats | Bedrijfsnaam | Adres | BRZO-lijst |
|----------|--------------------|----------------------|------------|
| Klundert | DBM Blending BV | Westelijke Randweg 9 | 2018 |
| Klundert | Troy Moerdijk B.V. | Westelijke Randweg 9 | 2019 |

Het adres is gelijk, maar de bedrijfsnaam niet. Via informatie op internet is te achterhalen dat hier sprake is van een bedrijfsvoorzetting /overname/naamswijziging en dat de BRZO-status is voorgezet. In zo'n geval hanteren we dit als 1 bedrijf dat dus in 2018 en 2019 de BRZO-status had. Bovenstaande is een voorbeeld van een variatie in bedrijfsnaam. Ook kwam er variatie voor in adressering:

| Plaats | Bedrijfsnaam | Adres | Postcode |
|--------|--------------|-------------|----------|
| Weert | Bredox BV | Wetering 19 | 6000GA |
| Weert | Bredox b.v. | Wetering 19 | 6002SM |

Het adres en de bedrijfsnaam horen duidelijk samen, maar in de postcode gaat iets mis. Een internetzoekactie leert dat de 2 verschillende postcodes betrekking hebben op het fysieke adres van de bedrijfslocatie in het ene jaar, en in het andere jaar op de postcode van het postbusadres. Dus in die gevallen gaat het ook om een identieke bedrijfslocatie, ook al doet de postcode anders vermoeden.

Op deze manier zijn we de lijst van 730 bedrijfslocaties voor de jaren 2011-2019 doorgelopen en hebben we alle bedrijfslocaties voorzien van een unieke code. Zodoende zijn we uitgekomen op 618 bedrijfslocaties voor ons onderzoek.

Vervolgens zijn we de bedrijven nader gaan bekijken op bestaansperiode. 60 bedrijfslocaties bleken al enige jaren niet meer te bestaan (in 2015 of eerder gestopt). Deze hebben we uit de analyse gehaald, 558 bedrijfslocaties bleven over.

Koppeling inspectiedata

Vervolgens hebben we gekeken van welk van deze bedrijfslocaties we inspectiegegevens hadden. De primaire bron hiervoor is Inspectieview. Dit is een systeem waarop de diverse toezichthouders (zoals ILT en de omgevingsdiensten) zijn aangesloten (maar nog niet allemaal). Daarnaast hebben we gegevens gekregen van de 6 BRZO-omgevingsdiensten zelf.

In de verschillende databronnen hebben bedrijven meerdere verschijningsvormen, ze hebben geen unieke ID en ze zijn niet gekoppeld aan een basisregistratie. Dit speelde wanneer we 2 databronnen aan elkaar wilden koppelen, maar dit speelde zelfs binnen een-en-hetzelfde datasysteem in het geval van Inspectieview.

Dit heeft als gevolg dat we elke bedrijfslocatie uit onze lijst in meerdere vormen tegenkwamen in Inspectieview en vervolgens ook in de data van de omgevingsdiensten en de andere databronnen. We hebben de koppelingen op diverse manieren gelegd. Steeds in eerste instantie via automatische koppelingen (op basis van bedrijfsnamen, adresgegevens en Kamer van Koophandelnummers). Waar nodig hebben we ook een meer handmatige aanpak gekozen. Zo hebben we binnen postcodegebieden handmatig/visueel gezocht naar bedrijfsnamen die op elkaar leken (of waarvan we wisten dat er naamswijzigingen plaats hadden gevonden, denk aan Hoogovens/Tata Steel en Chemours/DuPont). In fases van handmatige/visuele koppelingen hebben we steeds het 4-ogenprincipe toegepast en elkaars werk gecontroleerd.

De basis voor onze selectie van bedrijven om mee te nemen vormden de eerder genoemde GIR-bedrijvenlijsten. Elk bedrijfsvestiging hebben we zelf een unieke code gegeven ('koppelingsvariabele_ar'), bestaand uit postcode en huisnummer (en eventueel nog een letter, indien er meerdere bedrijfslocaties op 1 postcode en huisnummer lagen). Elke nieuwe databron die we wilden meenemen in de analyse hebben we vervolgens eerst moeten koppelen aan de basis door het toekennen van de koppelingsvariabele_ar aan elke regel data. Zeker voor Inspectieview was dit een tijdrovende klus omdat in dit systeem niet wordt gewerkt met unieke ID's. In ons rapport over de problemen in de datakwaliteit illustreerden we dit met het onderstaande, fictieve voorbeeld:

Hoe zien bedrijven er uit in Inspectieview?

We gaan voor deze illustratie uit van een fictief bedrijf. Dit kan bijvoorbeeld in Inspectieview staan als:

- De Karnemelkfabriek BV, Industriestraat 17a, 3417 AX, Utrecht
- Karnemelkfabriek, Newtonweg 1, 3417 JX, Utrecht
- KMF, bedrijventerrein Noord, 3418 AL, Utrecht

De naam wijkt af, de straatnamen verschillen van elkaar (op de Industriestraat zit de fabriek, op de Newtonweg de kantoorruimte) en in de postcode zit een typefout. En in de laatste regel is het bedrijf ook nog eens verhuisd en heeft het een naamswijziging ondergaan.

Een belangrijke tussenstap is dat we eerst Kamer van Koophandel(KvK)-nummers hebben toegevoegd aan de bedrijvenlijst die we uit de GIR-bedrijvenlijsten hebben gehaald. Dit hebben we handmatig gedaan, door te zoeken op bedrijfsnaam, postcode en straatnaam. Dit leverde meestal meerdere KvK-nummers op per bedrijfsvestiging. Dit hebben we handmatig gedaan in <https://www.kvk.nl/zoeken/handelsregister/> en gecontroleerd volgens het 4-ogenprincipe. Voor al deze KvK-nummers hebben we daarna gekeken of ze voorkwamen in Inspectieview (automatisch). Daarna hebben we gecontroleerd of de bedrijfsnamen overeenkwamen, of op elkaar leken (zie het voorbeeld van de Karnemelkfabriek), of dat er bijvoorbeeld sprake was van een naamswijziging (in het handelsregister staat dat meestal ook aangegeven). Dit was weer veel handwerk.

Het matchen op KvK-nummer geeft maar een beperkt resultaat, omdat in Inspectieview (en ook in de andere databronnen) veelal geen of een verkeerd KvK-nummer is ingevuld. Zo kan een chemisch bedrijf zowel een KvK-nummer hebben dat hoort bij het chemische bedrijf zelf, maar kan er ook een financiële holding aan verbonden zijn met weer een eigen KvK-nummer. Om de volledigheid van de data te verbeteren hebben we daarna via een postcodemethode bedrijven aan elkaar gekoppeld. Hiervoor zetten we alle bedrijfslocaties met 4 identieke cijfers uit de postcode bij elkaar, uit beide databronnen. Daarna zochten we handmatig/visueel naar matchende bedrijfsnamen. Ook hier zijn de matches weer via een 4-ogenprincipe gecontroleerd.

Van 62 bedrijfslocaties uit onze selectie hebben we geen inspectiegegevens gevonden (in Inspectieview noch in de eigen gegevens van de betreffende BRZO-OD). Dit betekent niet automatisch dat deze 62 bedrijven niet geïnspecteerd zijn. Het kan bijvoorbeeld gaan om bedrijven die onder een omgevingsdienst vallen die wij niet hebben benaderd in ons onderzoek. We hebben alleen de 6 BRZO-omgevingsdiensten

om data gevraagd, en niet alle 29 omgevingsdiensten (zie hoofdstuk 2 in dit rapport voor een uitleg over de verschillende types omgevingsdiensten). Sommige net-niet-BRZO-bedrijven zullen daarom buiten de opgevraagde informatie vallen als de omgevingsdienst niet op Inspectieview is aangesloten en ook niet onder een BRZO-OD valt. Ook bleek in deze fase dat soms bedrijfslocaties die wij als 2 losse locaties hadden aangemerkt, toch 1 locatie bleken te zijn. Zo kwamen we uit op 496 bedrijfslocaties.

Vervolgens pasten we een aantal filters toe op de data die ook invloed hadden op de aantallen bedrijven en/of inspecties, bijvoorbeeld:

- Inspectiedatum moet liggen tussen 1-1-2015 en 31-12-2019.
- Geplande of lopende inspecties nemen we niet mee, alleen afgeronde inspecties.

Dit had ook invloed op onze aantallen: er bleven 492 bedrijfslocaties over (bij 4 bedrijven waren er dus alleen inspecties die niet afgerond waren of die buiten de tijdscope vielen).

Vervolgens filterden we inspecties van NVWA en ISZW eruit en kwamen toen op 482 bedrijfslocaties uit. Met deze 482 bedrijfslocaties zijn we de analyse ingegaan.

