

De bestuurlijke strafbeschikking voor milieu- en keurfeiten

2



Na de succesvolle invoering van de bestuurlijke strafbeschikking (bsb) voor overlastfeiten in de openbare ruimte is het aantal feiten waarvoor de bsb sinds 1 mei 2012 kan worden ingezet aanzienlijk uitgebreid in aantal en ernst. Vanaf die datum is de bsb ook voor milieu- en keurfeiten in werking getreden. Bij milieu-feiten valt niet alleen te denken aan relatief eenvoudige feiten als het stort- en verbrandingsverbod van afvalstoffen tot 10 m³ (art. 10.2 Wet milieubeheer, Wm) en de zorgplicht voor de bodem (art. 13 Wet bodembescherming, Wbb), maar ook aan meer ingewikkelde feiten als het verbod tot sluikhandel (EVOA en art. 10.60 Wm). De bestuurlijke boete heeft voor dergelijke feiten (bijna) definitief afgedaan. Het bsb-instrument heeft de toekomst. Hoewel het op papier gaat om feiten 'van geringe ernst of eenvoudige aard', lijkt de praktische uitvoering ervan toch niet zo eenvoudig. Zal de uitbreidende bsb niet een te lastig instrument blijken voor het bestuurlijke handhavingssysteem met haar beperkte capaciteit?

1. Inleiding

Met ingang van 1 mei 2012 is het Besluit OM-afdoening (het Besluit) gewijzigd.² De wijziging van dat Besluit strekt tot de invoering van een bestuurlijke strafbeschikking (bsb) op grond van art. 257ba Sv (Wetboek van Strafvordering) voor milieu- en keurfeiten, voor zover deze van geringe

ernst of eenvoudige aard zijn. Art. 257ba Sv is reeds op 1 februari 2008 in werking getreden.³ Dat wetsartikel bepaalt dat bij AMvB kan worden geregeld welke lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen de daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid wordt verleend om een strafbeschikking uit te vaardigen. De strafbeschikkingsbevoegdheid berust nu dus ook bij een aantal lichamen en personen met een publieke taak – kort gezegd: de handhaving van milieu- en keurregelgeving – belast. Het bestuursorgaan kan daarmee een geldboete opleggen bij overtreding van een groot aantal in een lijst aangewezen strafbare feiten op het terrein van de milieuregelgeving en van de waterschapskeuren.

Het bestuur maakt van de bevoegdheid tot het opleggen van een bsb gebruik onder toezicht van en volgens richtlijnen vast te stellen door het College van Procureurs-Generaal van het OM. Daartoe heeft het College de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten⁴ (de Richtlijn) vastgesteld. Dit is gebeurd na overleg met de betrokken bestuursorganen. Voorts heeft het College de Aanwijzing OM-afdoening⁵ (de Aanwijzing), die al langer bestond voor strafbeschikkingen van de officier van justitie (art. 257a Sv) en de politie (art. 257b Sv), aangepast aan de invoering van deze bsb en opnieuw vastgesteld. Richtlijn en Aanwijzing hebben het karakter van beleidsregels. Deze zijn met name bedoeld voor het bevoegd gezag dat gebruik maakt van het strafbeschikkingsinstrument, maar waaraan verdachten ook rechten kunnen ontnemen⁶, al hebben enkele pogingen daartoe tot nu toe weinig succes gehad.⁷

1 Mr. Annemiek Tubbing werkt sinds 2008 als zelfstandig juridisch adviseur op milieu- en handhavinggebied. Daarvoor was zij officier van justitie milieu. Mr. Erik-Jan van Ham is bestuurlijk juridisch medewerker bij de provincie Noord-Brabant. Tevens is hij vaste medewerker van dit blad. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. De tekst is in november 2012 afgerond.

2 Stb. 2012, 150 (Besluit van 5 april 2012, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en enkele andere besluiten in verband met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking).

3 Stb. 2006, 330 (Wet OM-afdoening, Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechterlijke afdoening van strafbare feiten).

4 Stcrt. 2012, 8342, 27 april 2012 (de Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten).

5 Aanwijzing OM-afdoening (2012A010). Te vinden op de website van het Openbaar Ministerie: www.om.nl/algemene_onderdelen/uitgebreid_zoeken/@158768/aanwijzing-afdoening/.

6 Zie o.a. HR 15 februari 2011, LjN B09885 (Richtlijnvoor strafvordering bij meerderjarige zeer actieve veelplegers, ISD-maatregel).

7 Zie o.a. Hof 's-Hertogenbosch 8 november 2011, LjN BU5365 (Aanwijzing handhaving milieurecht) en HR 5 oktober 2010, LjN BN2325 (Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen).

Over het bsb-instrument valt veel te zeggen. Wij hebben ervoor gekozen om geen beschrijvend artikel te maken, maar ons te beperken tot een aantal in het oog springende aspecten. Voor een uitgebreide beschrijving van het instrument verwijzen wij naar het Besluit, de Richtlijn, de Aanwijzing en de uitgebreide toelichtingen daarop. In het verleden hebben de bsb en de bestuurlijke boete al veel pennen in beweging gebracht.⁸ Voor de geïnteresseerde lezer wordt een aantal van die publicaties in de noten genoemd.

Voor een goed begrip van de materie wordt in paragraaf 2 stilgestaan bij de voorgeschiedenis van het bsb-instrument. In paragraaf 3 diepen wij een aantal aspecten van de regeling uit, die te maken heeft met de 'eigen-aardigheden' van het strafrecht ten opzichte van het bestuursrecht en die ons inziens nadere aandacht verdienen. Het betreft de verhoudingen tussen OM en bestuur, de omgang van het bestuur met strafrechtelijke leerstukken, kwaliteitsaspecten en het belang van afstemming en informatie-uitwisseling. In de laatste paragraaf verbinden wij daaraan een aantal conclusies.

2. Voorgeschiedenis

2.1 Het instrument bsb

Een aantal ontwikkelingen heeft in de afgelopen decennia een rol gespeeld bij de invoering van de bsb.⁹ Ten eerste werd in discussies en in wetenschappelijke onderzoeken¹⁰ gesignaleerd dat de strafrechtspleging niet was uitgerust om de enorme aanwas aan overtredingen op het gebied van ordeningswetgeving te verwerken. Daardoor ontstond steeds meer de behoefte en noodzaak om dit soort overtredingen 'uit het strafrecht te halen' en bestuurlijk af te doen.

Bij bestuursorganen ontstond daarnaast de afgelopen jaren een groeiende behoefte aan een krachtig punitief sluitstuk van hun eigen bestuurlijke handhavingsstrategieën. In de praktijk kwamen zaken, afgezien van betaalde transacties, vaak in een vrij laat stadium voor de strafrechter of werd de strafzaak juist 'gehinderd' door de bestuurlijke aanpak. Timing en aanpak bleken (en blijken) in de praktijk moeilijk op elkaar af te stemmen, waardoor de resultaten niet altijd aan de verwachtingen voldeden.

