

# BOA'S IN HET MILIEUDOMEIN

De strafrechtelijke handhaving van  
milieuwetgeving

2023



Siem van Oeffel



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

Radboud Universiteit



**Boa's in het milieudomein**

De strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving

van Oeffel, S. L. (Siem)

---

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde

Master thesis

---

Augustus 2023

dr. Betkó, J. G. (János)

## Voorwoord

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is dit onderzoek uitgevoerd naar buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) bij omgevingsdiensten binnen de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De eerste associatie hiermee ligt waarschijnlijk niet bij omgevingsdiensten noch bij het ministerie van IenW. Althans, niet bij mij. Toch hebben beide hierin een belangrijke rol te vervullen. Na meer dan 50 jaar milieubeleid (daar is ook een boek van geschreven trouwens<sup>1</sup>) wordt het strafrecht steeds vaker gelinkt met milieu. De bestuurlijke betrokkenheid bij - en het urgentiebesef voor - een gezonde en veilige leefomgeving neemt toe, onder andere door ontwikkelingen rondom stikstof, PFAS<sup>2</sup> en het lopende strafonderzoek tegen staalgigant Tata Steel. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek wordt op het moment van schrijven nogmaals benadrukt door de Zembla-afl levering over chemiebedrijf Chemours (voorheen DuPont) in Dordrecht.<sup>3</sup> Decennialang loosde Chemours (eerst met vergunning) giftige en kankerverwekkende stoffen in het water/de lucht. Het oppervlaktewater in de wijde omgeving blijkt veel ernstiger vervuild dan tot nu toe bekend was (Bijlo, 2023). Bij de productie van Teflon heeft DuPont/Chemours de stof PFOA<sup>4</sup> gebruikt. PFOA is inmiddels vervangen door GenX, maar over beide stoffen zijn zorgen ontstaan voor de gevolgen voor de gezondheid en ons milieu. Deze *'forever chemicals'* zijn namelijk niet of nauwelijks afbreekbaar en worden in verband gebracht met kanker, nierbeschadiging, hartaandoeningen en aantasting van het immuunsysteem. Chemours heeft gereageerd op de Zembla-uitzending: "We hebben deze fabriek op verantwoorde wijze en volgens de hoogste normen gedreven en we zullen dit blijven doen."<sup>5</sup> Alhoewel het onderzoek naar de aansprakelijkheid van DuPont/Chemours nog loopt, is het zorgwekkend dat (vergunde) bedrijfsactiviteiten van grote invloed zijn op onze leefomgeving. Een uitspraak uit deze Zembla-afl levering is me dan ook bijgebleven: "We hebben een probleem dat verband houdt met vroegere productie uit het verleden. Het zijn de zonden uit het verleden die ons nu schade berokkenen." Dit weergeeft het onzichtbare karakter van milieuovertredingen en het belang om hier actief mee bezig te zijn. Nu en in de toekomst. Met persoonlijke affiniteit en drijvende kracht voor een schone leefomgeving heb ik met plezier gewerkt aan dit onderzoek, dat de laatste fase vormt van mijn studietijd. Tot slot wil ik graag alle mensen bedanken die daar een bijdrage aan hebben geleverd!

Ik wens jullie veel leesplezier!

Siem van Oeffel

---

<sup>1</sup> Van der Steen et al. (2021). *Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld*. NSOB.

<sup>2</sup> Per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS).

<sup>3</sup> [De PFAS-doofpot.](#)

<sup>4</sup> Perfluorooctaanzuur (PFOA) is een variant van PFAS en wordt ook wel C8 genoemd.