Koppeling andere databronnen

We hebben naast data uit Inspectieview een aantal andere databronnen gebruikt. Voor al deze bronnen speelde dat koppeling niet via een eenvoudige sleutel kon. De eerder genoemde gemixte aanpak, van koppelen op basis van bedrijfsnamen, adresgegevens en gegevens van de Kamer van Koophandel, hebben we steeds toegepast (en steeds in een combinatie van deels automatische en deels handmatige koppelingen). Het gaat om de volgende data:

JDS: Justitieel Documentatie Systeem

We hebben van het Ministerie van JenV data gekregen over justitiële afhandelingen op basis van onze bedrijvenlijst. Daarmee konden we ons een beeld vormen van onder meer aantallen strafzaken en uitkomsten van strafzaken.

Basisgegevens bedrijven Company.info

Bij de portal Company.info hebben we data verkregen die meer zeggen over de bedrijven die we onderzocht hebben. Het gaat dan om allerlei basisinformatie, zoals adressen, branche, omvang bedrijf in fte, bedrijfsstructuren, relaties met holdings, moederbedrijven, bedrijfshistorische gegevens (onder meer start, opheffing, verhuizing). Ook hebben we via deze weg financiële bedrijfsgegevens verkregen, voor zover bedrijven deponeringsplichting zijn. Of een bedrijf deponeringsplicht is, hangt van het type bedrijf af en van de omvang (eenmanszaken zijn het bijvoorbeeld niet).¹¹

Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR)

Inspectieview gaat primair over de Wabo-inspecties. Daarnaast kunnen milieuaspecten aan de orde komen in de integrale BRZO-inspecties. Deze worden vastgelegd in de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Dit is een systeem waarin veel data niet in kwantitatieve vorm staan, maar waaruit wel veel data in kwantitatieve vorm zijn af te leiden (veel informatie staat in pdf's die in de webapplicatie staan). Een onderzoeksprogramma van 2 universiteiten had voor eigen onderzoek deze kwantificering al toegepast. Wij hebben hun data kunnen gebruiken. Hierdoor hebben we meer zicht gekregen op aantallen inspecties en overtredingen door onze selectie van bedrijven.

Analyse

Onderscheid tussen BRZO en net-niet-BRZO

De 482 bedrijfslocaties die we hebben onderzocht, hebben we in 2 groepen ingedeeld: BRZO-bedrijfslocaties en net-niet-BRZO-bedrijfslocaties. Bedrijfslocaties die in de periode 2015-2019 de meerderheid van de jaren (peildatum 1 maart van het desbetreffende jaar) de BRZO-status hadden, kregen van ons het kenmerk BRZO, de rest was net-niet-BRZO. Zo krijgen 351 bedrijfslocaties van ons het label 'BRZO-bedrijf' en 131 bedrijfslocaties merken we aan als 'net-niet-BRZO-bedrijven'.

Vergelijking regio's

Bij de vergelijking van de regio's is het van belang aan te geven dat we hier de postcode van de bedrijfslocaties als uitgangspunt nemen. Op basis van de data van Regioatlas hebben we elke postcode gekoppeld aan 1 van de 29 'gewone' omgevingsdiensten en aan 1 van de 6 BRZO-omgevingsdiensten.

Analyse van zwaarte van de handhaving

Voor de analyse op het eind van § 5.3 (wordt de handhaving uitgevoerd volgens de LHS?) hebben we een *generalized linear model* gebruikt. Hierin houden we rekening met de geneste structuur van de data: inspecties-met-overtredingen binnen bedrijven. De zwaarte van de handhaving is hierbij ingedeeld in 4 categorieën, van licht naar zwaar: (1) Hercontrole, informeren, (2) Waarschuwen, LOD, LOB, (3) Stil leggen, bestuurlijke boete, bestuurlijke strafbeschikking, (4) proces-verbaal, strafrecht. Omdat de te verklaren variabele een ordinaal meetniveau heeft (een vierpuntsindeling van handhavingszwaarte) hebben we zogeheten ordinale logistische regressie toegepast.

Bijlage 4 De onderzochte bedrijven

We hebben in ons onderzoek gekeken naar milieuovertredingen door 482 bedrijven, in de periode 2015 tot en met 2019. We onderzoeken in dit rapport vestigingen van bedrijven (zie ook hoofdstuk 2). Van de onderzochte vestigingen zijn er sommige die onder hetzelfde bedrijf vallen (zoals een paar vestigingen van Shell). In de meeste gevallen is dat niet zo en bekijken we 1 vestiging van een bedrijf (dat onder het BRZO valt of is gevallen), of bestaat het bedrijf uit niet meer dan 1 vestiging.

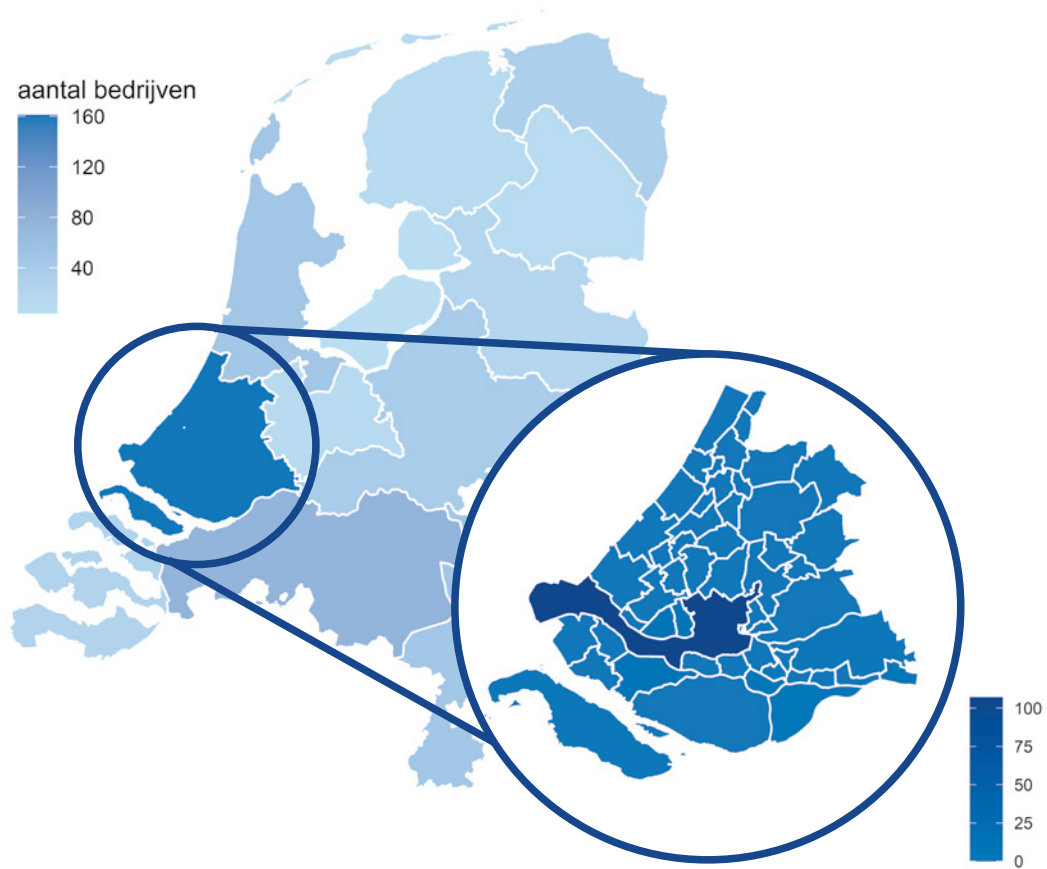
Wat zijn hier 'inspectiegegevens'?

Met inspectiegegevens refereren we hier aan data over Wabo-inspecties. Deze data zijn vastgelegd in de datasystemen van diverse toezichthouders. De meeste hiervan zijn aangesloten op Inspectieview, waardoor we de meerderheid van de data uit dit systeem konden halen. Aanvullend hebben we data opgevraagd bij de 6 BRZO-omgevingsdiensten. Een deel daarvan is al aangesloten op Inspectieview, in die gevallen zijn de data gebruikt ter verificatie en ter verrijking van de data uit Inspectieview. Voor de omgevingsdiensten die nog niet aangesloten zijn, vormden hun eigen data de primaire bron voor dit onderzoek.

Van deze 482 bedrijven waren 352 bedrijven (73%) in de periode 2015 tot en met 2019 het merendeel van de jaren BRZO-bedrijf. 130 bedrijven (27%) vielen onder de net-niet-BRZO-bedrijven (zie ook hoofdstuk 2). Tussen de jaren 2015 en 2019 hadden de bedrijven die we labelen als 'BRZO' op peildatum 1 maart tenminste 3 van de 5 jaren de BRZO-status. De bedrijven met het label 'net-niet-BRZO' hebben die status voor minder jaren in de genoemde periode.

De onderzochte bedrijven liggen behoorlijk evenredig verspreid over Nederland, met uitzondering van een concentratie in het Rotterdamse Havengebied, waar zich 107 bedrijven bevinden (figuur 26).