Mede door deze ontwikkelingen kwamen de slagvaardigheid, de efficiency en de samenwerking van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving onder druk te staan. De wens van het bestuur om zélf de regie te voeren over de handhaving, inclusief de bestraffende kant ervan, heeft er mede toe geleid dat het bsb-instrument is geïntroduceerd. Bijkomend argument daarvoor was dat juist openbare besturen, gezien hun bestaande bevoegdheden (vergunningverlening, toezicht, handhaving) op het gebied van de ordeningswetgeving, geacht worden over de nodige kennis en kunde op dit vlak te beschikken. Een bestuur dat ter bescherming van het milieubelang belast is met ordening, wil zelf in ruime zin – ook punitief – kunnen optreden.

De twee evaluaties, die in 2008 voor de bestuurlijke handhaving¹¹, respectievelijk in 2009 voor de strafrechtelijke handhaving¹² zijn uitgebracht, hebben ook hun bijdrage geleverd. Deze evaluaties maakten duidelijk dat de tot dan toe geldende afspraken in de praktijk niet werkten en dat in den lande (te) veel varianten bedacht werden als basis van samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingspartners. Overigens, als afspraken op papier waren gezet, bleek dit nog geen garantie dat deze feitelijk werden nageleefd. Reorganisaties, een (zeer) beperkte capaciteit, het gebrek aan informatie-uitwisseling en aan samenwerking en het ontbreken van kennis en kunde bleken daar debet aan.

Sinds het verschijnen van het rapport *De Tijd is rijp* in 2008 worden al oplossingen gezocht om wel tot een vruchtbare samenwerking te komen. Tot op heden is dit echter niet gelukt. Zoals hierna zal blijken, kan de bsb milieu- en keurfeiten ervoor zorgen dat dit wél gebeurt. Door de gekozen systematiek in met name de Richtlijn moeten de verschillende handhavingspartners wel met elkaar om de tafel gaan zitten om afspraken te maken over diverse onderwerpen, die soms gevoelig en complex (kunnen) zijn, bijvoorbeeld informatie-uitwisseling.

Geert Corstens, President van de Hoge Raad, heeft zich in 2011¹³ kritisch uitgelaten over de tendens om het bestuur meer zelf te laten straffen. Volgens hem valt op zichzelf te verdedigen dat lichte en eenvoudige zaken bij de strafrechter worden weggehouden en administratief worden afgehandeld, maar dat moet niet leiden tot ondermijning van de rol van de rechter in de samenleving. Volgens hem is de grens bereikt van wat aan bevoegdheden van de rechtspraak naar het bestuur kan worden overgeheveld. Door de verschuiving van de strafbevoegdheid naar het openbaar

8 Zie o.a. Themanummer 'Het straffende bestuur', *Justitiële Verkenningen* 2005, nr. 6; A.R. Hartmann, 'De strafbeschikking: naar nieuwe grenzen van buitengerechtelijke afdoening binnen het strafrecht', *Tijdschrift voor sanctierecht en compliance* 2012, nr. 2, mei, p. 56-62; A.R. Hartmann, 'De bestuurlijke strafbeschikking: panacee voor de gemeentelijke handhaving?', *PROCES* 2010 (89), p. 64-75; Y. van Setten & P. Boer, 'Bestuurlijke boete en strafbeschikking: de oplossing voor de overlastproblematiek in uw gemeente?', *Gst.* 2008, afl. 7298, 21 juni 2008; C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet OM-afdoening. Nagel aan de kist van de bestuurlijke boete?', *Gst.* 2008, afl. 7298, 21 juni 2008, p. 333-344 en de in overige noten genoemde publicaties.

9 Zie voor een uitgebreide(re) beschrijving N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009, afl. 1, 9 januari, p. 9-15.

10 Zie o.a. M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Eindrapport onderzoeksproject Strafvoeding* 2001, Deventer: Kluwer 2004.

11 Het rapport *De tijd is rijp* van de Commissie Herziening Handhavingsstelsel VROM-regelgeving, onder voorzitterschap van J.H.H. Mans, juli 2008.

12 Het rapport *Grip op milieuzaken, evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving van Pro Facto*, februari 2009. Zie hierover ook een opiniërend stuk van A.M.C.C. Tubbing 'Geen grip op milieuzaken', *Binnenlands bestuur* 11 september 2009, week 37, p. 36.

13 De bijdrage G.J.M. Corstens & W.M. Limborgh, 'Inperkingen van het rechterlijk domein', in: het Liber Amicorum van mr. J.P. Balkema: *De rechter in het geding*, Deventer: Kluwer 2011, p. 13-20.

bestuur komt de strafrechter meer en meer buiten spel te staan, terwijl de strafrechtspleging grote voordelen heeft:

“er bestaat binnen de strafrechtspleging immers een traditie van zorgvuldige en afgewogen sanctie-oplegging die voor een deel in geschreven en ongeschreven rechtsnormen is vastgelegd en voor een ander deel een kwestie van bejegening en mores is. Binnen een bestuurlijk sanctiestelsel kan die traditie nooit in dezelfde mate groeien. Juist omdat het bestuur de toon zet. En het bestuur is primair uit op een effectieve handhaving. Dat belang staat daar voorop.”

Het bovenstaande weerspiegelt ook de vrees van Corstens en anderen¹⁴ dat het bestuursrecht minder rechtsbescherming biedt of zou bieden dan het strafrecht. Het recht op een eerlijk proces tegen een vervolgende overheid is vastgelegd in art. 6 EVRM. Indien een sanctie beschouwd kan worden als (het resultaat van) een ‘criminal charge’ dan heeft degene die vervolgd wordt het recht op een eerlijk proces, waarbij onder meer de onschuldpresumptie en een behandeling door een onafhankelijke rechter het uitgangspunt is. Hierbij is niet van belang of de strafrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke ‘kolom’ vervolgt. Beide kolommen dienen deze rechtswaarborgen in acht te nemen. Duidelijk is wel dat OM en strafrechter in de traditionele strafrechtspleging met deze waarborgen zijn opgegroeid en het bestuur/de bestuursrechter niet. Bij de bestuurlijke strafbeschikking raakt de strafrechter niet volledig uit het oog. Na verzet door de verdachte worden OM en strafrechter alsnog betrokken, maar er is wel een actieve stap (verzet) door verdachte voor nodig om zover te komen. Bij de bestuurlijke boete is de strafrechter wél volledig uit beeld. Dit heeft al geleid tot interessante jurisprudentie,¹⁵ maar bespreking daarvan gaat het bestek van dit artikel te buiten. Het voorgaande maakt duidelijk dat de Wet OM-afdoening enerzijds, met name om praktische redenen, op vrij natuurlijke en verklaarbare wijze is uitgebreid naar zijn huidige verschijningsvorm. Anderzijds waren én zijn er nog steeds principiële bezwaren tegen de uitbreiding van ‘het strafvende bestuur’. Voor nu is uitkomst van het debat dat het bestuur er nog een behoorlijk aantal feiten bij krijgt om bestuurlijk af te doen, en wel in strafrechtelijke zin. Bij de totstandkoming van de bsb milieu- en keurfeiten is gebruikgemaakt van de ervaringen die zijn opgedaan met de bestuur-

lijke transactie milieudelicten¹⁶ en de bsb voor overlastfeiten in de openbare ruimte.

