

Een gunstig aanbod; een onderzoek naar de werking van het Transactiebesluit milieudelicten

A.B. Blomberg, S. Verberk, F.C.M.A. Michiels

Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS en B&A Groep, 2002

Bestellingen: Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS

Kenmerk: [EWB 99.145](#)

Samenvatting

Op 1 november trad het Transactiebesluit milieudelicten (Tbm) in werking. In dit besluit is voor een experimentele periode van twee en een half jaar aan een aantal bestuursorganen de bevoegdheid toegekend aan overtreders van milieudelicten een transactie aan te bieden. Vanwege het tijdelijke en experimentele karakter wordt wel gesproken van het transactieproject. Om te kunnen bepalen of de regeling ook na 1 mei 2003 moet worden voortgezet en de bestuurlijke transactie in het milieurecht een breder toepassingsbereik moet krijgen (meer organen, meer delicten), is de werking van het Transactiebesluit in de praktijk onderzocht. In dit rapport wordt van dat onderzoek verslag gedaan. Centraal stond de vraag in hoeverre de strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur een zinvolle aanvulling vormt op het bestaande handhavingsinstrumentarium in het milieurecht. In het verlengde hiervan diende de vraag te worden beantwoord op welke punten uit de ervaringen met de transactiebevoegdheid conclusies kunnen worden getrokken voor een eventuele regeling van de bestuurlijk boete en de mogelijke reikwijdte van die regeling op het terrein van het milieurecht. De eerste vraag is uitgewerkt in een groot aantal deelvragen betreffende de verschillende aspecten van de transactiepraktijk; beantwoording vindt plaats aan de hand van de resultaten van empirisch onderzoek bij de toepassende instanties. Beantwoording van de tweede vraag vergde een vergelijking met enkele figuren die dicht tegen de bestuurlijke transactie aanliggen. De evaluatie bestond uit twee delen: een procesevaluatie, gericht op het procesverloop van het project, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de verschillende stappen die bij het aanbieden van de bestuurlijke transactie moeten worden doorlopen, en een effectevaluatie, waarbij de evaluatiecriteria zijn gekoppeld aan de doeleinden van het beleid en waarbij ook eventuele neveneffecten onderdeel van de evaluatie zijn. In hoofdstuk 2 is het gebruikte toetsingskader uiteengezet. Voor de procesevaluatie golden als randvoorwaarden voor een succesvolle toepassing voldoende draagvlak bij de toepassende instanties, een goede voorbereiding en voldoende capaciteit. Om een goed beeld te krijgen van het procesverloop is een monitoringinstrument ontwikkeld (waarvoor de organen een aantal gegevens over het gebruik van de transactie moesten registreren). Het toetsingskader voor de effectevaluatie bestond uit zes elementen die kunnen worden beschouwd als even zoveel doelstellingen van het project. Uiteindelijk gaat het om een beter nalevingsgedrag; dit wordt bevorderd door efficiëntie en effectiviteit van de handhaving. Tevens werd verwacht dat zich een aantal andere positieve gevolgen van het toekennen van een bestuurlijke transactiebevoegdheid zouden voordoen: een completer handhavingsinstrumentarium voor het bestuur, meer aandacht van het bestuur voor strafrechtelijke handhaving en meer samenwerking tussen bestuur en OM. Bij een en ander is zowel gekeken naar de doelstellingen van de Besluit-wetgever als de verwachtingen van de deelnemers aan het project.

Het onderzoek bestond uit een theoretisch en een empirisch deel. In het theoretische deel (hoofdstuk 3) is de bestuurlijke transactie vergeleken met de bestuurlijke boete, de lik-op-stukaanpak en de politietransactie op de volgende punten: het orgaan of de persoon die bevoegd is het instrument te gebruiken, de betrokkenheid van het OM daarbij, de feiten terzake waarvan het instrument kan worden ingezet, de voorwaarden die aan de verdachte kunnen worden gesteld, het orgaan dat belast is met de inning en ten slotte aan wie de opbrengst toekomt. De figuren blijken elk hun eigen kenmerken en merites te hebben. Voor het empirische deel van het onderzoek (hoofdstuk 4) is gebruikgemaakt van diverse onderzoeksmethoden. Behalve het reeds genoemde monitoringinstrument ging het om vragenlijsten, interviews en een workshop. Er is aan het begin van het project een meting gedaan (nulmeting), halverwege (tussenmeting) en aan het eind (eindmeting). Aldus konden de ontwikkelingen in beeld worden gebracht.

Over de randvoorwaarden voor een goede toepassing van het transactie-instrument kan het volgende worden geconcludeerd. Het meest essentieel voor een succesvolle toepassing van de bestuurlijke transactie blijkt draagvlak onder de uitvoerenden te zijn. Het bestuur is in dezen meestal een opvallende afwezige; het 'draagvlak' bij het bestuur komt vooral tot uitdrukking in het achterwege blijven van al te veel (belemmerende) bemoeienis. Wat betreft de voorbereiding blijkt vooral een

goede training van de boa's van groot belang te zijn voor het welslagen van punitieve handhaving door het bestuur. Capaciteit is echter in bijna alle organisaties een knelpunt, vooral met betrekking tot het aantal (ervaren!) opsporingsbevoegden. Wanneer de transactie breed zou worden ingevoerd, vreest ook het OM overbelasting als gevolg van grote aantallen transacties die bij niet-aanvaarding worden doorgezonden naar het OM.