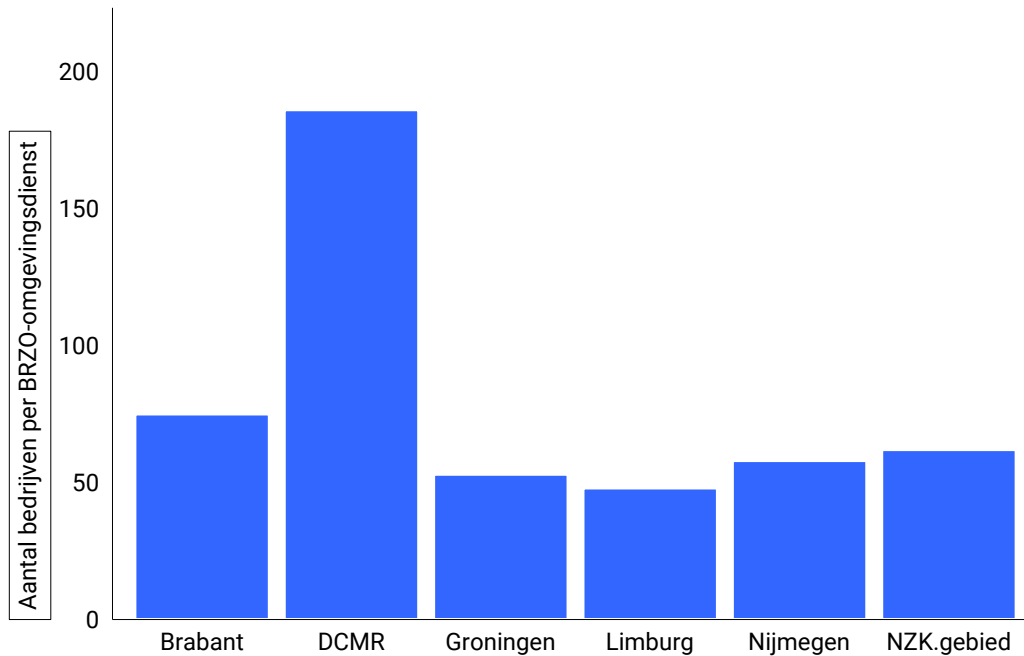
Figuur 26 Geografische verdeling van aantal BRZO-bedrijven en net-niet BRZO-bedrijven



Dit zien we ook terug aan de oververtegenwoordiging van bedrijven die omgevingsdienst DCMR (Rijnmond) onder zijn hoede heeft (figuur 27).

Figuur 27 Aantal BRZO-bedrijven en net-niet BRZO-bedrijven per BRZO-omgevingsdienst

DCMR heeft het meest bedrijven onder zijn hoede



De 10 meest voorkomende branches van de bedrijven in ons onderzoek:

Top-10 van meest voorkomende bedrijfstakken

1. Opslag in tanks
2. Vervaardiging van kunststof in primaire vorm
3. Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen in het goederenvervoer
4. Groothandel in chemische grondstoffen en chemicaliën voor industriële toepassing
5. Groothandel in vloeibare en gasvormige brandstoffen
6. Goederenvervoer over de weg
7. Opslag in distributiecentra en overige opslag
8. Vervaardiging van overige anorganische basischemicaliën
9. Vervaardiging van industriële gassen
10. Laad-, los- en overslagactiviteiten voor zeevaart

Deze 10 bedrijfstakken zijn goed voor 45% van de bedrijven in onze selectie.

De omvang van de onderzochte bedrijven varieert flink: van grote bedrijven met duizenden medewerkers zoals Tata Steel (ca. 8.000 medewerkers op bedrijfslocatie

IJmuiden) en Heineken (ca 6.400 medewerkers op bedrijfslocatie Zoeterwoude) tot kleine bedrijven zoals Lesli Vuurwerk (2 medewerkers).

Ook de financiële omvang van de bedrijven varieert enorm. Onderstaande afbeelding laat de de omzet zien van de concerns waar de bedrijfslocaties onder vallen. Hiervoor nemen we steeds de gemiddelden over de jaren 2011 tot en met 2018 voor zover bekend (60% van de bedrijven) in de data van Company.info (gegevens Kamer van Koophandel).

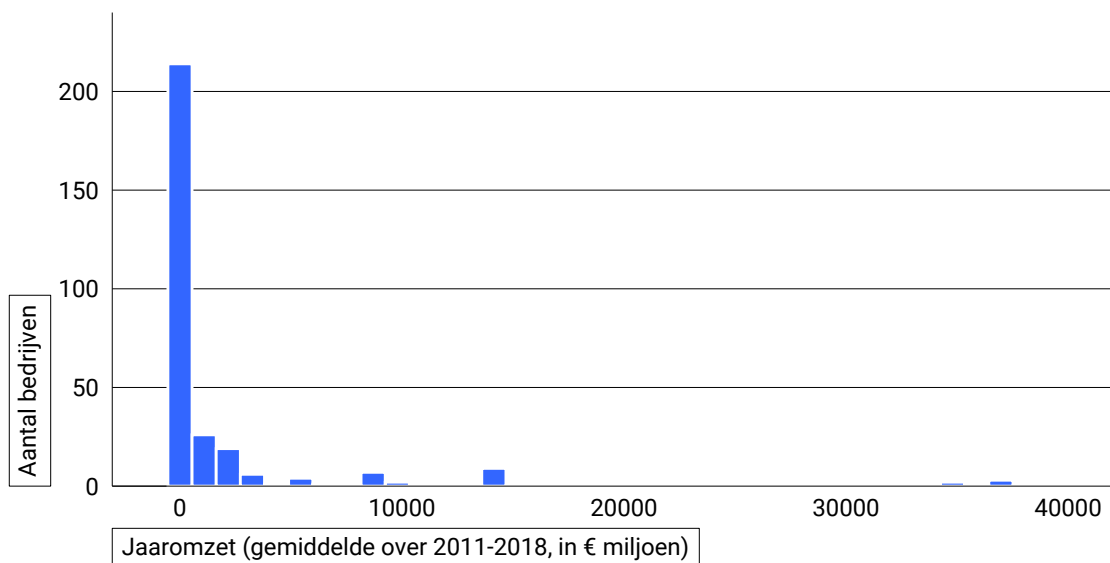
Voor een vrij groot aantal binnen de onderzochte groep bedrijven zijn omzet en winst beperkt tot enkele tientallen miljoenen euro's (omzet) en miljoenen euro's (winst). In figuur 28 staan zij op de waarde 0, omdat een beperkt aantal bedrijven zeer afwijkt van waar de meeste bedrijven zich bevinden: veel hogere omzet en winst. De in de figuren genoemde mediaanwaarden duiden op de waarde van de omzet en winst waar 50% van de concerns onder valt: respectievelijk € 130 miljoen (omzet) en € 4,2 miljoen (winst). Dat de genoemde gemiddelden in de figuur fors hoger uitvallen heeft te maken met een aantal concerns die sterk afwijken van het algemene patroon en miljardenomzet en -winst boeken (zoals Shell, Unilever en Heineken).

Figuur 28 Gemiddelde jaaromzet per (moeder)bedrijf

Jaaromzet (2011-2018)

Gemiddelde is € 2.264 miljoen - mediaan is € 130 miljoen - N = 482.

Een paar uitbijters trekken het beeld scheef (met name. Unilever en Shell)



Bijlage 5 Wet- en regelgeving

Tabel 1 Wet- en regelgeving omtrent milieucriminaliteit en BRZO-bedrijven

| Naam | Soort | Inhoud |
|--|----------------|---|
| Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) | Wet | De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt de omgevingsvergunning en hiermee welke inrichtingen vergunningplichtig zijn. |
| Wet VTH | Wet | De wet over vergunningverlening, toezicht en handhaving |
| Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) | Wet | Het kader voor interbestuurlijk toezicht |
| PBZO | Beleidsartikel | Preventiebeleid zware ongevallen |
| Beleidsartikel lenW 19 Uitvoering Milieubeleid en Internationaal | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor het milieubeleid van lenW |
| Beleidsartikel lenW 22 Omgevingsveiligheid en milieurisico's | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor omgevingsveiligheid en milieurisico's van lenW |
| Beleidsartikel 24 Handhaving en Toezicht van lenW | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor handhaving en toezicht van lenW |
| Beleidsartikel 31 Politie | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor de politie van JenV |
| Beleidsartikel 32 Rechtspleging en rechtsbijstand | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor rechtspleging en rechtsbijstand van JenV |
| Beleidsartikel 33 Veiligheid en criminaliteitsbestrijding | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor veiligheid en criminaliteitsbestrijding van JenV |
| Beleidsartikel 34 Straffen en beschermen | Beleidsartikel | Verantwoordelijkheden voor straffen en beschermen van JenV |
| Besluit omgevingsrecht (Bor) | Besluit | Dit is het uitvoeringsbesluit dat bij de Wabo hoort |
| Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO) | Besluit | De beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken |
| Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) | Besluit | Milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid van inrichtingen milieubeheer |
| Activiteitenbesluit | Besluit | Algemene regels voor inrichtingen milieubeheer |
| Besluit algemene regels ruimtelijke ordening | Besluit | Algemene regels ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen |
| Besluit externe veiligheid transportroutes | Besluit | Milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen |

| Naam | Soort | Inhoud |
|---|-----------|---|
| Besluit externe veiligheid buisleidingen (Bevb) | Besluit | Milieukwaliteitseisen voor externe veiligheid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen door buisleidingen |
| Instellingsbesluit BOB | Besluit | Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar |
| Regeling risico's zware ongevallen | Regeling | Uitwerking van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 |
| Richtlijn industriële emissies | Richtlijn | Dit is een richtlijn voor RIE4-bedrijven (dit zijn complexe chemiebedrijven, vallen in sommige gevallen ook onder BRZO) |

Bijlage 6 Overzicht van interventiemogelijkheden

Dit overzicht is grotendeels gebaseerd op informatie uit een evaluatieverslag over de aanpak van milieucriminaliteit in Nederland (Raad van de Europese Unie, 2018).

