Operationeel beleid

Samenvatting
De auteur bepleit een planmatige aanpak van de handhaving van de WVO en in ruimere zin de milieuwetgeving. Hij constateert dat bij het ontbreken van een overkoepelend orgaan de bereidheid tot samenwering niet voldoende is. Planmatig vastleggen van de afspraken tot samenwerking op operationeel niveau over een langere termijn dwingt tot resultaatgerichte samenwerking. Het initiatief dient volgens de auteur te worden genomen door de functionarissen van de verschillende overheidsinstanties voor wie het in de praktijk – fysiek – effectueren van toezicht en opsporing in de zin van surveillance en doelgroepgerichte acties de primaire taakstelling is.

Inleiding
Bij het opstellen van een lezing waarin met name de handhaving van een milieuwet – de WVO – wordt belicht, is het aangeven van een perspectief zonder in naprateri en herhalingen te vervallen, geen geringe opdracht. Sedert jaren draaien de vele tientallen beleidsnota's rond dezelfde problematiek: de beleidskeuzen, de prioriteitstellingen en de verdeling van verantwoordelijkheden.
Ter gelegenheid van het Coördinerend Politieberaad waar ik velen uwer onder de deelnemers heb gezien – op zich al een verheugend feit dat daar geen sprake was van een éénzijdige vertegenwoordiging door de politie – heeft de algemeen inspecteur van het Korps Rijkspolitie, de heer Frackers, dit nog eens duidelijk toegelicht, onder meer aan de hand van het inmiddels tien jaar oude rapport van het Interdepartementale Overleg inzake de handhaving van het milieurecht.



MR. A. H. Z. STEINMETZ
voorzitter WVO-Contactteam
Rijkswaterstaat

Ik wil met nadruk proberen die zaken hier niet nog weer eens te etaleren en u met open einden achter te laten.
Een in het oog vallend steeds weer terugkerend onderwerp toen en nú is de samenwerking tussen de verschillende bij de milieuwetgeving betrokken instanties.
Alle beleidsfunctionarissen zijn het daar hartgrondig over eens en zij overleggen daar dan ook geregeld over.
Maar eens moet het toch dat gespreksniveau verlaten en tot werkelijk geïntensiveerde samenwerking bij de handhaving komen.
Naar mijn mening zou een belangrijke impuls daartoe kunnen worden gegeven door een planmatige opzet van routinematige surveillance en met specifiek doelgroepgerichte toezicht- en opsporingsacties waarin de rol van en de deelname door de verschillende belanghebbende overheidsinstanties voor een langere termijn is omschreven en vastgelegd.
Het initiatief daartoe dient te komen van degenen die direct verantwoordelijk zijn voor de daadwerkelijke inzet van mensen en middelen voor de handhaving in de praktijk en tot hen richt ik dan ook mijn betoog.
Immers, als de benadering van de doelgroep waarvoor dit symposium is bedoeld, is geslaagd dan bestaat het gehoor uit die functionarissen van verschillende overheidsinstanties voor wie het in de praktijk, dus fysiek, effectueren van handhaving – toezicht en opsporing – een primaire taakstelling is.
Aan de hand van de opgedane ervaringen van Rijkswaterstaat met de handhaving van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) zal ik trachten toe te lichten wat dat fysiek effectueren van de handhaving mijns inziens inhoudt en hoe de resultaten daarvan kunnen worden geoptimaliseerd, indien de operationele samenwerking planmatig en doelgroepgericht wordt opgezet.

Van papier naar praktijk
Tot 1984 heeft bij RWS de vergunningverlening de hoogste prioriteit gehad. Controle had een lagere prioriteit. Slechts op beperkte schaal vond fysieke controle plaats. De controle was voornamelijk een controle op papier en van de bestaande wettelijke bevoegdheden werd slechts sporadisch en dan nog zeer terughoudend gebruik gemaakt. Bovendien was de vergunningverlening en de controle op overtreding van voorwaarden of illegale lozingen organisatorisch in één hand. De bekende Uniser-affaire en de al evenzeer bekende aanbevelingen van de Commissie Hellinga hebben bij RWS na 1984 geleid tot het opzetten van een organisatorische structuur binnen het apparaat die het toezicht op de naleving van verleende vergunningen en de opsporing van strafbare feiten op het gebied van de WVO tot hoofdtaak heeft.
Bij iedere daarvoor in aanmerking komende directie van RWS in het land zijn aparte (onder-)afdelingen opgezet die organisatorisch zijn gescheiden van de vergunningverlenende afdelingen.
De aanbevolen functiescheiding was daarmee een feit.