<sup>5</sup> [Reactie Chemours op uitzending van Zembla d.d. 15 juni 2023.](#)

## Inhoudsopgave

Figurenlijst .....	7
Lijst van afkortingen .....	8
Afbakening .....	9
Abstract .....	10
Hoofdstuk 1: Inleiding .....	12
1.1 Aanleiding .....	12
1.2 Probleemstelling.....	13
1.2.1 Doelstelling .....	15
1.2.2 Vraagstelling .....	16
1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader .....	17
1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader .....	17
1.5 Maatschappelijke relevantie.....	18
1.6 Wetenschappelijke relevantie.....	19
1.7 Leeswijzer .....	20
Hoofdstuk 2: Beleidskader.....	21
2.1 Op- en inrichting van het huidige VTH-stelsel.....	21
2.1.1 Vergunningverlening.....	22
2.1.2 Toezicht en handhaving .....	23
2.2 Knelpunten in het VTH-stelsel.....	24
2.3 Het proces rondom een milieu-inspectie.....	25
2.3.1 Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) .....	27
2.3.2 Proces-verbaal .....	27
2.4 Taken en bevoegdheden.....	29
2.4.1 Omgevingsdiensten .....	29
2.4.2 Buitengewoon opsporingsambtenaar .....	30
2.4.3 Rijksoverheid .....	32
2.4.4 Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie .....	33
2.4.5 Nationale Politie.....	34

2.4.6 Strategische Milieukamer.....	35
Hoofdstuk 3: Theoretisch kader .....	36
3.1 Milieucriminaliteit.....	36
3.2 Complicerende factoren binnen milieucriminaliteit.....	37
3.2.1 Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit.....	37
3.2.2 Milieucriminaliteit is (ook) organisatiecriminaliteit .....	38
3.2.3 Milieucriminaliteit vergt deskundigheid .....	38
3.2.4 Milieucriminaliteit kent spanningsvelden .....	39
3.3 Ontwikkeling van strafrechtelijke sanctie-instrumenten.....	39
3.4 Strafdoelen .....	41
3.5 Factoren van invloed op de strafrechtelijke afdoeningspraktijk .....	42
3.5.1 Weten: Landelijke Handhavingsstrategie.....	43
3.5.2 Willen: Persoonlijke achtergrond en attitudes van handhavers.....	46
3.5.3 Kunnen: Organisatorische setting .....	47
3.5.4 Moeten: Fysieke, sociale, economische en politieke omgeving.....	48
3.6 Explorerende factoren .....	49
3.6.1 Kenmerken van de regio .....	49
3.6.2 Takenpakket van omgevingsdiensten.....	50
3.6.3 Financiering van omgevingsdiensten .....	50
Hoofdstuk 4: Methodologisch kader.....	51
4.1 Onderzoeksstrategie .....	51
4.2 Onderzoeksmethode.....	51
4.2.1 Grounded Theory Approach.....	51
4.2.2 Inhoudsanalyse.....	52
4.2.3 Interviews.....	52
4.3 Onderzoekstechniek.....	53
4.3.1 Sensitizing concepts .....	53
4.3.2 Stappenplan van data-analyse .....	54
4.4 Casusselectie .....	56

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit .....	58
4.5.1 Betrouwbaarheid .....	58
4.5.2 Validiteit.....	59
Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse .....	60
5.1 De rol van de boa in het milieudomein .....	60
5.1.1 De boa als strafrechtbewaker en ogen en oren in het veld .....	60
5.1.2 De boa als kennisexpert en vervanger/ondersteuner van de politie .....	61
5.2 Weten: de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht .....	62
5.2.1 Bekendheid met de LHSO.....	62
5.2.2 Interpretatiemogelijkheden binnen de LHSO.....	62
5.3 Willen: Betekenisgeving aan strafrecht.....	63
5.3.1 Strafrecht als leedtoevoeging .....	63
5.3.2 Strafrecht als laatste redmiddel .....	64
5.3.3 Strafrecht vergt bestuurlijke moed .....	64
5.3.4 Strafrecht kent gebreken .....	66
5.4 Kunnen: Organisatorische setting .....	67
5.4.1 Takenpakket .....	67
5.4.2 Duo-functies.....	67
5.4.3 Financierings- en capaciteitstekorten in de hele keten .....	69
5.4.4 Arbeidsmarkt.....	70
5.4.5 Omgevingsdiensten zijn bestuurlijke organisaties .....	71
5.4.6 Rechtsvorm van de omgevingsdienst.....	72
5.5 Moeten: fysieke, sociale, economische en politieke omgeving .....	74
5.5.1 Spanningsveld tussen omgevingsdiensten en bevoegd gezag .....	74
5.5.2 Politieke behoefte om meer strafrechtelijk op te treden.....	75
5.5.3 Inrichtingenbestand .....	75
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen.....	76
6.1 Conclusie.....	76
6.2 Aanbevelingen.....	79