2.2 De bsb overlast¹⁷

De bsb voor overlastfeiten in de openbare ruimte is al in 2009 ingevoerd. In mei 2012 is een evaluatierapport¹⁸ uitgebracht over de werking ervan. Uit de evaluatie volgt dat de bsb zich tot een succesvol handhavingsinstrument heeft ontplooid. Dit blijkt alleen al uit het feit dat 270 gemeenten er inmiddels gebruik van maken.¹⁹ Gemeenten geven aan tevreden te zijn met het bestaan van het instrument. Als gevolg daarvan wensen zij uitbreiding van de feitenlijst. Geen enkele gemeente maakt daarentegen gebruik van de bestuurlijke boete overlast.²⁰ Dat zegt genoeg. De minister heeft in de kabinetsreactie verheugd gereageerd op het toegenomen gebruik van de bsb, waarmee de belasting van de politie is afgenomen.²¹ De minister heeft de regeling verlengd tot 2014, inclusief de vergoedingsregeling. De vergoeding per proces-verbaal (‘de zogenaamde combibon’) blijkt een belangrijke reden voor gemeenten om te kiezen voor de bsb in plaats van de bestuurlijke boete.

Als positief element komt uit de evaluatie naar voren dat door de beschikkingsbevoegdheid meer rechtsgelijkheid ontstaat en minder sepots volgen.²² Verder blijkt het instrument snel en effectief te werken, waardoor het strafrechtstelsel wordt ontlast. Ook wordt in het rapport de nauwere betrokkenheid van het bestuur bij de handhaving genoemd. In de evaluatie wordt bovendien een kwaliteitsimpuls gesignaleerd voor de (bestuurlijke) handhaving in het algemeen.

Daar staat tegenover dat, ondanks de succesverhalen, moet worden onderkend dat de waardering voor dit instrument met name gevoelsmatig is ingegeven. Er is niet onderzocht of het frequente gebruik van het instrument ook daadwerkelijk heeft geleid tot vermindering van overlast. Het blijkt

14 Zie onder andere: F.M.J. den Houdijker, ‘Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?’ (preadvies VAR 2005) (zie <http://media.leidenuniv.nl/legacy/Rechtsbescherming%20bij%20bestuurlijke%20punitieve%20sancties%20%20een%20bron%20van%20spanning%20.pdf>).

15 Met name de hoge boetes die door de landelijke toezichthouders op financieel-economisch gebied (bijv. NMA en Opta/telecom) worden opgelegd baren – althans voor betrokkenen in het strafrecht – opzien en ook wel wat afgunst indien deze vergeleken worden met de over het algemeen veel lagere strafboetes. Zie ook het in noot 48 genoemde onderzoek naar de hoogte van boetes in het bestuurs- en strafrecht. Een (aparte) publicatie waard!

16 Transactiebesluit milieudelicten d.d. 8 juli 2000, gebaseerd op art. 37 lid 1 WED. Ingetrokken per 1 mei 2012.

17 De bsb-overlast is niet gebaseerd op art. 257ba Sv, maar op art. 257a Sv (de Ovj-bsb). Dit blijft in ieder geval nog zo tot 2014. Het Besluit OM-afdoening kent daarom ook twee aparte bijlagen: bijlage I voor de overlastfeiten en bijlage II voor de milieu/keurfeiten.

18 *Evaluatierapport bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast*, DSP-groep 2012 (www.vng.nl/files/vng/vng/Documenten/actueel/beleidsvelden/recht/2012/20120817_Bestuurlijke_strafbeschikking_en_bestuurlijke_%20boete.pdf).

19 In 2011 hebben deze gemeenten gezamenlijk 27.000 strafbeschikkingen opgelegd, dat is gemiddeld ongeveer 100 per gemeente.

20 Ondanks dat tot nu toe geen enkele gemeente de bestuurlijke boete heeft gekozen, blijft deze mogelijkheid nog wel bestaan, in ieder geval tot 2014. Een gemeente moet wel kiezen: of het ene instrument, of het ander.

21 De brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 5 juli 2012: *Kamerstukken II 2011/12*, 30 101, nr. 25.

22 Van alle afgeronde zaken slaagt in bijna driekwart van de gevallen de executie. Veruit de meeste opgelegde boetes worden betaald, want slechts 5% van de zaken is geseponneerd. Redenen sepot: iemand is ten onrechte als verdachte aangemerkt en onvoldoende bewijs. 12% van de beboete burgers komt in verzet, waarvan 63% alsnog veroordeeld wordt door de (straf)rechter en 24% wordt vrijgesproken, meestal door onvoldoende bewijs. Gemeenten krijgen nu geen informatie over verzet, beroep of sepot van de door hen aangeleverde zaken, hetgeen de verbetering van de kwaliteit van de processen-verbaal belemmert.

lastig om te verifiëren of de doelstellingen feitelijk worden waargemaakt. Ook de veelbelovende opmerkingen over kwaliteit (simpulsen) worden in de evaluatie genuanceerd. De kwaliteit van de (bestuurlijke) handhaving is een blijvend aandachtspunt. Het in gang gezette professionaliseringstraject²³ met aandacht voor kwaliteit, bekwaamheids-eisen en bejegening voor buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) kan in dat verband als verbeteringslag worden toegejuicht. Of daarmee de kwaliteit voor de langere termijn is geborgd, is, mede gezien de overheidsbezuinigingen op het ambtelijke apparaat, de vraag. Andere kritische geluiden zien op de wijze van informatie-uitwisseling tussen de diverse betrokken instanties (openbaar bestuur, politie, justitie, CJIB, CVOM, RIEC's e.d.)²⁴

2.3 Terug naar de bsb milieu- en keurfeiten

Naar aanleiding van de bovenomschreven voorgeschiedenis heeft de wetgever ervoor gekozen om per 1 mei 2012 aan de diverse instanties (o.a. de directeurs van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's), de colleges van gedeputeerde staten en de dagelijkse besturen van waterschappen) de strafbeschikkingsbevoegdheid te verlenen. Overigens is het de bedoeling dat per 1 januari 2014 een uitbreiding van de feitenlijst voor milieu- en keurfeiten volgt. In december 2012 is nog een aantal correcties van de feitenlijst gepubliceerd.

Vergeleken met de bsb-overlast is bij de bsb milieu- en keurfeiten sprake van beduidend ernstiger feiten en (veel) hogere boetebedragen. Het aspect van kwaliteit van de uitvoering speelt daarom een nog prominentere rol. De wetgever heeft bij de introductie van de bsb milieu- en keurfeiten om die reden uitdrukkelijk aansluiting gezocht bij de vorming van de RUD's.²⁵ Van deze uitvoeringsdiensten wordt een betere kwaliteit in de handhaving en een betere afstemming en samenwerking met alle betrokken partners verwacht. Of deze diensten de verbindende schakel tussen OM en bestuur vormen, en of daarmee het straffende bestuur voorgoed zijn positie heeft verworven, wordt met belangstelling gevolgd. In het navolgende zal positief kritisch op een aantal aandachtspunten worden ingegaan.