Bestuurlijke herstelsancties

Ter verantwoording roepen/informereren

Ter verantwoording roepen/informereren is een informeel optreden (geen juridische grondslag) naar aanleiding van een inspectie, en moet ertoe leiden dat het bedrijf in kwestie aan de norm gaat voldoen of kan voldoen. Ter verantwoording roepen/informereren gebeurt mondeling, schriftelijk, of door het bedrijf te verwijzen naar websites. Ter verantwoording roepen/informereren wordt vooral gebruikt bij goedwillende bedrijven, wanneer zij zich niet aan die norm hebben gehouden maar bereid zijn zo snel mogelijk iets te doen aan de niet-naleving.

Bestuurlijke waarschuwing en brief met een termijn voor herstel

'Waarschuwing' betekent dat het overtredende bedrijf een waarschuwingsbrief krijgt naar aanleiding van een inspectie. In deze brief staat welke maatregelen of voorzorgen er in acht moeten worden genomen en binnen welke redelijke termijn. In de brief staat ook dat de handhavingsinstantie verdere bestuurlijke maatregelen zal treffen (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) als blijkt dat de maatregelen of bepalingen in de waarschuwingsbrief niet zijn genomen of nageleefd na afloop van de termijn.

Bestuurlijk gesprek

Een bestuurlijk gesprek met de leidinggevenden van het bedrijf is een aanvullende escalerende interventie op waarschuwen.

Verscherpt toezicht

Deze interventie gaat over verscherpt toezicht op het bedrijf, naar aanleiding van een inspectie. Hieraan gaat vaak een bestuurlijk gesprek vooraf. Verscherpt toezicht moet worden aangekondigd, evenals de voorwaarden voor opheffing ervan.

Last onder dwangsom (LOD)

Een last onder dwangsom is een op herstel gerichte interventie die bedoeld is om overtredingen ongedaan te maken en/of verdere en/of herhaalde overtredingen te voorkomen. Een verplichting (last) wordt opgelegd aan het bedrijf om binnen een bepaalde termijn de overtreding ongedaan te maken, op straffe van een dwangsom

als de partij de last niet tijdig uitvoert. De op te leggen dwangsom moet voldoende hoog zijn om de overtreding te beëindigen. Een last onder dwangsom kan alleen worden opgelegd als daar een wettelijke grondslag voor bestaat.

Last onder bestuursdwang (LOB)

Een LOB is een op herstel gerichte interventie bedoeld om een overtreding te beëindigen. Als het bedrijf de last niet tijdig uitvoert, beëindigt de handhavingsinstantie de overtreding door zelf in te grijpen, op kosten van het overtreedende bedrijf. Een last onder bestuursdwang kan alleen worden opgelegd als daar een wettelijke grondslag voor is. Voor de LOB gelden exact dezelfde stappen als voor de LOD.

Activiteiten tijdelijk stilleggen

Tijdelijke stillegging houdt in dat activiteiten of voertuigen tijdelijk worden stilgelegd naar aanleiding van de overtreding, totdat de overtreding ongedaan is gemaakt en de naleving een feit is. Er kunnen redenen zijn om beleidsmakers en/of de overheid op de hoogte stellen van een tijdelijke stillegging. Een tijdelijke stillegging kan onderdeel zijn van de LOB.

Punitieve bestuurlijke maatregel

Bestuurlijke boete

Een bestuurlijke boete is een van overheidswege opgelegde punitieve sanctie die kan worden opgelegd door een bevoegde overheidsinstantie zonder tussenkomst van het OM of een rechter. Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) int de bestuurlijke boetes die zijn opgelegd door diverse overheidsinstanties, zoals de ILT.

Opschorting of intrekking van vergunningen, certificaten of erkenning

Indien het bedrijf houder is van een begunstigingsbesluit (vergunning of vrijstelling) kan een gehele of gedeeltelijke intrekking van dat besluit een passende interventie zijn. Deze interventie is met name passend wanneer het bedrijf nalaat te handelen in overeenstemming met eerdere correctieve interventies, zoals een LOD. Gehele of gedeeltelijke intrekking van een begunstigingsbesluit is een vórstrekkende interventie die zorgvuldig moet worden voorbereid.

Exploitatieverbod, sluiting

Voor bedrijven die geen vergunning nodig hebben bestaat de optie het bedrijf te sluiten of de activiteiten ervan stil te leggen, op basis van de Fraudewet. Ook dit zijn vergaande interventies die zorgvuldig moeten worden voorbereid en waarvan de overheid op de hoogte moeten worden gesteld.

Preventief bestuursrecht

De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument. Als er ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de afgegeven vergunning intrekken.¹² Milieuvergunningen vallen hier ook onder. Zo wordt voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan de overheidsinstantie een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).¹³ Het bureau kan overheidsinstanties ook zelf tippen de Wet Bibob toe te passen als het relevante informatie heeft over strafbare feiten.

Het LBB is onderdeel van de screeningsautoriteit Justis (JenV) en voert op verzoek van overheden integriteitscreenings uit aan de hand van de Wet Bibob. Het LBB adviseert overheden over de mate van gevaar van misbruik van beschikkingen, zoals vergunningen en ontheffingen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

De Wet Bibob bevat de volgende 4 gronden om een overheidsbeslissing in te trekken of te weigeren:

- de A-grond: het ernstige gevaar dat een overheidsbeslissing gebruikt zal worden om criminele voordelen te benutten (artikel 3, eerste lid, sub a, van de Wet Bibob);
- de B-grond: het ernstige gevaar dat een overheidsbeslissing gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen (artikel 3, eerste lid, sub b, van de Wet Bibob);
- een strafbaar feit dat is gepleegd ter verkrijging of ter behoud van een overheidsbeslissing (artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob);
- de weigering van de aanvrager of houder van de beschikking om het LBB desgevraagd aanvullende gegevens te verstrekken (artikel 4 van de Wet Bibob).

Strafrecht

Bestuurlijke Strafbeschikking milieu (BSBm)

De BSBm is een strafrechtelijke interventie (krachtens artikel 257ba van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering), die bevoegde bestuursinstanties kunnen opleggen zonder tussenkomst van het OM. Het OM stelt echter de richtlijnen op inzake de gevallen en omstandigheden waarin de BSBm kan worden opgelegd (zie Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingbevoegdheid milieu- en keurfeiten). De BSBm is bedoeld voor relatief eenvoudige overtredingen, wanneer er geen twijfel bestaat over de schuld.

Proces-verbaal

Buitengewone en algemene opsporingsambtenaren die een strafbaar feit vermoeden of opsporen kunnen een proces-verbaal opstellen. In de praktijk bevat een (complexe)

milieuzaak meerdere processen-verbaal waarin het bewijs is vervat. Een proces-verbaal is de basis voor verdere actie door het OM. Dat kan zaken zelf afdoen via een OM-strafbeschikking (waartegen een verdachte in beroep kan gaan, dan wordt een zaak aan de strafrechter voorgelegd). Ook kan het uitmonden in een transactie, een aanbod van het OM aan de verdachte om strafvervolgning te voorkomen door aan voorwaarden te voldoen. Vaak bestaat die voorwaarde uit de betaling van een geldbedrag aan de staat. De transactie is tot op zekere hoogte consensueel. Het is een ja-of-nee-aanbod van het OM aan de verdachte. Als die niet op het aanbod ingaat, legt het OM de zaak via dagvaarding aan de strafrechter voor.

Een dagvaarding kan uitmonden in uiteenlopende sancties zoals een boete, taakstraf, celstraf, ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, bekendmaking van het vonnis, tijdelijke stillegging van het bedrijf, verbeurdverklaring, sepot en vrijspraak.

Bijlage 7 Uitleg effectiviteitsanalyses

In deze bijlage geven we schattingen van de effectiviteit van de aanpak van milieu-criminaliteit en -overtredingen. We onderzoeken of inspecties en diverse vormen van handhaving het aantal milieuovertredingen door een bedrijf verminderen. En of de ene vorm van ingrijpen effectiever is dan de andere. De antwoorden baseren we op de uitkomsten van statistische analyses op de gecombineerde gegevens uit Inspectieweek, registratiedata van BRZO-omgevingsdiensten en het JDS.