Het concretiseren van de handhaving van de WVO door het uitvoeren van gerichte acties en de samenwerking met andere overheden met taken op het gebied van de WVO of de milieuwetgeving in ruime zin is vanaf dat moment vorm gegeven.
Om te waarborgen dat het optreden van RWS als onderdeel van de rijksoverheid kan voldoen aan eisen van behoorlijk bestuurlijk handelen en eenheid van beleid zijn de hoofden van de afdelingen Handhaving tevens contactpersoon/lid van het WVO-Contactteam.
Het WVO-Contactteam vormt het landelijk kader waarin informatie en ervaringen worden geëvalueerd en het te voeren beleid wordt afgestemd.
Waar de contactpersonen uit de regionale directies aan de regionale overlegvormen deelnemen en tot coördinatie met de andere participanten in de handhaving van de milieuwetgeving komen, heeft de hoofddirectie als taak de interdepartementale beleidsafstemming en samenwerking te concretiseren en gestalte te geven én het beleid van de minister aan de Tweede Kamer te verantwoorden.

In deze opzet wordt nu bijna twee jaar gewerkt.
Een terugblik leert – achteraf oordelen is altijd makkelijk – dat de zwaarste taak bij de regionale directies lag en nog steeds ligt.
Men moest zijn weg vinden in het uitvoeren van een nieuwe taak met een sterk controlerend karakter waarmee binnen RWS slechts in beperkte mate ervaring was opgedaan en bovendien moest meer dan voorheen rekening worden gehouden met het daadwerkelijk gebruik maken van de toegekende bijzondere opsporingsbevoegdheden.
Daarenboven moest aan de bovengenoemde regionale overlegvormen worden deelgenomen en tenslotte nog eens een bijdrage geleverd aan het WVO-Contactteam.
Bij de beschrijving van de weg naar een effectieve praktijk van toezicht en opsporing zal ik u de gebruikelijk aanloopproblematiek besparen.
Wel is van belang op te merken dat het vinden van een goede verhouding tussen de inspanning voor het controleren van verleende vergunningen en die voor het opsporen van illegaal handelen, daarbij een rol heeft gespeeld. Door de intensieve opleiding en de beëdiging tot bijzonder opsporingsambtenaar lag het voor de hand dat er in de beginfase de neiging bestond tot verhoogde aandacht voor illegale activiteiten.
De operationalisering van het WIER heeft er mede toe bijgedragen dat die verhouding nu in evenwicht is. Als uitgangspunt wordt gehanteerd dat het toezicht op de naleving van de verleende vergunningen voor RWS de primaire taak is in de handhaving met in het

logisch verlengde het optreden tegen handelen zonder vergunning. Voor dit optreden is de bijzondere opsporingsbevoegdheid verleend opdat de combinatie van deskundigheid en daadwerkelijke betrokkenheid bij de opsporing van strafbare feiten op het gebied van de WVO optimaal tot zijn recht kan komen. De samenwerking met de politie en het overleg met het Openbaar Ministerie staat daarbij voorop.
Om te toetsen of de opgedane ervaringen RWS in staat stellen in breed verband aan handhavingsacties deel te nemen, heeft het WVO-Contactteam in het weekeinde van 15 en 16 mei 1987 een landelijke WVO-controle-actie gehouden die zowel gericht was op toezicht als opsporing.
De actie was in eerste instantie opgezet als een interne oefening waarbij echter volledig rekening was gehouden met alle zich voordoende mogelijkheden op het gebied van aanwezigheid van de pers tijdens de actie, publiciteit tijdens en na de actie, samenwerking met politie, Openbaar Ministerie en andere departementen zowel landelijk als regionaal.
Het zou in dit kader te ver voeren op het verloop van de actie in detail in te gaan maar de evaluatie heeft geleerd dat de operationele inzet probleemloos was.
De opzet van een centraal draaiboek en regionale draaiboeken als grondslag voor voorbereiding, uitvoering en nazorg van de actie heeft dus goed gewerkt. Het kernproces kan nu worden geëvalueerd en de resultaten breder toepasbaar worden gemaakt.