3. Aandachtspunten

3.1 Verhoudingen bestuur en OM

Zoals hiervoor toegelicht, maakt de bsb, als handhavingsinstrument voor het bevoegd gezag, deel uit van de herschik-

king van de rollen en verhoudingen tussen het OM en het bestuur. Dit heeft zowel gevolgen voor het vervolgingsmonopolie van het OM als voor de taak- en rolopvatting van de betrokken instanties, en daarmee de (onderlinge) verhoudingen.

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is een daad van vervolging. Het vervolgingsmonopolie beruiste tot de invoering van de bsb voor overlastfeiten bij het OM. De principiële discussie of het OM deze bevoegdheid voor een deel kwijt zou raken, is reeds bij de invoering van die bsb gevoerd. De betekenis daarvan neemt echter met de uitbreiding naar milieu- en keurfeiten aanzienlijk toe. Het uitgangspunt is nu dat het bestuur bij de toepassing van de bsb een ruime mate van beleidsvrijheid toekomt. Het bevoegd gezag kiest zelf of dit instrument naast, dan wel in plaats van, een ander bestuurlijk handhavingsinstrument (de bestuursrechtelijke herstelsancties) wordt ingezet. De mogelijkheid van de bsb doet overigens niets af aan de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geformuleerde beginselplicht tot handhaving.²⁶ Dit kan zowel een reparatoire sanctie (bestuursdwang, last onder dwangsom) als een punitieve sanctie (de bsb) betreffen.

Voor het gebruik van de strafbeschikkingsbevoegdheid is het bevoegd gezag primair aangewezen op de processen-verbaal van boa's, behorend tot domein 2 van de Circulaire Buitengewoon opsporingsambtenaar.²⁷ Deze 'milieuboa's' zijn bevoegd tot opsporing van milieu- en keurfeiten en zijn in dienst van, of werkzaam voor het bestuursorgaan.²⁸ De boa's werken onder het gezag van het bestuur, niet onder het gezag van de officier van justitie. Op basis van hun processen-verbaal moet de schuld van de verdachte door het bestuur kunnen worden vastgesteld en wordt besloten of een bsb al dan niet wordt uitgevaardigd. Dit betekent dat overtredingen van feiten in de bsb-lijst in beginsel niet meer zullen worden opgepakt door de strafrechtketen.²⁹

Gezien de ruime beleidsvrijheid van het bestuur is er voor het OM geen ruimte om op beleidsmatige gronden een uitgevaardigde bsb in te trekken, of na een ingesteld verzet een zaak te seponeren. Alleen een technisch sepot (bijv. onvoldoende bewijs, verdachte onvindbaar e.d.) is na een ingesteld verzet mogelijk.³⁰ Dit betekent dus een verdere uitholling van het vervolgingsmonopolie.

Het bestuur krijgt daarmee de vrije hand in de keuze en de prioritering van de feiten waarvoor een beschikking wordt uitgevaardigd. De enige begrenzing hierin wordt gevormd

²³ Kamerstukken II 2011/12, 28 684, nr. 340.

²⁴ De afkorting CJIB staat voor Centraal Justitieel Incassobureau, een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. CVOM staat voor Centrale Verwerking Openbaar Ministerie: deze organisatie zorgt voor de landelijke verwerking van diverse zaken (Mulderberoepen, verzet tegen diverse strafbeschikkingen). De afkorting RIEC staat voor Regionaal Informatie en Expertise Centrum. In een RIEC werken gemeenten, provincie, politie, OM, Belastingdienst, FIOD, SIOD e.a. samen aan een bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit.

²⁵ De planning is dat alle RUD's op 1 januari 2013 operationeel moeten zijn. Het proces van vorming en inrichting van de RUD's is echter weerbarstig. Of genoemde datum feitelijk overal wordt gehaald, is onzeker.

²⁶ Voor de laatste jurisprudentie op dat gebied: zie ABRvS 5 oktober 2011, LJN BT6683, m.nt. W. van der Gaag in *M en R* 2011/194, afl. 10.

²⁷ *Stcr.* 2011, 926, 20 januari 2011. De Circulaire geldt tot 31 maart 2014.

²⁸ Zie par. 2.1-2.3 en 3.1-3.3 Richtlijn.

²⁹ Zie G.A. Biezeveld, 'Bestuurlijke boete in strafvorderlijk jasje', *TO* december 2011, nr. 4, p. 93-95 en de opmerking in noot nr. 37.

³⁰ Op grond van par. 7 Richtlijn kan het boetebedrag, na ingesteld verzet en na overleg met het bevoegd gezag, wel door de officier van justitie worden ingetrokken of gewijzigd.

door een aantal wettelijke³¹ en beleidsgrenzen³² van het OM. Bij nadere bestudering van deze grenzen blijkt dat het OM niet zomaar zijn bevoegdheden opgeeft. Met betrekking tot de taakverdeling tussen OM en bestuur zijn strakke regels vastgesteld, waardoor de bestuurlijke vrijheid in de praktijk wel eens een stuk minder 'vrij' zou kunnen zijn dan mogelijk verwacht wordt.

Hoe vrij is het bestuur?

De wetgever heeft het bestuur een ruime mate van beleidsvrijheid gegeven om van de beschikkingsbevoegdheid gebruik te maken. Er zitten echter nogal wat beperkingen aan het gekozen systeem. De belangrijkste volgen hieronder.

De belangrijkste begrenzing wordt gevormd door de limitatieve lijst van milieu- en keurfeiten (bijlage II bij de Richtlijn) met de bijbehorende vaste boetebedragen. Met name de vaste boetebedragen, waarvan de hoogte niet altijd te doorgronden³³ valt, kunnen voor het bestuur reden zijn om geen strafbeschikking op te leggen. Hierbij is het de vraag of de boa die het verkorte proces-verbaal opstelt ook de specifieke omstandigheden van het geval vermeldt. De huidige zogeheten combibon³⁴ voorziet daar niet in. Doet de milieuboa dit niet, dan kan het bestuur die ook niet in acht nemen en zal het de beschikking uitvaardigen. Doet hij dat wel, dan kunnen die omstandigheden ertoe leiden dat het bestuursorgaan de boete te hoog of te laag vindt.

Dit keurslijf, waarbij in feite alleen de ernst van het feit bepalend is (en dat zelfs nog niet eens, want de milieuschadelijke effecten kunnen per geval zeer verschillend zijn) kan leiden tot veel verzetzaken³⁵ of weinig uitgevaardigde beschikkingen. Het bestuur dient wel in het kader van de toets van de 'rechtmatigheid' van de beschikking een aantal strafvorderlijke vereisten in acht te nemen, waaronder het vereiste van de evenredigheid (zie hfdst. 5 Richtlijn). Telkens zal moeten worden beoordeeld of het opleggen van de in de feitenlijst aangegeven hoogte van de geldboete in het

concrete geval evenredig is in verhouding tot de ernst van het feit, de mate van verwijtbaarheid en de gevolgen van de overtreding zelf. In de Richtlijn worden 3 situaties genoemd, waarin 'in elk geval' van het uitvaardigen van een strafbeschikking moet worden afgezien. Dit is het geval bij een – samengevat – geringe inbreuk op de rechtsorde of zo weinig schade dat de geldboete onevenredig is in verhouding tot de overtreding, als er meerdere plegers zijn van het op zichzelf wel ernstig genoeg feit en het aandeel van de verdachte daarin gering is en tot slot: als de verdachte zelf door de overtreding ernstige financiële schade heeft geleden. De praktijk zal leren of deze evenredigheidsbeoordeling leidt tot grote verschillen in den lande.