Uitsluiten van *selection bias*

Om zo goed mogelijk rekening te houden met verschillen tussen bedrijven, hebben we de fixed-effectsmethode toegepast om zicht te krijgen op de effectiviteit van inspecties en handhaving. Deze schattingsmethode is een regressieanalyse waarbij per bedrijf een constante term wordt geschat. Hierdoor spelen verschillen tussen bedrijven geen rol meer in de interpretatie van de effectvariabelen in het model. Deze term is te interpreteren als een bedrijfsspecifieke baseline. Het effect van een maatregel zien we in dit model terug als het verschil tussen het aantal overtredingen in de 12 maanden *nadat* een maatregel is opgelegd en de andere maanden (dus: voor de interventie en meer dan 12 maanden erna). Met andere woorden, begaat het bedrijf in de 12 maanden na de interventie minder overtredingen?

De keuze om binnen een bedrijf te vergelijken en niet tussen bedrijven, komt voort uit het (forse) risico op *selection bias* als we tussen bedrijven vergelijken: de gestrafte en niet-gestrafte bedrijven verschillen mogelijk niet alleen in het wel of niet ondergaan van een interventie, maar mogelijk ook op allerlei andere kenmerken. Als met die verschillen tussen bedrijven niet afdoende rekening wordt gehouden (en dat risico is al snel groot, omdat niet alle kenmerken die van invloed zijn bekend zijn), dan beïnvloedt dat de validiteit van de effectschatting voor straffen. Mogelijk is het gevonden effect eigenlijk een reflectie van ongemeten verschillen tussen bedrijven die met de interventie samenhangen en niet van de uitgevoerde interventie zelf. We zouden dan dus het effect van interventies verkeerd kunnen inschatten.

Het risico op *selection bias* is in dit onderzoek niet aanwezig omdat we longitudinale data hebben verzameld waarmee we de effecten van interventies *binnen* bedrijven door de tijd en niet tussen bedrijven op een tijdstip vaststellen.

Maandobservaties per bedrijf

Voor de analyses is bij ieder bedrijf *per maand* vastgesteld wat de aantallen inspecties, geconstateerde overtredingen en uitgevoerde handhaving zijn. Om de effecten van interventies binnen bedrijven vast te stellen, kijken we dus naar opeenvolgende

maanden. In de meeste modellen kijken we naar het effect in de daarop volgende 12 maanden. In een aanvullende analyse gaan we na of we gelijksoortige bevindingen doen als we kijken naar een kortere periode, van 6 maanden na de interventie. Op die manier kunnen we meer zeggen over de duur van de gevonden effecten. Daarnaast kunnen we ermee vaststellen hoe stabiel de gevonden resultaten zijn.

We hebben voor deze analyses gebruik gemaakt van de volgende gegevens:

- de aantallen milieu-inspecties, per bedrijf, per maand;
- daarbinnen: het aantal milieu-inspecties met overtredingen, per bedrijf, per maand;
- diverse vormen van bestuursrechtelijke handhaving (zoals last onder dwangsom, waarschuwing), per bedrijf, per maand;
- diverse vormen van strafrechtelijke handhaving (bijvoorbeeld boete) en andere afdoeningen door het OM (transacties), per bedrijf, per maand.¹⁴

In deze bijlage gaan we na welke maatregelen het aantal inspecties met een overtreding bij een bedrijf beïnvloeden.¹⁵ Hierbij kijken we naar de effecten van inspecties en handhaving die zijn opgelegd in de jaren 2016 tot en met 2018. Op die manier kunnen we dus voor iedere 'maandwaarneming' van een bedrijf minstens een jaar vooruit kijken (want onze gegevens lopen door tot en met 2019). Door de effectiviteitsanalyse te laten starten in 2016 kunnen we ook voor ieder bedrijf minstens een jaar terug kijken (want de gegevens lopen terug tot en met 2015).

Milieuovertredingen als het te verklaren fenomeen

Om de effectiviteitsvraag goed te beantwoorden hebben we op verschillende manieren de effecten van interventies op overtredend gedrag van bedrijven geschat. Hierbij kijken we onder andere naar verschillende manieren waarop we overtredingen meten, namelijk:

- a. of er wel of niet een overtreding is geconstateerd bij het bedrijf in die maand;
- b. hoeveel inspecties-met-overtredingen er bij dat bedrijf die maand plaatsvonden;
- c. hoeveel overtredingen er in totaal die maand bij dat bedrijf zijn geconstateerd.

De meeste informatie vinden we terug in de analyses waarbij we weten hoeveel overtredingen er in totaal zijn geweest bij een bedrijf in die maand (variant c). Want daarmee kunnen we vaststellen of een interventie effectief is, ook als het overtredende gedrag nog niet helemaal is gestopt, maar als het aantal overtredingen bijvoorbeeld is gedaald van 5 naar 3. In een modelvariant waarbij we alleen kijken of een bedrijf wel of niet overtredingen heeft begaan, gaat die nuance verloren en wordt het alleen vastgesteld als het overtredend gedrag geheel gestopt is. Het praktische nadeel aan de maat rond het aantal overtredingen (variant c) is echter dat ze niet beschikbaar zijn voor 2 BRZO-omgevingsdiensten, namelijk voor Groningen en Limburg. Voor een

aantal andere omgevingsdiensten zien we daarnaast dat we ons weliswaar kunnen baseren op informatie die is doorgegeven aan Inspectieview, maar dat er geen variatie is in de *aantallen* geconstateerde overtredingen per inspectie. De omgevingsdiensten hebben alleen de waarden 0 of 1 doorgegeven. Daarom rapporteren we de bevindingen uit effectiviteitsanalyses over het aantal inspecties-met-overtredingen die er bij een bedrijf zijn geweest in die maand (variant b). Deze keuze heeft dus een paar voordelen ten opzichte van de alternatieven:

- het te verklaren fenomeen meten we dan gedetailleerder dan bij een ja/nee-onderscheid of er wel of niet een overtreding is geconstateerd (variant a);
- we gebruiken een maat rond overtredingen die valide is voor alle BRZO-omgevingsdiensten.

Resultaten van de effectiviteitsmodellen

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van het effectiviteitsmodel met de verschillende interventies die kunnen worden opgelegd bij overtredingen. We gaan na of ze de gewenste uitwerking hebben. In Tabel 2 staat een overzicht van de bevindingen. Voor het effect van aantallen inspecties modelleren we onmiddellijke invloed, met andere woorden: we verwachten logischerwijs dat hoe meer er geïnspecteerd wordt, hoe meer inspecties met overtredingen worden geconstateerd. Voor alle andere interventies gaan we in dit model uit van de effectieve werking van een jaar na de interventie.

De resultaten

Uit tabel 2 met de resultaten van de fixed-effectsanalyse kunnen we allereerst aflezen dat bij inspecties meer overtredingen zijn geconstateerd naarmate er meer inspecties bij een bedrijf waren uitgevoerd. Verder zien we dat 2 interventies het gewenste effect hebben van minder inspecties waarbij overtredingen worden geconstateerd. Dat zijn:

- hercontrole;
- waarschuwing.

Deze 2 interventies hebben in het model een T-waarde van minimaal 2 (negatief). Daarmee is het effect significant negatief, oftewel: het inzetten ervan leidt tot een afname van overtredingsgedrag.

Tabel 2 Fixed-effects model: effect van interventies op aantal inspecties met overtredingen bij een bedrijf, per maand, 2016-2019

| Voorspeller | Coëfficiënt | Standaard error | T-waarde |
|-------------------------------|-------------|-----------------|----------|
| Intercept | -1,503** | 0,3577 | -4,201 |
| Aantal inspecties | 0,2269** | 0,0070 | 32,366 |
| Hercontrole | -0,1799** | 0,0689 | -2,612 |
| Informereren | -0,2420 | 0,2209 | -1,096 |
| Waarschuwing | -0,3078** | 0,1058 | -2,909 |
| LOD | -0,1417 | 0,0887 | -1,597 |
| LOB | 0,4483 | 0,7042 | 0,637 |
| Bestuurlijke boete | -0,1622 | 16,48 | -0,010 |
| Bestuurlijke strafbeschikking | -0,1530 | 12,99 | -0,008 |
| Stilleggen bedrijf | -2,080 | 1,131 | -1,838 |
| Geen/onbekend | -0,0660 | 0,0651 | -1,013 |
| Boete strafrechter | 0,3563 | 0,2375 | 1,303 |
| Strafbeschikking OM | -0,3184 | 0,1782 | -1,787 |
| Transactie OM | -0,1143 | 0,1199 | -0,953 |

* significant op 5%-niveau, ** significant op 1%-niveau (tweezijdig getoetst)

Verder benoemen we op basis van bovenstaande resultaten ook de interventies die geen significant effect hebben in het tegengaan van inspecties waarbij overtredingen worden geconstateerd. Dat zijn:

- informeren;
- proces-verbaal tijdens milieu-inspectie;
- last onder dwangsom;
- last onder bestuursdwang;
- bestuurlijke strafbeschikking;
- bestuurlijke boete;
- boete opgelegd door strafrechter;
- stilleggen bedrijf;
- boete in de vorm van een strafbeschikking, opgelegd door OM;
- transactie/geldsom, een overeenkomst tussen OM en bedrijf.¹⁶

Voor de laatste 3 interventies – die voortkomen uit milieuzaken van het OM – zijn we ook nagegaan of niet de interventie zelf, maar de hoogte van de boete of transactie

een verschil maakt. Dat is niet het geval – in die modellen zien we dat het effect van strafmaat niet significant is. Er is dus geen aanwijzing dat boetes en transacties effectiever zijn naarmate het opgelegde bedrag hoger is.