Gestructureerde samenwerking en operationeel beleid

RWS meent op grond van de ervaringen in het algemeen en de ervaring met de landelijke actie in het bijzonder dat aan het effectief controleren van verleende vergunningen en de opsporing van illegaal handelen voorzover het betreft de WVO in de praktijk gestalte wordt gegeven.
De tijd is nu dus rijp om de samenwerking met de andere participanten op het gebied van handhaving van de WVO – en de milieuwetgeving – te intensiveren opdat wederzijds van elkaars deskundigheid gebruik wordt gemaakt en – in een tijd van bezuinigingen van bijzonder belang – onnodige inzet van personeel en materieel voor hetzelfde doel, wordt vermeden.
Voor de kolom water kijk ik daarbij natuurlijk vooral naar de water- en zuiveringsschappen en de provincies die zich de taak op het gebied van de waterkwaliteit hebben voorbehouden.
Voor de milieuwetgeving in het algemeen kan niet genoeg herhaald worden dat de samenwerking geïntensiveerd moet worden. Daarbij komt natuurlijk ook het belang van de samenwerking met het ministerie van VROM, de politie en het Openbaar Ministerie zowel op centraal als op regionaal niveau duidelijk naar voren.
Omwille van de noodzakelijke beperking en de beschikbare tijd, maar vooral omdat ik het belang van de fysieke handhaving wil onderstrepen, richt ik het oog nu echter alleen op de regionale samenwerking.
Zoals enerzijds de instanties voor wie toezicht de primaire taak is – gemakshalve noem ik die hier de primaire toezichthouders – door hun deskundigheid én de bijzondere opsporingsbevoegdheden de politie kunnen bijstaan bij de opsporing, zo kan anderzijds de politie een belangrijke bijdrage leveren aan het toezicht door de preventieve taak van de politie ook zichtbaar te maken op het gebied van het milieu als de opsporingsfase nog niet is begonnen.
Zonder dat de beschikbare capaciteit wordt verhoogd, kan door samenwerking gezamenlijk meer resultaat worden geboekt, dan als ieder voor zich werkt. Dat geluid is natuurlijk niet nieuw, maar het blijft toch wel vaak bij geluiden alleen. Ik meen dat alle betrokken instanties er nu rijp voor zijn om de samenwerking nu praktisch gestalte te geven.
Ik bepleit daartoe een planmatige opzet van de dagelijkse en eveneens van de meer specifiek gerichte handhavingsacties waarin de betrokken overheden over een langere termijn concrete afspraken maken over de verdeling van taken. De over de verschillende instanties verdeelde deskundigen kunnen dan gestructureerd worden ingezet voor een effectieve handhaving.
De heer van der Honing zal hierna nog ingaan op de middelen in de vorm van personeel, materieel, planning, financiën etc. die daarvoor ingezet kunnen worden.
Duidelijk is dat ieder dan bereid moet zijn over het eigen hek heen te kijken en zo nodig zich onder een centraal coördinerend actiepunt te schikken. Er is nu eenmaal geen directe formele dwang tot samenwerking maar wel een zeer praktische! Ik leg hier een relatie met de heroverwegingsrondes waarin is gebleken dat óók op het gebied van toezicht en opsporing nogal eens door verschillende diensten gelijktijdig wordt gesurveilleerd en gecontroleerd voor hetzelfde doel danwel dat de ingezette capaciteit voor meer doeleinden kan worden gebruikt.
Iedereen wil zijn eigen winkel beheren en de heroverweging leert ons dat wij daar nu voorgoed mee op moeten houden. Met grote nadruk wil ik waarschuwen voor het vluchten in isolement met verwijzing naar een teveel aan taken en een te geringe capaciteit aan mensen en middelen. Door samenwerking over de grenzen van de eigen dienst heen kan wel eens blijken dat de capaciteit van de overheid als geheel nog niet zo gering is.
Een planmatige opzet over een langere termijn met concrete afspraken tussen de betrokken instanties kan dit wellicht aan het licht brengen.
Bovendien kan planning van de inzet de betrokkenheid van de verschillende dienstleidingen sterk vergroten.
Hier kom ik dan terug op een andere opmerking van de algemeen inspecteur van de Rijkspolitie, de heer Frackers, tijdens de openbare dag van het Coördinerend Politieberaad.
Zeer openhartig schetst hij daar de geringe participatie van de politie en het milieubeleid op het niveau van de dienstleiding.
Die openhartigheid siert hem, maar ik denk dat die geringe participatie op meer overheidsinstanties dan de politie van toepassing is. Ik meen echter dat planning zoals hierboven schetsmatig aangegeven de betrokkenheid van de dienstleiding én de medewerkers van de verschillende participanten sterk kan vergroten. Dat zou leiden tot wat ik noem operationeel beleid: een goed verankerd stelsel van afspraken tussen de betrokkenen bij de handhaving van de milieuwetgeving, hetgeen leidt tot een effectieve handhaving. Degenen die dit operationele beleid daadwerkelijk tot stand moeten brengen, zijn naar ik meen de milieucoördinatoren bij de politie en de hoofden van de afdelingen handhaving bij de bovengenoemde primaire toezichthouders.
Het driehoeksoverleg op gemeentelijk en provinciaal niveau kan deze planvorming initiëren maar bindt zich dan ook door goedkeuring van de planmatige opzet voor een langere termijn of voor gerichte acties.