De mate waarin in de deelnemende pilots gebruik is gemaakt van de bestuurlijke transactiebevoegdheid, verschilt. Een drietal bestuursorganen heeft grote aantallen transacties aangeboden. Bij de overige deelnemers is het aantal aangeboden transacties beperkt gebleven (minder dan 20). De oorzaken voor de verschillen in mate van toepassing zijn tweërlei. Voor een deel moeten de oorzaken in de sfeer van de deelnemers worden gezocht, zoals beschikbare capaciteit, prioriteit van de desbetreffende delicten en de wijze van handhaven in het algemeen (punitief of reparatoir geïoriënteerd). Daarnaast is ook het Tbm zelf in een aantal gevallen debet geweest aan de mate waarin de transactiebevoegdheid is gebruikt, bijvoorbeeld door de selectie van delicten, het vereiste van een proces-verbaal en enkele beperkingen uit art. 3 (met name betreffende de combinatie van strafbare feiten en het feit dat de milieuschade door de overtreding niet meer dan 1200 euro mag bedragen).

Van de zes doelstellingen van het Tbm is een drietal doelstellingen voor de bestuursorganen zonder veel ervaring met het strafrechtelijke instrumentarium (Noord-Brabant, RWS en Veere en in iets mindere mate IJmond en het Wetterskip) zonder meer gehaald, namelijk het bewerkstelligen van een completer handavingsinstrumentarium, een toename van de aandacht voor strafrechtelijke handhaving en een toename van de samenwerking tussen bestuur en OM. In zekere zin is hierdoor ook de effectiviteit van de handhaving door deze bestuursorganen toegenomen. Met de bestuurlijke transactie is immers opgetreden in gevallen waarin men dat voorheen niet kon. Wat betreft het vergroten van de efficiëntie van de handhaving, een doelstelling die samenhangt met het wezen van de transactie (een middel om eenvoudige, veel voorkomende delicten relatief snel af te handelen), is het beeld zeer divers. Een vijfde doelstelling, het vergroten van de effectiviteit van de handhaving, is in meer dan één opzicht gehaald. Er wordt (soms) opgetreden tegen overtredingen waarbij men vroeger met lege handen stond. Daarnaast is de transactie zonder twijfel een slagvaardig instrument gebleken, zeker gezien de hoge betalingsbereidheid. Een verbetering van het nalevingsgedrag is, zoals verwacht, moeilijk te constateren geweest, met uitzondering van feiten en/of gebieden ten aanzien waarvan een specifieke handavingsactie is uitgevoerd.

Door de (vrijwel algehele) afwezigheid van bestuurlijke bemoeienis is de bestuurlijke transactie een sterk strafrechtelijk getint instrument geworden. De keuzes die in het Tbm zijn gemaakt, zowel wat betreft de bevoegde bestuursorganen als de selectie van delicten, zijn voorts in hoge mate bepalend geweest voor het verloop van het project. De selectie van delicten is in sommige opzichten ongelukkig geweest, waardoor niet alle kansen zijn benut. Daarnaast blijkt het succes van de bestuurlijke transactie, vooral in termen van efficiëntie en effectiviteit, sterk samen te hangen met de vormgeving van de uitvoering (wel of geen mandatering aan boa's, lengte en ingewikkeldheid van interne procedures e.d.). De meeste succesfactoren die uit deze evaluatie naar voren komen, hangen dan ook sterk samen met de eigen organisatie. Een belangrijk winstpunt van het experiment met de bestuurlijke transactie is ons inziens dat de aandacht voor punitieve afdoening van milieudelicten bij een aantal organen aanzienlijk is toegenomen.

Al met al lijkt de transactie een zinvolle aanvulling te kunnen zijn op het bestaande bestuurlijke instrumentarium. Daarvoor zijn voldoende positieve aanknopingspunten te vinden. Anderzijds brengen de beperkingen in aantallen bevoegde organen, transigabele delicten en (vooral) voorgestelde transacties mee dat zeker nog geen definitief oordeel kan worden gegeven. Dat betekent dat de ervaringen tot nu toe met de bestuurlijke transactie ook geen duidelijke richting aangeven voor het antwoord op de vraag of een bestuurlijke boete moet worden ingevoerd en hoe de regeling er ter zake zou moeten uitzien. Gezien de slechts in beperkte mate opgedane ervaringen wordt aanbevolen het experiment op een wat bredere basis voort te zetten en pas over enige jaren te besluiten of de bestuurlijke transactie blijvend en algemeen aan het bestuurlijke instrumentarium ter handhaving van het milieurecht moet worden toegevoegd. Ter verbreding van de toepassingsmogelijkheden zouden enkele thans in het Tbm aangebrachte dan wel in de praktijk gehanteerde procedurele en inhoudelijke beperkingen moeten worden geschrapt en de reikwijdte van de transactiebevoegdheid moeten worden vergroot (onder meer door optrekking van de financiële bovengrens). Voorts zou moeten worden nagegaan welke feiten uit het Tbm kunnen worden overgeheveld naar het Transactiebesluit 1994. Vervolgens is voor een succesvolle toepassing noodzakelijk dat de toepassende organen voor voldoende capaciteit zorgen.