Tot slot laat het model geen interventies zien die het verkeerde bewerkstelligen, namelijk die tot meer inspecties met overtredingen leiden.

Wat is de grootte van de gevonden effecten?

Het intercept bedraagt -1,503. Dit is een baseline, een beginwaarde die voor ieder bedrijf geldt. Dit betekent: het gemiddeld aantal inspecties met een overtreding per maand bij een bedrijf. De concrete waarde vinden we via $e^{-1,503} = 0,2225$. Bij een willekeurig bedrijf is er dus sprake van gemiddeld 0,22 inspecties met overtredingen per maand. Oftewel, gemiddeld ongeveer eens per 5 maanden is een bedrijf *non-compliant*.

Een van de interventies die effectief is, is de hercontrole. We zien hier een coëfficiënt van -0,1799. Als we willen weten wat het aantal inspecties met overtredingen is bij een bedrijf dat een hercontrole heeft ondergaan, rekenen we dit uit door het te verrekenen met het intercept, de baseline, via $e^{-1,503} * e^{-0,1799} = 0,2225 * 0,8354 = 0,1859$. Dit is het voorspelde aantal inspecties met overtredingen per maand, in de 12 maanden na de interventie. Per hercontrole worden dus $(0,2225 - 0,1859) * 12 = 0,4392$ inspecties met overtredingen per jaar voorkomen. Oftewel, door 100 hercontroles worden naar schatting bij ruim 40 inspecties 1 of meerdere overtredingen voorkomen. In de praktijk zien we dat de hercontrole de meest ingezette interventie is: 1699 keer tussen 2015 en 2019 (zie ook hoofdstuk 6). Als we de uitkomsten van het model toepassen op deze periode¹⁷ dan is de schatting dat daarmee voorkomen dat bij bijna 750 inspecties 1 of meerdere overtredingen werden geconstateerd.

De andere interventie met het gewenste effect is de waarschuwing. Indien we eenzelfde type berekening hier doen, zien we dat het aantal voorkomen inspecties met een overtreding per jaar na deze interventie uitkomt op: $(0,2225 - 0,1635) * 12 = 0,708$. Oftewel: 100 waarschuwingen gaan samen met ongeveer 70 voorkomen inspecties met overtredingen in een jaar. Waarschuwingen zijn in de periode 2015-19 232 keer gegeven. Volgens het model is hiermee naar schatting voorkomen dat bij ruim 160 inspecties milieuovertredingen werden geconstateerd.

Aanvullende analyses

We gaan tot slot kort in op de resultaten van aanvullende analyses, om de stabiliteit van de in de hoofdtekst gepresenteerde bevindingen vast te stellen.

Uitbijters

Sommige bedrijven begaan meer overtredingen dan andere. Het is mogelijk dat het gedrag bij sommige bedrijven anders is dan het effectiviteitsmodel ervoor voorspelt. In potentie kunnen zulke slechte voorspellingen veel invloed uitoefenen op de resultaten. We gaan daarom na of die uitbijters (*outliers*) er zijn en zo ja, of verwijdering ervan de resultaten substantieel beïnvloedt. De Cook's D, een maat voor het vaststellen van uitbijters, geeft aan dat er geen observaties zijn die boven de kritische waarde van 0,5 uitkomen. Als we de 138 bedrijven met de hoogste Cook's D-waarden uit de analyse laten (die niet voldoen aan het criterium $\text{Cook's D} < 16/\text{aantal bedrijven}$), dan zien we opnieuw dezelfde resultaten: hercontrole en waarschuwen zijn effectief.

Alleen middelzware en zware overtredingen

Bij ruim driekwart van de overtredingen is sprake van een lichte overtreding of een overtreding waarvan de zwaarte onbekend is (zie ook paragraaf 5.3). Zien we andere resultaten als we de effectiviteitsanalyse beperken tot middelzware en zware overtredingen? Oftewel zijn andere interventies van belang als we ons beperken tot overtredingen waarvan we weten dat ze tot de zwaardere categorieën behoren? We voeren deze analyse uit op het aantal overtredingen (en dus niet op aantal inspecties met overtredingen, zoals in de hoofdtekst). Gezien de beperkingen die aan de meting zitten voor sommige omgevingsdiensten (Limburg, Groningen) zijn deze omgevingsdiensten uit deze analyse gelaten.

Opnieuw zien we dat hercontroles en waarschuwen de gewenste werking hebben; in dit geval dus minder middelzware en zware overtredingen. Daarnaast zien we in dit model 2 aanvullende interventies die een duidelijk significante bijdrage leveren. Ook na een last onder dwangsom en een OM-straftbeslissing zien we in de periode daarna minder middelzware en zware milieuovertredingen.

Een kortere termijn van effectieve werking

We hebben hetzelfde effectiviteitsmodel ook geschat in een variant waarin de werkzame periode van de interventie korter is, namelijk 6 in plaats van 12 maanden. Ook dit model laat zien dat hercontrole en waarschuwen leiden tot minder inspecties waarbij overtredingen worden geconstateerd. Daarnaast zijn er 2 aanvullende interventies waarvan we vaststellen dat ze over deze kortere termijn effectief zijn, namelijk last onder dwangsom en transactie door het OM.

Stoppen met overtredingen in plaats van minder overtredingen

Met een laatste alternatief effectiviteitsmodel zijn we nagegaan of er interventies zijn waardoor bedrijven *geen* overtredingen meer begaan in plaats van *minder*. Deze manier van kijken is minder gedetailleerd – want zij staat niet stil bij een daling van

5 naar 3 overtredingen bijvoorbeeld. De resultaten van dit model laten zien dat hercontrole en waarschuwen daaraan geen significante bijdrage leveren. Zij zijn dus niet effectief om milieuovertredingen helemaal te doen stoppen. Wel zien we dat stilleggen van een bedrijf op het randje van significantie balanceert – maar net niet significant is. Cryptisch genoeg gaat de categorie 'handhaving onbekend' hier gepaard met significant lagere kansen op overtredingen in de 12 maanden daarna. Het is lastig hoe we deze bevinding inhoudelijk verder moeten waarderen.

Tabel 3 biedt een overzicht van de resultaten uit het model in hoofdstuk 7 en de besproken alternatieve modellen.

Tabel 3 Resultaten van alternatieve fixed-effects modellen

| | Hoofdmodel uit hoofdstuk 7 | Uitbijters eruit | Alleen middelzware en zware overtred. | Kortere effectiviteit (6 maanden) | Stoppen i.p.v. minder overtredingen |
|-------------------------------|----------------------------|------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Aantal inspecties | | | | | |
| Hercontrole | | | | | |
| Informereren | | | | | |
| Waarschuwing | | | | | |
| LOD | | | | | |
| LOB | | | | | |
| Bestuurlijke boete | | | | | |
| Bestuurlijke strafbeschikking | | | | | |
| Stilleggen bedrijf | | | | | |
| Geen/onbekend | | | | | |
| Boete strafrechter | | | | | |
| Strafbeschikking OM | | | | | |
| Transactie OM | | | | | |

| | |
|--|---|
| | Bevordert geconstateerde overtredingen, significant |
| | Reduceert geconstateerde overtredingen, significant |
| | Wel in model, niet significant |
| | Niet in model opgenomen |

Bijlage 8 Afkortingen

| | |
|---------|---|
| Bevi | Besluit externe veiligheidinrichtingen |
| Bibob | Bevordering ntergriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur |
| Bob | Bestuurlijk omgevingsberaad |
| BOD | Bijzondere opsporingsdienst |
| Bor | Besluit omgevingsrecht |
| BRZO | Besluit risico's zware ongevallen |
| BSBm | Bestuurlijke strafbeschikking milieu |
| CJIB | Centraal Justitieel Incassobureau |
| CCV | Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheidszorg |
| DCMR | Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond |
| GIR | Gemeenschappelijke Inspectieruimte |
| IenW | Infrastructuur en Waterstaat |
| ILT | Inspectie Leefomgeving en Transport |
| ILT-IOD | Inspectie Leefomgeving en Transport – Inlichtingen- en opsporingsdienst |
| IPO | Interprovinciaal overleg |
| JDS | Justitieel documentatiesysteem |
| JenV | Justitie en Veiligheid |
| KvK | Kamer van Koophandel |
| LBB | Landelijk Bureau Bibob |
| LHS | Landelijke handhavingsstrategie |
| LMK | Landelijke milieukamer |
| LOB | Last onder bestuursdwang |
| LOD | Last onder dwangsom |
| NVWA | Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit |
| OM | Openbaar Ministerie |
| OVV | Onderzoeksraad voor de Veiligheid |
| REACH | Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals |
| SMK | Strategische milieukamer |
| SZW | Sociale Zaken en Werkgelegenheid |
| VBS | Veiligheidsbeheerssysteem |
| VR | Veiligheidsrapport |
| Wabo | Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht |
| Wrgt | Wet revitalisering generiek toezicht |