Effectieve handhaving

Nu moet ik echter voorzichtig worden, want de vraag wat ik onder die effectieve handhaving dan versta, ligt voor de hand.
Effectieve handhaving betekent mijns inziens dat de betrokken doelgroep die de wet kan overtreden, zowel door overtreding van de vergunningvoorschriften als door rechtstreeks illegaal handelen, de overtuiging heeft dat er een redelijke kans bestaat te worden betrapt en daarmee rekening gaat houden.
Bij de middelen om dat doel te bereiken wordt ten onrechte onderschat de behoefte van bedrijven en burgers om daadwerkelijk te zien en te ervaren dat er gecontroleerd wordt door de samenwerkende instanties.
Men houdt zich nu eenmaal eerder aan de regels als wordt gezien dat anderen zich daar ook aan houden. Ik acht de stelling zelfs niet te gewaagd dat bij de meerderheid van de doelgroepen die bereidheid zich aan de regels te houden veel groter is dan wordt aangenomen als maar blijkt dat die regels ook herkenbaar worden gecontroleerd en voor iedereen op gelijke wijze.
Het stimuleren van de bereidheid zich

vrijwillig aan de regels te houden, is in een rechtstaat waar de eventueel te treffen maatregelen maar zelden zeer ingrijpend van karakter zijn, van eminent belang.
Zoals ik hiervoor beloofde kom ik daarmee terug op het punt van de te nemen maatregelen, bestuurlijk en/of strafrechtelijk als er sprake is van geconstateerde overtredingen.
Een gevoelig punt nu wij allen weten hoe vaak de voorgestelde maatregelen stranden op gebrek aan bestuurlijke wil of bestuurlijke mogelijkheden dan wel op de onmogelijkheid sluitend bewijs te leveren of wetenschappelijk de relatie tussen oorzaak en gevolg, de causaliteit, aan te tonen. En dan staan de tenslotte wel geëffectueerde maatregelen meestal in geen verhouding tot de potentiële of gerealiseerde schade die door het onrechtmatig handelen is veroorzaakt en nog veel minder tot het financieel gewin. Ook de ervaringen van RWS met de bovengenoemde landelijke actie zijn wat dat betreft niet gunstig.
Ik kan daar uiteraard ook geen oplossingen voor bieden en bovendien is mij dat ook niet gevraagd. Wel wil ik, in het verband van mijn betoog, waarschuwen voor een te groot pessimisme.
Teveel wordt onderschat dat de fysieke handhaving van wetgeving, waar bedrijfsleven en burgers de overheid dus actief bezig zien, met toezicht en opsporing, een eigen waarde heeft. Het doorslaand succes van de invoering van wagenbegeleiders – de moderne conducteur – op tram en bus heeft dit pregnant bewezen.
Als door een operationeel beleid hetzelfde kan worden bereikt op het stuk van de WVO en de milieuwetgeving in het algemeen, dan leidt handhaving van de wet tot naleving van de wet. In dit verband duikt hier en daar al de term preventieve handhaving op en hoewel geen fraai taalgebruik en bovendien dubbelop, is het wel duidelijk: handhaving behoort preventief te zijn en een operationeel beleid kan daartoe naar mijn mening in belangrijke mate bijdragen.
Om dat op te zetten is het niet nodig de beantwoording van de vele beleidsvragen, die ik in mijn inleiding uitdrukkelijk terzijde schoof, af te wachten. Evenmin kan de verwijzing naar de soms teleurstellende bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen als excuus dienen.
Sterker nog: als de cumulatie van gegevens die door de samenwerkende dienst wordt aangedragen duidelijke tendenzen vertoont, dwingt dit dienstleiding en bestuur daar de consequenties van te trekken.
Op dit punt wil ik nog even verduidelijken wat ik bedoel met een planmatige opzet.
De ervaring die RWS heeft opgedaan met het vervaardigen van draaiboeken voor de landelijke actie handhaving is natuurlijk niet nieuw. Dat soort planning bestaat ook elders en bestaat ook voor de normale surveillance. Niemand heeft daar het patent op. Ik meen dat het mogelijk moet zijn die verschillende plannen op elkaar af te stemmen en met elkaar te interfereren en dat er dan een dekkend plan ontstaat waarin de gestructureerde samenwerking is vastgelegd.