Een alternatief hiervoor zou zijn om meer vrijheid aan het bestuur toe te kennen bij het vaststellen van de hoogte van de boetebedragen, eventueel binnen een bepaalde bandbreedte. Daarmee neemt het risico van rechtsongelijkheid toe. Het lijkt ook niet de bedoeling van het OM geweest om allerlei discussies te laten ontstaan over de hoogte van de boetebedragen. Eenvoud in uitvoering en bewijsbaarheid staan voorop. Het boetebedrag is een gegeven voor het bestuur.

De vastgestelde boetebedragen zijn volgens de Richtlijn gebaseerd op door het OM aangeboden transacties en strafvonnissen. Weliswaar zijn tussen de vier regionale eenheden van het Functioneel Parket de hoogteverschillen van transactiebedragen wel afgenomen, maar ze bestaan nog steeds. Parketsecretarissen houden (namens de officier van justitie) bij het vaststellen van het transactiebedrag naast de ernst van het feit tevens rekening met de specifieke omstandigheden van het geval en de persoon van de dader, waaronder het strafblad. De verschillen tussen regioparketten (voor keurfeiten) zijn nog groter, simpelweg omdat er meer van zijn en omdat er binnen het OM geen (harde) afspraken worden gemaakt over de hoogte van de op te leggen transacties. Eenmaal bij de strafrechter kan het nog alle kanten op, omdat het strafproces sterk gericht is op het individuele geval. De vaste boetebedragen zullen dus niet meer zijn dan een soort gemiddelde. In 'bulkzaken' hoeft dat niet tot problemen te leiden. In dergelijke zaken is de keuze gemaakt om geen of minder rekening te houden met de specifieke omstandigheden en de persoon van de dader. Dat geldt reeds voor overlastfeiten en voor verkeersovertredingen. De tijd zal leren of het ook zo werkt voor milieu- en keurfeiten. Punt van aandacht hierbij is dat milieu- en keurfeiten naar hun aard en inhoud per definitie (juridisch-technisch) complex en lastig te standaardiseren zijn.

Vaag geformuleerde beleidsregels

Zowel bij het niet voldoen aan de wettelijke grenzen van art. 4.4 Besluit als bij een contra-indicatie ingevolge art. 2.8 en 3.8 Richtlijn dient het verkort proces-verbaal rechtstreeks naar het Functioneel Parket (bij milieufeiten) of het regioparket (bij keurfeiten) gezonden te worden. De politie zit er dus niet meer tussen, ook niet om de kwaliteit van de processen-verbaal te toetsen (zie hierna). Bij twijfel dient de boa of het betrokken bestuursorgaan contact op te nemen

31 Zie o.a. art. 4.4 Besluit OM-afdoening.

32 Zie o.a. de contra-indicaties genoemd in art. 2.8 Richtlijn en de Aanwijzing.

33 De boetebedragen zijn per feit verdeeld in dader = natuurlijke persoon (tot € 2500) en dader = rechtspersoon (tot € 8000). Voorbeelden van feiten waarvoor de hoogste bedragen van toepassing zijn: € 2500 voor in een inrichting meetinstrumenten niet ter plaatse van een meetplaats bevestigen (Activiteitenbesluit). Dit lijkt niet erg proportioneel en bovendien geldt de boete voor zowel natuurlijke personen als rechtspersonen. Twee na hoogste boetebedrag (€ 2200): niet direct afwijkingen van dampretour stage II verhelpen (benzinstation: ook np=rp) en eenmaal per 2 kalenderjaren keuren van een koelinstallatie op functioneren, lekkages energiezuinigheid. Voorbeelden € 8000 bij rechtspersonen: in strijd met vergunningvoorschriften Waterwet lozen van stoffen (zijnde niet gevaarlijke stoffen) bij 31-40% overschrijding en (andere feitcode) 41-50% overschrijding.

34 Zie www.uitvoeringmetambitie.nl. Het formulier van de combibon wordt overigens herzien. Nu is die ook nog van toepassing op overlast- en mulderfeiten, maar het is de bedoeling dat milieu- en keurfeiten een eigen combibon krijgen.

35 Navraag bij een aantal bestuursorganen, dat inmiddels frequent gebruikmaakt van de bsb, levert een eerste voorzichtige indicatie van het aantal ingestelde verzetzaken op. Het percentage verzetzaken varieert tussen de 40% en 75% van de uitgevaardigde beschikkingen en lijkt daarmee veel hoger te worden dan in het geval van overlastfeiten.

met het betreffende parket. Die twijfel zal al snel rijzen, met name gezien de globaal en daardoor vaag geformuleerde contra-indicaties. Het OM heeft zich dat ook gerealiseerd:

“Vanwege het brede toepassingsbereik en de grote verscheidenheid aan situaties, zijn de contra-indicaties onvermijdelijk veelal tamelijk globaal geformuleerd. Dit biedt aan de ene kant een zekere mate van flexibiliteit en beoordelingsruimte, maar kan ook onzekerheid scheppen. Het is daarom gewenst dat het bevoegd gezag, dan wel de opsporingsambtenaar die de overtreding heeft geconstateerd, in geval van twijfel of in het concrete geval van een contra-indicatie sprake is, overlegt met een parketsecretaris van de regionale vestiging van het Functioneel Parket, in wier ambtsgebied de overtreding is geconstateerd.”³⁶

De globaal geformuleerde contra-indicaties en andere voorbeelden³⁷ in de Richtlijn wijzen enerzijds op veel flexibiliteit en ruimte in de rol- en taakopvatting van bestuur en OM, maar anderzijds is duidelijk dat het OM de uitvoering van het instrument strak wil begeleiden. Dat heeft ultiem te maken met bewaking van de rechtswaarborgen van het strafrecht en de daarmee samenhangende kwaliteit, maar heeft ons inziens ook te maken met de angst om te veel strafrechtelijk terrein te verliezen. Het OM geeft niet zomaar terrein prijs. Dit bergt het gevaar in zich dat de onderlinge verhoudingen onder druk kunnen komen te staan en zelfs mogelijk zelfs zouden kunnen verslechteren. In dat geval zou dat een goede samenwerking in de weg kunnen staan. Aan de andere kant bieden de flexibiliteit en de beoordelingsruimte ook voldoende gelegenheid om de betrokken instanties nader tot elkaar te doen komen.

Afspraken vereist

Uit het bovenstaande volgt dat het voor stroomlijning van de toepassing van het bsb-instrument noodzakelijk is om heldere handhavingsafspraken te maken tussen de diverse betrokken instanties (de besturen, OM, politie, CJIB, CVOM e.a.³⁸). De openbare besturen zullen onderling afspraken moeten maken en overeenkomsten moeten sluiten over de inzet en uitruil van boa's in de diverse regio's en op de verschillende beleidsterreinen. Hierdoor zal de effectiviteit van de handhaving worden vergroot en kan de beschikbare boa-capaciteit zo optimaal mogelijk worden benut.