Bijlage 9 De memorie van toelichting bij de wijziging van de Wabo

“De stelselverantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel als zodanig ligt – behoudens met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving – bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Diens stelselverantwoordelijkheid moet worden onderscheiden van de directe uitvoeringsverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag – veelal gemeenten en provincies – voor de VTH-taken en -bevoegdheden. De stelselverantwoordelijkheid betekent voor de Minister van Infrastructuur en Milieu in de eerste plaats dat deze aanspreekbaar is op een duidelijke toedeling van taken en bevoegdheden, vast te leggen in wetgeving. Voorts moet hij zorgen voor heldere kaders voor de uitvoering. In de derde plaats moet de stelselverantwoordelijke Minister voorzien in de benodigde condities waaronder het bestuursrechtelijk handhavingstelsel goed kan functioneren. Een vergelijkbare verantwoordelijkheid heeft de Minister van Veiligheid en Justitie voor zover het gaat om het strafrechtelijke handhavingstelsel. Dat betreft niet alleen de meer materiële condities zoals financiën en centrale kennisbronnen, maar ook het aanwezig zijn van voldoende checks-and-balances in het stelsel. Een collectief gedragen verantwoordelijkheid voor het VTH-stelsel en de samenwerking daarbinnen, horizontale democratische controle en in aanvulling daarop interbestuurlijk toezicht maken daarvan deel uit. Daarnaast moet de stelselverantwoordelijkheid met enige regelmaat leiden tot gerichte monitoring en evaluatie van het functioneren van (onderdelen van) het stelsel en de bereikte effecten en tot het verbinden van conclusies aan de uitkomsten van dergelijk onderzoek. De betrokkenheid van de Minister van Veiligheid en Justitie bij het VTH-stelsel komt tot uitdrukking in diens deelname in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.” (Tweede Kamer, 2014)

Bijlage 10 Hoe denkt het bedrijfsleven er over?

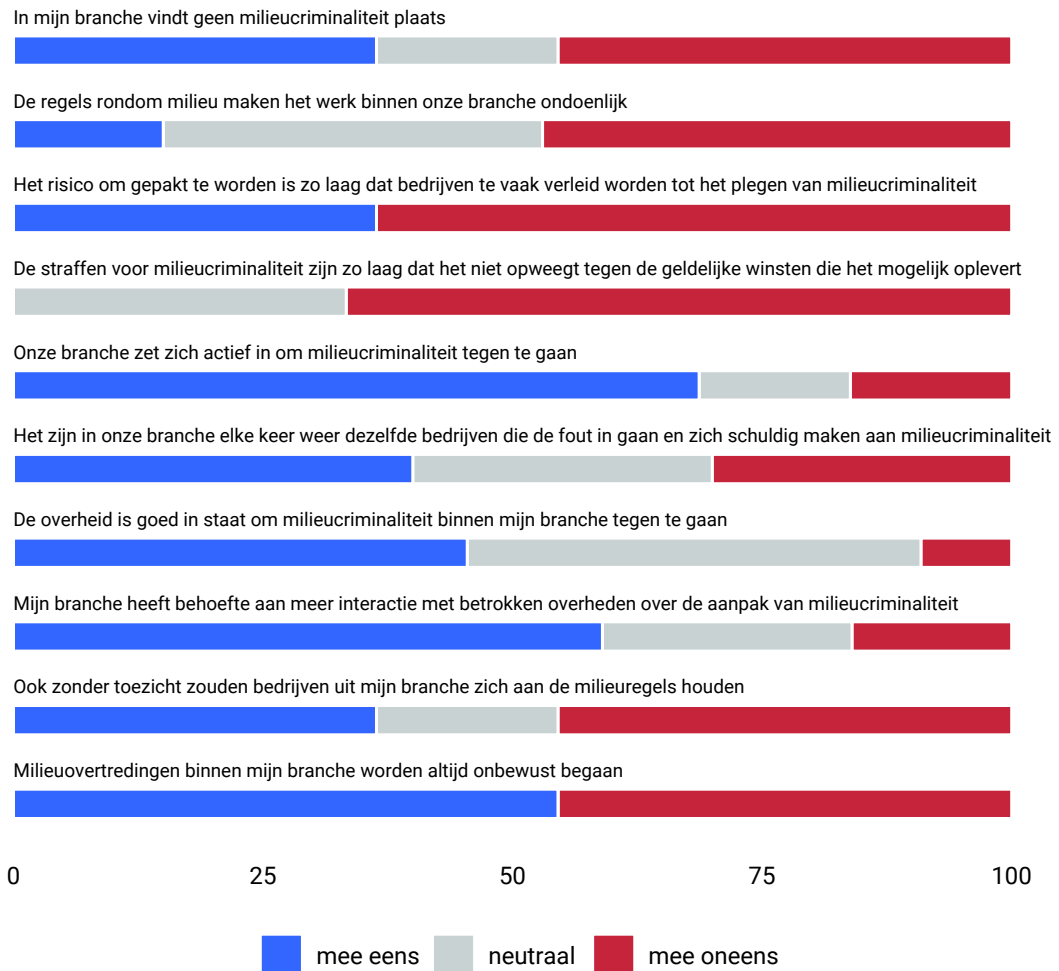
Dit rapport richt zich op de effectiviteit van overheidsoptreden tegen milieucriminaliteit en -overtredingen door BRZO-bedrijven en net-niet-BRZO-bedrijven. Om zicht te krijgen op hoe het bedrijfsleven tegen dit optreden aankijkt, hebben we onder brancheorganisaties waar BRZO-bedrijven bij zijn aangesloten een online survey afgenomen. In totaal hebben we 18 brancheorganisaties benaderd met de vraag om op anonieme basis deel te nemen aan deze survey. Onderaan deze bijlage geven we een overzicht van de benaderde brancheorganisaties. We benaderden hiervoor de directeur; in enkele gevallen gaf deze aan dat de enquête door iemand anders was ingevuld die meer overzicht had op dit thema, zoals een beleidsadviseur duurzaamheid. 13 brancheorganisaties namen deel aan de enquête. In onderstaande figuur hebben we voor een tiental stellingen weergegeven hoe de respondenten hierop antwoordden.¹⁸

In algemene zin zien we dat de 13 brancheorganisaties op de meeste stellingen verschillend antwoorden. Meestal zijn er zowel branches die het eens zijn met een stelling als branches die het er niet mee eens zijn. Een voorbeeld is de stelling “ook zonder toezicht zouden bedrijven uit mijn branche zich aan de milieuregels houden”. Ongeveer even veel respondenten zijn het hiermee eens als oneens. Iets soortgelijks zien we bij de stelling “het zijn in mijn branche altijd weer dezelfde bedrijven die de fout in gaan en zich schuldig maken aan milieucriminaliteit”. Sommige brancheorganisaties zijn het er mee eens, andere niet en een deel antwoordt neutraal.

Uitzonderingen op dit patroon van spreiding in de antwoorden zien we soms ook: geen enkele brancheorganisatie is het eens met de stelling dat de straffen zo laag zijn “dat het niet opweegt tegen de geldelijke winsten die het mogelijk oplevert.” Andersom zijn veel brancheorganisaties het eens met de stelling dat zij zich als branche actief inzetten om milieucriminaliteit tegen te gaan.

Figuur 29 *Uitkomsten enquête brancheorganisaties*

Uitkomsten enquête branches



De respondenten werden bij iedere stelling in de gelegenheid gesteld om hun antwoord toe te lichten. We hebben een paar citaten als toelichting op het antwoord op onze stellingen hieronder weergegeven.

Citaten respondenten enquête

De regels rondom milieu maken het werk binnen in onze branche ondoenlijk

- “Er zijn teveel deelgebieden waar verschillende regimes voor gelden. Zo is milieu, arbeidsveiligheid, economische aspecten en snelle veranderingen van regels vaak een combinatie die tot moeilijkheden leidt.”
- “(S)tapeling van regels of scherper gekozen maatregelen dan strikt Europees noodzakelijk maken dat onze leden zich geconfronteerd zien met stevige, soms meer dan redelijkerwijs noodzakelijke kosten of nauwelijks uitvoerbare voorschriften.”

De straffen voor milieucriminaliteit zijn zo laag dat het niet opweegt tegen de geldelijke winsten die het mogelijk oplevert

- “Het handhavingsbeleid is een mix van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten. De mix van verschillende instrumenten kan frustrerend zijn. Krijgt men eerst een bestuursrechtelijke aanpak, zoals een last onder dwangsom om een acute situatie te herstellen, dan kan een eventuele strafzaak hierover pas jaren later tot een uitkomst leiden. Op het moment van een uitspraak zijn de zaken dan vaak al lang achterhaald. Toch komt het bedrijf dan soms weer in het nieuws dat tot schade kan leiden.”