Samenvattend
Wij moeten in willen zien dat in de totale samenhang er wellicht meer personeel en middelen beschikbaar zijn dan wij eigenlijk wel toe willen geven.
Dit vergt een creatieve inzet door de verantwoordelijke niveau's en economisch gebruik van beschikbare mensen en middelen en dat betekent onder omstandigheden het opgeven van een gedeelte van de eigen bevoegdheden en dwingt een grote bereidheid over de eigen grenzen heen te kijken.
Voor een effectieve handhaving is een operationeel beleid nodig waarvan de opzet niet wordt belemmerd door de vele onbeantwoorde beleidsvragen. Effectieve handhaving heeft een op zichzelf staande waarde.
Ik heb dit betoog tot u willen houden omdat ik keer op keer weer zie dat iedereen op elkaar wacht. Wacht tot de beleidsvragen zijn beantwoord, wacht tot de bestuurlijke keuzen zijn gemaakt, wacht tot de politiek daadwerkelijke beslissingen neemt over andere verdeling van verantwoordelijkheden.

Over het voortouw voor de politie, het voortouw voor de bijzondere opsporingsdiensten, over een bijzondere opsporingsdienst als zodanig – een MIOD –, het OM en ga maar zo door.
Tijdens dat afwachten kunnen wij iets doen met de middelen die wij nú hebben, met de mensen die wij nu hebben en die mensen die het meest geschikt zijn die verantwoording waar te maken door gestructureerd samen te werken om tot een operationeel beleid te komen, die mensen zitten hier in deze zaal.
Op een dag als vandaag blijkt dat de tijd daar nu rijp voor is. Voor wat betreft de kolom water neemt de RWS op zich initiatief te ontplooien deze samenwerking door middel van planvorming tot stand te brengen.
Als door hun inspanning een effectieve handhaving kan worden gerealiseerd, is het doel van de samenwerking bereikt.

● ● ●

• *End of page 401*

Each company should set up its environmental control system in such a way that government officials are able to control the way these companies are controlling their own emissions.

H_2O (21) 1988, nr. 15: 421
U.D.C. 556.535.8' 555.8 (094.5) : 343
A. C. M. WELSCHEN:
The position of the environmental Public Prosecutor admitst the law upholding bodies
The upholding of environmental laws are only a small part of the judicial duties.
The theoretical and practical approach of environmental laws do not conform.
The Public Prosecutor does not have a pioneering function but has an important part in coordinating the balance between managerial and penal means of upholding the law.
The proper balance in the environmental policy of the various law upholding bodies can only be accomplished if the departments concerned inform each other about specific problem situations in good time.

H_2O (21) 1988, nr. 15: 423
U.D.C. 519.68 : 744.4 : 628.152.001.57 : 556.3.001.57
N. PRAAGMAN and G. VOGELESANG:
Computer drawn iso-lines for drinking-water and groundwater
To facilitate the automized drawing of iso-lines for large numbers of geographically related results of measurements or computer calculations a computer programme was developped by IWACO in co-operation with software house SEPRA. By using the programme the time consuming presentation and interpretation of the results can be reduced substantially, while the quality of the interpretation can be improved.
With the help of a computer-generated network the programme calculates and plots iso-lines from the results. Smoothening of the iso-lines is possible by using Shuman-filtering or spline functions. The software has a modular design and can be used for a wide field of applications.
Examples are shown of computer-drawn iso-lines of (1) valculated pressures resulting from drinking-water distribution network modelling, (2) calculated groundwater heads resulting from groundwater modelling and (3) results of analysis performed on soil samples.

H_2O (21) 1988, nr. 15: 426
U.D.C. 628.35 + 579.8.017.723
D. J. WIJBENGA:
TCA-Workshop: Anaerobic Treatment of Sewage
The workshop 'Anaerobic treatment of sewage', organized by the TCA (Technische Commissie Anaerobie) at Veldhoven, The Netherlands is summarized.
An evaluation of the problems and prospects of UASB-treatment under Dutch and tropical climate conditions was one of the main topics. Besides, other treatment systems (septic tank, anaerobic sludge stabilization, AB-treatment and a tilted plate separator filled with parallel polyurethane elements) and aspects with respect to the emission of malodorous compounds were discussed.