Daarin schuilt meteen een aantal zorgen. Ongewis is hoe de diverse bevoegde gezagen ieder voor zich, maar ook onder-

ling met het instrument zullen omgaan en waar zij hun prioriteiten leggen. Een (te) grote differentiatie hierin is onwenselijk. Daarnaast is het handhavingsapparaat bij de meeste decentrale overheden niet ruim bemenst, sterker, neemt het af. Niet valt in te zien dat daar binnenkort verandering in komt. De gekozen herverdeling van taken staat of valt bij de kwantiteit én kwaliteit van het handhavingspersoneel. In dat verband zou een vergoedingsregeling voor de opleidingskosten van milieuboa's een stap in de goede richting zijn, maar daarmee zijn de zaken nog niet meteen op orde.

Ook afspraken over de uitwerking en prioritering van de handhaving op het beleidsveld milieu/keur zijn uiterst noodzakelijk in de verhouding tussen de openbare besturen, politie, landelijke inspecties en het OM. Het instrument van de bsb voor milieu- en keurfeiten wordt bij uitstek geschikt geacht voor kleinere, eenvoudige zaken. De Richtlijn benadrukt dit principe. De inhoud van de feitenlijst en de hoogte van de boetebedragen staan daar lijnrecht tegenover. Vele ernstige en (juridisch) complexe feiten kunnen onder de reikwijdte van de lijst vallen. De bedragen die in dat geval kunnen worden opgelegd, zijn aanzienlijk. Daarin zullen alle betrokken handhavingsorganisaties dus zeer duidelijk tegenover elkaar moeten zijn. Tevens is afstemming noodzakelijk voor bijvoorbeeld de overdracht van dossiers. In het verleden is vaak gebleken dat kleinere zaken, die nu middels een bsb kunnen worden afgedaan, al snel leiden tot omvangrijkere zaken of informatie kunnen bevatten die kan bijdragen aan grotere strafrechtelijke onderzoeken.

Kortom, meer en betere samenwerking en afstemming zal leiden tot goede onderlinge verhoudingen tussen alle betrokken instanties. Slechts wanneer de overheid uniform en eensgezind optreedt en het bsb-instrument op basis van heldere, nageleefde afspraken oppakt, kan de toepassing ervan succesvol zijn. Met belangstelling worden de resultaten van de hiertoe reeds opgestarte initiatieven³⁹ afgewacht.

De ondersteunende rol van het OM

De bsb is ingevoerd om het bestuur een eigen bevoegdheid te geven en daarmee de justitieketen te ontlasten. Voorlopig zal van dat laatste waarschijnlijk weinig sprake zijn. In de Richtlijn en Aanwijzing wordt nadrukkelijk gewezen op de ondersteuning en afstemming die van het OM kan worden verwacht. Naarmate het instrument meer ingeburgerd zal raken en de boa's en besturen meer vertrouwd zijn met het instrument en de wijze waarop met strafrechtelijke aspecten dient te worden omgegaan, kan de ondersteuning afnemen.

Toezicht en interventie door het OM

Het OM houdt toezicht op de kwaliteit van de aangeleverde bestuurlijke strafbeschikkingen en processen-verbaal. De

36 Par. 2.8 Richtlijn.

37 Eerder in dit artikel werd al opgemerkt dat overtredingen op de feitenlijst 'in beginsel' worden overgelaten aan het openbaar bestuur en niet meer worden opgespoord en vervolgd door politie en justitie. De hamvraag is hoe die hoofdregel, gelet op de aan te leggen prioritering in de bestuurlijke aanpak en de afspraken en samenwerking tussen alle betrokkenen, uitpakt.

38 De CVOM verwerkt al enige jaren stromen veelvoorkomende strafzaken (bijv. fiets- en winkeldiefstallen) en handelt nu dus ook de verzetszaken af van de bsb milieu/keur. Alleen de processen-verbaal milieu/keur waarvoor geen bsb wordt opgelegd worden behandeld door het FP of de regioparketten.

39 In dit verband is bij de vorming van de RUD's het belang van een goede samenwerking tussen bestuur en OM meegenomen. Zo is op 7 oktober 2011 de notitie 'Verkenning verhouding en afstemming bestuur - OM, bouwstenen voor een gemeenschappelijke visie' vastgesteld. Zie www.uitvoeringmetambitie.nl.

verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de strafbeschikkingen en de processen-verbaal ligt nadrukkelijk in eerste instantie bij het bestuursorgaan zélf. Het bestuur moet ervoor zorgen dat de producten de kwaliteitstoets doorstaan. Afspraken tussen besturen en OM over de benodigde kwaliteit kunnen gaan over de eisen waaraan een proces-verbaal, naast de wettelijke eisen, moet voldoen en over de wijze waarop het betrokken bestuur de kwaliteit waarborgt. Ook hierbij is het belang van samenwerking en goede onderlinge verhoudingen groot.

Wordt niet aan bepaalde kwaliteitseisen voldaan, dan kan het OM een bsb om juridisch-technische redenen alsnog seponeren. Ook houdt het College van Procureurs-Generaal toezicht op de wijze waarop het bevoegd gezag van de bevoegdheid gebruikmaakt. Daarbij kunnen echter geen bindende aanwijzingen over de opsporing van feiten worden gegeven of mag geen aansturing in beheersmatige zin plaatsvinden. Het bevoegd gezag is en blijft verantwoordelijk voor de (aantallen) boa's die worden ingezet en voor de prioriteit die aan de handhaving door middel van dit instrument wordt gegeven. Wel kan het OM de Minister van Veiligheid en Justitie adviseren over nut en noodzaak van extra opsporingscapaciteit.

Binnen het OM is de hoofdofficier van justitie belast met het toezicht op het gebruik van de bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid. Het toezicht richt zich zowel op de rechtmatigheid als op de kwaliteit en de doelmatigheid van het gebruik ervan. Onder meer via gegevens van het CJIB (over inning etc.) en via gesprekken met het bevoegd gezag kan de hoofdofficier een beeld vormen van het gebruik. Waar nodig kan bijsturing plaatsvinden. In het uiterste geval kan de hoofdofficier, indien de taakvervulling of de wijze waarop het bevoegd gezag gebruikmaakt van de bevoegdheid zulks vordert, de bevoegdheid tot nader bericht intrekken.⁴⁰ Daarbij valt te denken aan een blijvende ontoereikendheid aan kwaliteit van processen-verbaal of het stelselmatig negeren van de grenzen in de Richtlijn.

3.2 De omgang van het bestuur met strafrechtelijke leerstukken

Het toezicht van het OM op de uitvoering van de bsb is geen overbodige luxe,⁴¹ ook gelet op het feit dat het bestuur nu meer dan bij de overlastfeiten – die echt eenvoudig van aard zijn – in aanraking komt met typisch strafrechtelijke begrippen. Het bestuur kent die begrippen niet of nauwelijks uit de bestuursrechtelijke handhaving. Ook passen ze

minder bij de handhavingcultuur van het bestuur en de wijze waarop de bestuursrechter handhavingzaken beoordeelt. De (toelichting op de) Richtlijn blinkt met name met betrekking tot deze specifieke leerstukken niet uit in helderheid en de ervaring heeft geleerd dat het zelfs voor boa's die al langer processen-verbaal opmaken tot verwarring leidt.