Onze branche zet zich actief in om milieucriminaliteit tegen te gaan

- “Leden willen een gelijk speelveld. Milieucriminaliteit verstoort dit. Het lastige van criminaliteit is evenwel dat het over het algemeen in het geheim gebeurt. Het is voor branches lastig daar een beeld van te krijgen. Wel proberen wij als branche het voor onze leden zo gemakkelijk mogelijk te maken zich aan alle regels te houden (door regels uit te leggen, praktische kwesties samen te bespreken, tools aan te reiken) en dit te stimuleren via zelfregulering.”
- “De branche zet zich actief in voor het veilig werken voor mens en milieu. Dit is echter vrijblijvend en wordt niet gecontroleerd. Wij zouden hier wel een grotere rol voor brancheverenigingen zien, maar dan moet er ook informatie over worden gegeven. Een covenant is een instrument dat we al langer kennen voor energie.”

Mijn branche heeft behoefte aan meer interactie met betrokken overheden over de aanpak van milieucriminaliteit

- “Ik zou het willen omdraaien: als de overheden behoefte hebben om via de branche milieucriminaliteit aan te pakken, staan de branchevereniging hier voor open.”



Ook zonder toezicht zouden de bedrijven uit mijn branche zich aan de milieu-regels houden

- “Ik denk niet dat er zonder toezicht de bedrijfsvoering van onze leden plotseling wezenlijk zou veranderen. Maar toezicht is zinvol om bedrijven scherp te houden en te zorgen dat er een ‘gelijk speelveld’ heerst.”
- “Dat zit nog niet bij allemaal achter de oren! MKB is nog wel wat werk te verrichten. Ook opdrachtgevers zouden meer kunnen doen door in hun contracten meer aandacht te besteden aan milieucriminaliteit. Meer het civiel recht gebruiken om bedrijven aan te spreken?”

De voor deze enquête benaderde brancheorganisaties zijn:

| Naam | Branche |
|-------------------------|--|
| ION | Industriële Oppervlaktebehandeling |
| Koninklijk Onderhoud NL | Vastgoed en Industrieel Onderhoud |
| NOGEPA | Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie |
| NOVE | Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche |
| NVKL | Koudetechniek en Luchtbehandeling |
| NVZ | Nederlandse Vereniging Zeepfabrikanten |
| TLN | Transport en Logistiek Nederland |
| VA | Vereniging Afvalbedrijven |
| VHCP | Vereniging Handelaren in Chemische Producten |
| VNCI | Vereniging Nederlandse Chemische industrie |
| NVKL | Nederlandse Vereniging Koudetechniek en Luchtbehandeling |
| VNPI | Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie |
| VOTOB | Vereniging van Nederlandse tankopslagbedrijven |
| VVVF | Vereniging Verf en Drukinktfabrikanten |
| Velin | Vereniging van Leidingeigenaren |
| WCM-FME | World Class Maintenance, Onderhoud van installaties en infrastructuur van de NL industrie |
| NVVK | Nederlandse Vereniging voor Veiligheidskunde |
| Deltalinqs | Ondernemersvereniging voor logistieke, haven- en industriële bedrijven in mainport Rotterdam |

Bijlage 11 Eindnoten

1. BRZO-bedrijven hebben, in tegenstelling tot net-niet-BRZO-bedrijven, te maken met aparte BRZO-inspecties. Verschillende overheidsdiensten – meestal omgevingsdienst, Inspectie SZW, veiligheidsregio en waterkwaliteitsbeheerders – treden daarbij gezamenlijk op om te zorgen dat de bedrijven de veiligheidsregels eenduidig uitvoeren en dat het toezicht op die regels overal hetzelfde verloopt. Het Besluit risico's zware ongevallen voorziet in verscherpte inspectie van BRZO-bedrijven rondom veiligheid, via de genoemde BRZO-inspecties. Hier wordt over gerapporteerd in bijvoorbeeld de periodieke BRZO-monitoren (BRZO+, 2020) en de Staat van de Veiligheid Majeure Risicobedrijven (IenW/SZW/JenV, 2020). Milieucriminaliteit is geen afzonderlijk onderdeel van deze BRZO-inspecties en daarmee op basis van deze gegevens niet goed te bepalen. Voor de milieu-inspecties die we in dit onderzoek bestuderen geldt dat wel.
2. <https://brzoplus.nl/inspectie-resultaten/bedrijvenlijst/>
3. REACH verplicht Europese bedrijven om alle chemische stoffen te registreren die zij in omvangrijke mate produceren of importeren. Daarnaast verplicht REACH ze om informatie over de genoemde stoffen te genereren en deze aan de afnemers door te geven.
4. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is het woord 'boete' aangepast in 'afdoening'.
5. We refereren aan de 6 geografische grondgebieden die onder de 6 BRZO-omgevingsdiensten vallen (DCMR, Brabant, Nijmegen, Limburg, Groningen en Noordzeekanaalgebied). Als we de inspecties uitgevoerd door de ILT uit deze gegevens filteren, dan zien we ongeveer hetzelfde patroon als hier getoond.
6. Niet vermeld in Inspectieview of de registratiedata van de BRZO-omgevingsdiensten is de inzet van de Wet Bibob, een preventief bestuursrechtelijk instrument. Als er een ernstig gevaar dreigt, bijvoorbeeld dat een vergunning wordt misbruikt, kan de bevoegde overheidsinstantie de aanvraag weigeren of de vergunning intrekken. Milieuvergunningen vallen hier ook onder. Wij hebben onderzocht hoe vaak het instrument Bibob is ingezet. Hiervoor hebben we Landelijk Bureau Bibob (LBB) gevraagd om al hun adviezen te filteren op onze selectie van 482 bedrijven. Het LBB heeft 8 keer advies uitgebracht in de periode 2015-2019. In de programma-aanpak Liever een goede buur! (IenW/JenV, 2020) spreken de ministeries van IenW en JenV het voornemen uit Bibob vaker in te zetten.
7. 431 van de 802 inspecties met overtredingen, oftewel respectievelijk (411+20) en (708+94) in de tabel.
8. Zie de uitleg in methodologische verantwoording (Bijlage 3)

9. Tijdens de procedure van ambtelijk hoor en wederhoor gaf het OM aan zelf op grotere aantallen milieuzaken uit te komen. Omdat de identificatie van rechtspersonen ook in de systemen van OM niet plaatsvindt op basis van een uniek identificerend gegeven (§3.1), is deze vergelijking tussen hun en onze gegevens echter niet 1-op-1 te maken.
10. Zie Richtlijnen voor bestuurlijke sancties onder <https://www.infomil.nl>
11. Zie voor details: <https://www.kvk.nl/inschrijven-en-wijzigen/deponeren/jaarrekening-deponeren/wel-of-niet-deponeren/>
12. Sinds een vernieuwing van de wet op 1 augustus 2020 kunnen overheden naast justitiële gegevens van de aanvrager ook justitiële gegevens van de zakelijke omgeving van de aanvrager opvragen om na te gaan of er ernstig gevaar voor strafbare feiten bestaat. Bijvoorbeeld van personen die achter de schermen feitelijke zeggenschap hebben over degene die een vergunning heeft aangevraagd. Op deze manier kan makkelijker voorkomen worden dat stromannen misbruik maken van dienstverlening door de overheid.
13. <https://www.justis.nl/producten/bibob/>
14. Voor de datering van inspecties, overtredingen en bestuurlijke handhaving gaan we uit van de datum van de inspectie waarop de overtreding plaats vond. Voor strafrechtelijke interventies en transacties door het OM gaan we uit van de datum van beslissing door strafrechter of officier van justitie.
15. Het aantal inspecties met een overtreding is een telling (0,1,2,3,...), daarom gebruiken we een model dat geschikt is voor tellingen. Een geschikt model daarvoor is Poisson regressie.
16. Een nuancering rond de mate van effectiviteit van strafrechtelijke afdoeningen betreft het moment waarop we de effectieve werking inschatten. Dit hebben we gedaan vanaf het moment van de uitspraak. Juist voor strafzaken geldt dat er een langere aanloop is en het bedrijf in kwestie mogelijk al langer de effecten van vervolging voelt, tijdens deze aanloop. Officiële data waarop dit alternatieve moment ingaat ontbreken echter en maken het daarmee moeilijk om vast te stellen of de effectieve werking van afdoening door strafrechter en OM op een ander moment ingaat dan nu vastgesteld.
17. Zoals in 5.1 vermeld hebben deze analyses betrekking op interventies die zijn opgelegd in de periode 2016-18. Bij deze doorrekening hanteren we dus de aanname dat er in 2015 en 2019 er een soortgelijke relatie is tussen interventies en inspecties met overtredingen.
18. De meeste stellingen zijn door 11 of 12 respondenten beantwoord. Een aantal andere zijn door alle respondenten beantwoord. De minste reacties leverde de stelling over te lage straffen op (de vierde in figuur 27), namelijk 9.

Algemene Rekenkamer

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

070 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 24 juni 2021.

Dit document is op 30 juni 2021
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Foto omslag: Shutterstock / Mikadun

Den Haag, juni 2021