6.2.1 Aanbeveling 1. Robuuste strafrechtcapaciteit .....	79
6.2.2 Aanbeveling 2. Scheiding tussen toezicht en handhaving .....	80
6.2.3 Aanbeveling 3. Landelijke normfinanciering.....	80
6.2.4 Aanbeveling 4. Gezamenlijk boa-platform .....	81
6.2.5 Aanbeveling 5. Uniformiteit binnen data- en registratiesystemen .....	84
6.2.6 Aanbeveling 6. Onder aandacht brengen van het vak .....	84
6.3 Discussie .....	86
6.3.1 Inhoudelijke discussie .....	86
6.3.2 Methodologische discussie.....	87
Literatuurlijst.....	88
Wet- en regelgeving .....	95
Bijlagen .....	97
Bijlage 1. Interviewguide omgevingsdienst.....	97
Introductie .....	97
Vragen .....	97
Afsluiting en dankwoord.....	99
Bijlage 2. Interviewguide FP.....	99
Introductie .....	99
Vragen .....	99
Afsluiting en dankwoord.....	100
Bijlage 3. Deelnemersgroep .....	101

## Figurenlijst

<b>Figuur 1</b> <i>Boa-fte's per omgevingsdienst (2020, N = 28)</i> .....	14
<b>Figuur 2</b> <i>Aantal keer inzet strafrecht per boa-fte (2020, N = 27)</i> .....	15
<b>Figuur 3</b> <i>Schematische weergave van typen inrichting</i> .....	23
<b>Figuur 4</b> <i>Top 10 van meest voorkomende soorten inspecties</i> .....	24
<b>Figuur 5</b> <i>Categorisering en knelpunten van het VTH-stelsel uitgewerkt in vier contradicties</i> .....	25
<b>Figuur 6</b> <i>Van vergunning naar inspectie naar overtreding naar afdoening</i> .....	26
<b>Figuur 7</b> <i>Inzet van handhavingstruimenten bij BRZO en net-niet-BRZO bedrijven</i> .....	28
<b>Figuur 8</b> <i>Boa-domeinen in Nederland</i> .....	31
<b>Figuur 9</b> <i>Boa-taken in het mileudomein (domein 2)</i> .....	32
<b>Figuur 10</b> <i>Thema's binnen milieucriminaliteit</i> .....	37
<b>Figuur 11</b> <i>Factoren die een rol spelen bij de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit ...</i>	43
<b>Figuur 12</b> <i>Basisinterventiematrix</i> .....	44
<b>Figuur 13</b> <i>Typering van (het gedrag van) de overtreder</i> .....	45
<b>Figuur 14</b> <i>Aantal inrichtingen per omgevingsdienst (2020)</i> .....	50
<b>Figuur 15</b> <i>Sensitizing concepts</i> .....	56
<b>Figuur 16</b> <i>Geografische weergave van de casusselectie</i> .....	57
<b>Figuur 17</b> <i>Casusselectie Zuid-Holland</i> .....	58
<b>Figuur 18</b> <i>Theoretisch model</i> .....	78

## Lijst van afkortingen

AR	Algemene Rekenkamer
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBO	Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar
boa	buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit Omgevingsrecht
BRIKS	Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen
BRZO	Besluit risico zware ongevallen
BSBm	bestuurlijke strafbeschikking milieu
BTP	basistakenpakket
b&w	college van burgemeester en wethouders
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
DCMR	Dienst centraal milieubeheer Rijnmond
FP	Functioneel Parket
GS	Gedeputeerde Staten
IBRA	ILT-brede risicoanalyse
IBP	Interbestuurlijk Programma
IBT	interbestuurlijk toezicht
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IG	Inspecteur Generaal
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT-IOD	Inspectie Leefomgeving en Transport-Inlichtingen- en Opsporingsdienst
IPO	Interprovinciaal Overleg
IvM	Inspectieview Milieu
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KLC	Kennis en Leer Centrum
kpi	kritische prestatie indicator
LHSO	Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht
LMEC	Landelijk Milieu Expertise Centrum
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBA	Milieu Belastende Activiteit
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NVWA-IOD	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit-Inlichtingen- en Opsporingsdienst
Ob	Omgevingsbesluit
OBM	omgevingsvergunning beperkte milieutoets