Ter illustratie wijzen wij op een van de belangrijkste begrippen in het milieustrafrecht en in de Wet op de economische delicten: het (kleurloos) opzet.⁴² Dat begrip verschilt van het opzetbegrip in het commune strafrecht. In de Richtlijn (par. 2.5) staat over het opzetbegrip het volgende opgenomen:

“De praktijk heeft het OM geleerd dat bij economische delicten veelal sprake is van op z'n minst voorwaardelijk opzet, ook al omdat de delictomschrijvingen geen bewijs van opzet vereisen met betrekking tot het wederrechtelijke karakter van de gedraging (kleurloos opzet). Dit ervaringsgegeven is als uitgangspunt gehanteerd bij het vaststellen van de lijst met boetebedragen voor milieufeiten. In de feitomschrijving zelf wordt het onderscheid misdrijf/overtreding niet gemaakt, behoudens bij enkele overtredingen van de Flora- en faunawet. Uit het proces-verbaal van een economisch delict moet blijken of de geconstateerde overtreding opzettelijk of niet opzettelijk is gepleegd.”

Op de eerste plaats klopt het bovenaangehaalde citaat niet. Het kleurloos opzet staat los van 'op zijn minst voorwaardelijk opzet'. Het kleurloos opzet ziet op de feitelijke handeling en niet op het verboden karakter (de wederrechtelijkheid) daarvan. De verdachte hoeft niet te weten dat wat hij (welbewust) deed ook verboden is. Over het opzet moet in het proces-verbaal worden gerelateerd. Ook ervaren politiemensen hebben daar de nodige moeite mee. Het wordt nog lastiger als ook strafrechters gaan schuiven. De Richtlijn biedt niet meer handvatten dan het hiervoor aangehaalde citaat. Het bestuur zal hierover dus de nodige strafrechtelijke kennis en kunde moeten inwinnen. Een schrale troost is dat ondersteuning kan worden verwacht, ook in juridisch-technische zin, van het OM.

Naast dit lastige begrip is het bestuur evenmin bekend met andere strafrechtelijke aspecten. Zo kent het strafrecht zijn eigen 'mores' omtrent het bewijs. Dat stelt meer en andere eisen dan de vrije bewijsleer in het bestuursrecht. Voorts gelden in het strafrecht strakkere eisen ter vaststelling van de dader/verdachte en het functioneel daderschap (par. 2.9 Richtlijn), en zijn de sfeerovergang van toezicht en opsporing (par. 2.4 Richtlijn) en (eendaadse of meerdadse) samenloop van feiten (par. 2.7 Richtlijn) complexe onderwerpen.

⁴⁰ Art. 4.5 Besluit.

⁴¹ Naast de te bespreken onbekendheid van het bestuur met strafrechtelijke begrippen is een andere complicerende factor in het geheel dat decentrale overheden met enige regelmaat zelf in milieuzaken strafrechtelijk worden vervolgd. Dat kan de verhoudingen op scherp zetten. Zie over dergelijke strafvervolgingen Verwey-Jonker Instituut, *Bestuurlijke rapportage overtredende overheden*, augustus 2010: www.verwey-jonker.nl/doc/vitaliteit/Bestuurlijke-rapportage-overtredende-overheden_1492.pdf. En voorts: Leo Huberts e.a., *Overtredende overheden*, 2005 (studie door de Onderzoeksschool Maatschappelijk Veiligheid in opdracht van de stuurgroep Handhaving op niveau).

⁴² Zie de noot van A.M.C.C. Tubbing in *M en R* 2012/113, afl. 7 onder HR 27 maart 2012, *LJN* BU8791.

Tot slot van deze niet-limitatieve opsomming: wat te denken van het ontbreken van bestuursrechtelijk optreden of het trage verloop daarvan bij overtredingen waar zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd wordt? Het zal niet de eerste keer zijn dat de strafrechter met het bestuurlijke optreden rekening houdt. Dat kan zijn in de vorm van een (veel) lagere sanctie, maar ook in ontslag van rechtsvervolging, bijvoorbeeld doordat de verdachte erop mocht vertrouwen dat het niet zo'n vaart zou lopen. Het is niet uitgesloten dat de bsb wellicht in die gevallen ook een positief effect zou kunnen hebben, in de zin dat het bestuur ook daadkrachtiger zal optreden bij het gebruik van de dwangsom en bestuursdwang. De kans dat dit gebeurt binnen het kader van een en hetzelfde bestuursorgaan ten aanzien van dezelfde overtreding lijkt niet groot, maar misschien dat de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten hierop een positieve uitwerking heeft.

3.3 Kwaliteit

Op grond van de Richtlijn, de Aanwijzing en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar⁴³ (Besluit BOA) houdt het OM toezicht op de borging van de kwaliteit van strafbeschikkingen, processen-verbaal en boa's. Waar nodig kan (bij)sturing van boa's en van de betrokken instanties plaatsvinden. Op grond van het Besluit BOA kan het OM het bestuur verzoeken passende maatregelen te treffen indien opgestelde processen-verbaal tekortkomingen vertonen of klachten over de boa binnenkomen. Ook kan het OM een verzoek tot schorsing of intrekking van de opsporingsbevoegdheid van de betreffende boa indienen bij de Dienst Justis van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Als uitgangspunt zal evenwel – als premisse – worden gehanteerd dat de kwaliteit op orde is. Op grond van de bsb-regelgeving zal, zowel in regulier overleg als bij ongeregelheden, eerst in goed overleg met de betrokken instantie worden gesproken over de wijze waarop het van de beschikkingsbevoegdheid gebruik maakt en over de kwaliteit van de producten en van haar boa's. Milieuboa's die ingedeeld zijn in domein 2 van het Besluit BOA,⁴⁴ zijn belast met de opsporing van strafbare feiten op de feitenlijst, met het opstellen van het proces-verbaal waarvoor de bsb wordt uitgevaardigd en met het aanbieden van een aankondiging van strafbeschikking. Zij worden geacht hun handhavingstaken vakbekwaam, kundig en professioneel uit te voeren. Processen-verbaal dienen kwalitatief hoogstaand te zijn en de keuze om 'de bon te schrijven' dient beleidsmatig op juiste gronden te zijn afgewogen.

Met het oog op de professionalisering van milieuboa's is in het gewijzigde Besluit BOA een aantal maatregelen genomen. Eén van de maatregelen is de introductie van een speciaal opleidingsprogramma voor milieuboa's. Zij zullen een programma van permanente her- en bijscholing moeten

volgen. Naar verwachting leidt dit tot verdere verbetering en wordt van milieuboa's dus niet te veel gevraagd. Feit is én blijft echter dat de capaciteit aan boa's bij decentrale overheden beperkt is. Tevens is de verscheidenheid en de complexiteit van de strafbare milieu- en keurfeiten op de lijst groot. Politiek-bestuurlijk zal het juiste evenwicht hier tussen bewaard moeten worden.