OD-H	Omgevingsdienst Haaglanden
ODNL	Omgevingsdienst NL
OD-NLA	Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie
OD-MH	Omgevingsdienst Midden-Holland
OD-ZHZ	Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	officier van justitie
PS	Provinciale Staten
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMT	Regionaal Milieuteam
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
SMK	Strategische Milieukamer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet Milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
Wrgt	Wet revitalisering generiek toezicht
WvSv	Wetboek van Strafvordering

### **Afbakening**

In dit onderzoek ligt de focus op de functiegroep *milieuopsporingsambtenaar* binnen de gespecificeerde boa's in domein 2 (Milieu, welzijn en infrastructuur; zie ook art. 7.1 Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar [BBO], 2023). Dit worden de milieuboa's genoemd. Dit onderzoek richt op de Omgevingsdienst Haaglanden (OD-H), Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (OD-ZHZ) en Omgevingsdienst Midden-Holland (OD-MH). De overige functiegroepen binnen milieuboa's (categoriale aanwijzing functionerende boa's [zoals van de NVWA en Rijkswaterstaat], flora- en faunabeheerder, controleur openbare ruimte, gemeentelijke opsporingsambtenaar en controleur vaarwegen) worden in dit onderzoek achterwege gelaten. Daarnaast beperkt dit onderzoek zich tot milieucriminaliteit in het grijze kleurspoor (alles wat te maken heeft met bodem, afval, lucht en geluid).

## Abstract

Door de toenemende druk van de mens op de aarde wordt het voor het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat steeds moeilijker en complexer om de leefomgeving schoner, veiliger en gezonder te maken. Er wordt ingespeeld op het voorkomen van milieuschade in plaats van achteraf herstellen. Hiervoor worden door omgevingsdiensten bedrijfsinspecties uitgevoerd om te controleren of algemene regels en vergunningvoorschriften worden nageleefd. De milieuboa's bij omgevingsdiensten zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Uit meerdere rapporten blijkt dat er grote verschillen zijn tussen het aantal boa's bij omgevingsdiensten en de mate waarin zij het strafrecht toepassen. Dit inductief onderzoek is uitgevoerd in Zuid-Holland middels semigestructureerde interviews en heeft de volgende onderzoeksvraag: *Welke factoren verklaren de verschillen tussen de inzet van boa's door omgevingsdiensten in Zuid-Holland (OD-H, DCMR, OD-ZHZ en OD-MH) en hoe kan de inzet van boa's door omgevingsdiensten bijdragen aan het versterken van de aanpak van milieucriminaliteit?* De resultaten tonen aan dat er vier hoofdfactoren van invloed zijn op de boa-capaciteit van omgevingsdiensten: weten, willen, kunnen en moeten. Hierin wordt respectievelijk de bekendheid met het strafrecht, de betekenisgeving aan het strafrecht, de organisatorische setting en de verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer besproken. Dit onderzoek werpt licht op de cruciale rol die boa's bij omgevingsdiensten spelen bij de opsporing en strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen. Er zijn een zestal aanbevelingen opgesteld om de rol van de boa bij omgevingsdiensten te versterken. Verder onderzoek naar de uitwerking en implementatie van deze aanbevelingen kan helpen om meer bestuurlijk draagvlak te creëren en meer vertrouwen op te wekken bij alle handhavingpartners.

*Sleutelwoorden:* Afdoeningspraktijk; Bedrijfsinspecties; Boa's; Milieucriminaliteit; Milieuovertredingen; Milieuwetgeving; Omgevingsdiensten; Strafrecht; VTH.

## Aanbevelingen

De aanbevelingen kunnen worden samengevat in zes concrete richtlijnen. Alle aanbevelingen zijn normerend beschreven en ook zo bedoeld. De vorm en de inhoud van de aanbevelingen staan open en kunnen nader worden bepaald. Dat kan vaak op meerdere manieren.

### **I. Robuuste strafrechtcapaciteit**

- Boa's bij iedere omgevingsdienst (robustheidscriteria);
- Invoeren van een substantiële boa-capaciteit: aanscherpen regels voor tijdsverdeling binnen boa-taken (kwaliteitscriteria en verscherping IBP pijler 1 en 2).<sup>6</sup>

### **II. Scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht**

- Vestigt meer aandacht op het strafrecht;
- Leidt tot meer tijd en ruimte om kennis te ontwikkelen (kwaliteitscriteria);
- Zorgt voor een meer specialistische (i.p.v. generalistische) werkwijze.

### **III. Landelijke normfinanciering**

- Rijksfinanciering i.p.v. output-financiering;
- Voorkomt discussie met participanten over gelden;
- Leidt tot meer professionele distantie tot het bestuur (onafhankelijkheid);
- Zoektocht naar een eerlijke verdeelsleutel.

### **IV. Gezamenlijk boa-platform**

- OD-overstijgend (varianten: regionaal, provinciaal, eigen rechtsvorm);
- Leidt tot meer mogelijkheden om kennis te delen en strafrechtelijke informatie uit te wisselen (IBP pijler 4);<sup>7</sup>
- Draagt bij aan meer zicht en sturing door het FP en daardoor aan een gerichtere prioritering van zaken en de kwaliteit en rendement van de processen-verbaal;
- Uitwisseling van boa's vult de gaten op en leidt tot een gepastere verdeling van ervaren boa's onder de lopende zaken, maar leidt ook tot discussie over middelen en eigen capaciteit/gebied.

### **V. Uniformiteit binnen data- en registratiesystemen**

- Gemakkelijker uitwisselen van strafrechtelijke informatie;
- Beter inspelen op risico's (risico gestuurd toezicht).

### **VI. Onder aandacht brengen van het vak**

- Invoeren van een actief wervingsprogramma om vacatures op te vullen;
- Jongeren enthousiasmeren;

---

<sup>6</sup> Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten en financiering; Pijler 2: Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging).

<sup>7</sup> Kennisinfrastructuur (alle overstijgende zaken als opleidingen, kennisopbouw en coördinatie).

## Hoofdstuk 1: Inleiding

### 1.1 Aanleiding

De druk van de mens op de aarde neemt toe (Head et al., 2022). De ontbossing, klimaatverandering, zeespiegelstijging, luchtvervuiling en het landverlies zijn op historisch hoge niveaus (zie bijvoorbeeld Bologna & Aquino, 2020; Hauer et al., 2020; Mentaschi et al., 2018; Zhang et al., 2017). Alhoewel de mens altijd druk heeft uitgeoefend op de leefomgeving, is de impact van die menselijke activiteiten op de aarde sinds de Industriële Revolutie zo fundamenteel en ingrijpend, waardoor er ook wel wordt gesproken van *The Great Acceleration* (Steffen et al., 2015). Volgens Cruetzen en Stoermer (2000) gaat deze versnelling, gedreven door de exponentiële toename van het aantal mensen, verder dan klimaatverandering, waardoor de aarde het Holoceen had verlaten en een nieuw geologisch tijdperk was ingegaan: het Antropoceen.

Het is de ambitie van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om de leefomgeving “schoner, veiliger en gezonder te maken. Het ministerie van IenW zet hierbij in op het voorkomen van milieuschade in plaats van achteraf herstellen” (Kamerstuk II, 22343, nr. 336, 2022). De overheid wil bedrijven en bestuurders die schuldig zijn aan milieucriminaliteit aanpakken. Milieucriminaliteit is in Nederland al tientallen jaren erkend als serieus maatschappelijk probleem (Van den Berg, 1995; Spapens, 2012; 2016). Vandaag de dag raken verschillende debatten aan (milieu)criminaliteit, zoals de ‘stikstofcrisis’, PFAS-problematiek en het terugdringen van de CO<sup>2</sup>-uitstoot (Neve, 2021). Het overgrote deel van de slechte staat van het milieu wordt veroorzaakt door legale economische activiteiten (Neve, 2021). De preventie van milieuschade is hierdoor nauw verbonden met het functioneren van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH), waarvoor het ministerie van IenW verantwoordelijk is. Toezicht en handhaving op de uitvoering van vergunningen is van belang om milieubelastende activiteiten binnen de gestelde grenzen te houden. Daarnaast is het onwenselijk als een bedrijf aan een milieunorm voldoet en toch schadelijke gezondheidseffecten veroorzaakt. Dit is de reden van de actualisatieplicht van vergunningen. Diverse onderzoeksrapporten concluderen dat het VTH-stelsel niet functioneert zoals bedoeld (Sturm et al., 2015; Algemene Rekenkamer [AR], 2021a<sup>8</sup>; 2021b<sup>9</sup>; Berenschot [Oostdijk et al., 2017<sup>10</sup>; Tragter et al., 2019<sup>11</sup>]; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid [CCV], 2019<sup>12</sup>).