3.4 Afstemming en informatie-uitwisseling

Ten slotte wijzen wij op het belang van juiste en adequate informatievergaring en -uitwisseling tussen alle betrokken partners. In het voorgaande is gewezen op een aantal mogelijke valkuilen bij de uitvoering van de bsb-bevoegdheid. Alle betrokken instanties beschikken over relevante informatie die, voor zover juridisch mogelijk, uitgewisseld dient te worden.⁴⁵ Die informatie is onder meer van belang voor de vraag of een zaak zich leent voor afdoening door de bsb of door het OM. Zo kan de vaststelling of sprake is van een contra-indicatie,⁴⁶ zoals de structureel slechte naleving van een bedrijf of de noodzaak tot samenhangende opsporing en vervolging door het OM met andere (ernstige) milieufeiten, slechts aan de hand van de relevante informatie (lopende strafrechtelijke onderzoeken, handavingsinformatie, CJIB-informatie etc.) worden beantwoord. In dat opzicht is afstemming over beleidsmatige keuzes, prioriteiten en over informatie-uitwisseling onontbeerlijk. Hiertoe dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt én te worden nageleefd.

Een goede ontwikkeling op dit vlak is de introductie van het Programma Informatie-Uitwisseling Milieuhandhaving (PIM).⁴⁷ Het doel van dat programma is het ontwikkelen en het implementeren van een informatie-uitwisselingsysteem waarmee de handhavende instanties elektronische informatie delen via een landelijke informatie(infra)structuur. Uiteindelijk dient dit programma te leiden tot beter ontsloten en uitwisselbare informatie, een grotere effectiviteit en efficiëntie van de handavingsactiviteiten alsmede een betere benutting van de beperkte handavingscapaciteit.

4. Tot slot: kansen en kritiek

De bsb milieu- en keurfeiten kan in principe tot een succes uitgroeien. Dit nieuwe instrument biedt de mogelijkheid om de traditionele kloof tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving te dichten. De strafrechtelijke hand-

43 Zie Besluit BOA, *Stb.* 1994, 825, laatstelijk gewijzigd in *Stb.* 2010, 25.

44 Zie het (gewijzigde) Besluit BOA in verband met aanvullende bekwaamheidseisen en toezicht, *Stb.* 2010, 25.

45 De Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en daarop gebaseerde AMVB's en aanwijzingen van het OM. De resultaten van verrichte opsporingshandelingen met betrekking tot natuurlijke personen die als verdachte of getuige betrokken zijn geweest bij een feit waarvoor een proces-verbaal ten behoeve van een bestuurlijke strafbeschikking is opgemaakt, zijn gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarom wordt van het bevoegd gezag verwacht dat het toereikende maatregelen treft ter voldoening aan de toepasselijke bepalingen van de Wet bescherming persoonsgegevens met betrekking tot het registreren of anderszins bewaren van die gegevens.

46 Par. 2.8 Richtlijn.

47 Zie www.uitvoeringmetambitie.nl en www.ictu.nl.

having van relatief eenvoudige milieu- en keurovertredingen wordt overgelaten aan het openbaar bestuur. Complexere en grotere zaken zullen onverminderd door de traditionele strafrechtelijke ketenpartners worden behandeld. Door de verplichting om informatie uit te wisselen in het kader van de bsb-regelgeving kunnen op dit gebied mogelijk verbeterlagen worden gemaakt; iets dat tot nu toe niet echt van de grond kwam. Verder leiden vaste boetebedragen die zijn verankerd in de feitenlijst tot rechtszekerheid en -gelijkheid voor de burger.

Ten opzichte van andere afdoeningsmodaliteiten heeft de bsb ook het voordeel dat bij de handhaving van de feiten slechts één boetestelsel bestaat en één wijze van rechtsbescherming. Dit komt de transparantie ten goede. Hoewel de bsb zichzelf nog moet bewijzen, kan met dit instrument in handen waarschijnlijk zeer slagvaardig en efficiënt worden opgetreden. Vanwege de veelheid van feiten waarvoor de bsb kan worden aangewend en door de ruime mogelijkheden om buitengewoon opsporingsambtenaren breed in te zetten – op meerdere plaatsen en voor meerdere bevoegde gezagen – zal de druk op het strafrechtstelsel naar verwachting afnemen. Daardoor komt meer capaciteit beschikbaar voor de aanpak van grotere milieuzaken.

Kritische noten zijn er ook te kraken. Met de introductie van de bsb voor milieu- en keurfeiten is de zoveelste afdoeningsmodaliteit in het leven geroepen. Naast de bsb blijven andere handhavinginstrumenten (voorlopig) bestaan, zoals de bsb overlast, de transactie, de bestuurlijke boete, naast de reparatoire sanctiebesluiten (dwangsom, bestuursdwang). Het lijkt ons geen goede zaak als dit op termijn zo blijft. Dat werkt voor de burger verwarrend, maar ook voor de uitvoerders. Voor de wetgever ligt hier een schone taak in het verschiet om duidelijke keuzes te maken.⁴⁸

In de tussentijd heeft de bsb voor milieu- en keurfeiten de tijd om zichzelf te bewijzen. De kwaliteit van de handhaving en de rolopvatting door het handhavend bestuur vragen daarbij extra aandacht. Met de bsb in handen komt het bestuur, althans op papier, een ruime mate van beleidsvrijheid toe. Dit zou kunnen leiden tot inadequaat gebruik van de bevoegdheid. Er bestaan weliswaar correctiemechanismen om dit tegen te gaan, maar dat moet niet het uitgangspunt zijn. Eerst en vooral ligt er de opdracht voor het bestuur zélf om te laten zien dat zij op correcte wijze met het instrument kan omgaan. Hier liggen kansen, maar ook risico's.

Bij de invoering is ervan uitgegaan dat de uitvoerende handhavingstaken vakbekwaam, kundig en professioneel worden uitgevoerd. Boa's worden daartoe permanent (bij) geschoold. Dat klinkt mooi, maar roept ook direct de vraag op of, gezien de complexiteit en veelheid van feiten en de beperkte handhavingscapaciteit, het handhavingsapparaat hiertoe geëquipeerd is. Besturen hebben bovendien (nog) weinig kennis van typisch strafrechtelijke leerstukken. Verder is de bsb-regelgeving enerzijds strak geformuleerd en biedt het anderzijds beoordelingsruimte en flexibiliteit. Vraag is hoe de betrokken handhavingspartners daarmee omgaan. Om niet weer te stuiten op in het verleden gesignaleerde problemen zijn afstemming, samenwerking en afspraken tussen alle betrokken instanties uiterst noodzakelijk en cruciaal om de bsb te laten slagen. Indien slechts gebruik wordt gemaakt van de ingebouwde correctiemechanismen, zal dit een negatieve invloed hebben op de relatie tussen partijen en daarmee op de effectiviteit van dit handhavinginstrument.

48 Dit zou kunnen door een actualisering van de kabinetsnota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel van 31 oktober 2008 (*Kamerstukken I 2008/09, 31 700, VI, D*) dat door de toenmalige Minister van Justitie was toegezegd bij gelegenheid van de plenaire behandeling in de Eerste Kamer van onder andere de Wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast en bestuurlijke boete fout parkeren. In 2011 is in dat kader onderzoek uitgevoerd naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht. Dit zogenaamde referentiekader geldboetes is op 23 januari 2012 aangeboden aan de Tweede Kamer.