Als reactie op de onderzoeksrapporten heeft de staatssecretaris van IenW op 1 juli 2020 de adviescommissie-VTH in het milieudomein ingesteld. In hun rapport *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur* zijn evaluatierapporten samengenomen en is de volgende conclusie getrokken: “Stelselverantwoordelijkheid is een fictie en als zodanig niet waar te

---

<sup>8</sup> Een onzichtbaar probleem

<sup>9</sup> Handhaven in het duister

<sup>10</sup> Evaluatie wet-VTH

<sup>11</sup> Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-taken

<sup>12</sup> De markt de baas

maken.” (Van Aartsen et al., 2021, p. 34). Om het VTH-stelsel te versterken zijn tien aanbevelingen opgesteld. In aanbeveling 3 roepen Van Aartsen et al. (2021, p. 44) op tot “meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging”. De commissie adviseert om ten minste de eerder gemaakte afspraken over de politiecapaciteit na te komen<sup>13</sup> en om de capaciteit van het OM (voor vervolging van aangebrachte zaken) te verhogen: “Zolang niet elke partner beschikt over voldoende capaciteit zal de zwakste schakel de effectiviteit van de handhaving bepalen.” (Van Aartsen et al., 2021, p. 45).

In het bijzonder benoemen Van Aartsen et al. (2021) de noodzakelijkheid voor verbetering bij de omgevingsdiensten en adviseren daarnaast om milieucriminaliteit (weer) een opsporingsprioriteit te maken. De adviescommissie benadrukt dat dit grote inspanning vergt waarbij de capaciteit zowel kwalitatief als kwantitatief in de hele keten versterkt dient te worden. Hierbij roepen Van Aartsen et al. (2021, p. 45) op tot het “zorgdragen voor boa’s bij alle omgevingsdiensten en het opleiden en trainen van de boa’s van de omgevingsdiensten in het herkennen en verwerken van signalen van milieucriminaliteit.”. Deze buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) is een strafrechtelijke actor en bevoegd tot opsporing van (een beperkte groep) strafbare feiten.

## 1.2 Probleemstelling

Uit het rapport *Omgevingsdiensten in beeld* (Blokland et al., 2021) blijkt dat er grote variatie is in de werkwijze, omvang en taken van omgevingsdiensten. Er zijn grote verschillen geconstateerd tussen omgevingsdiensten in het totaal aantal fte (fulltime-equivalent) en de verdeling hiervan: het varieert van 47 (OD-Noord-Veluwe) tot 575 (Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond [DCMR]), met een gemiddelde van circa 150 fte. De fte’s bij omgevingsdiensten bestaan uit (interne en externe) vergunningverlening, toezichthouders, boa’s en juristen. In het verlengde hiervan is opvallend dat ook het aantal fte opgenomen voor boa-taken sterk verschillen (Figuur 1)<sup>14</sup>, zowel in absolute (variërend van circa 0,3 fte bij OD-De Vallei tot 13 fte bij OD-Brabant Noord) als in relatieve zin (afgezet tegen het totaal aantal fte per omgevingsdienst). Naast de grote spreiding in boa-fte’s per omgevingsdienst is het opvallend dat de lage boa-capaciteit zich concentreert rondom de kleinere omgevingsdiensten en dat het takenpakket van de boa per omgevingsdienst anders wordt ingevuld: “Voor omgevingsdiensten met relatief veel boa’s in dienst geldt dat deze vooral toezicht houden op de groentaken en niet op de milieutaken.” (Blokland et al., 2021, p. 23).

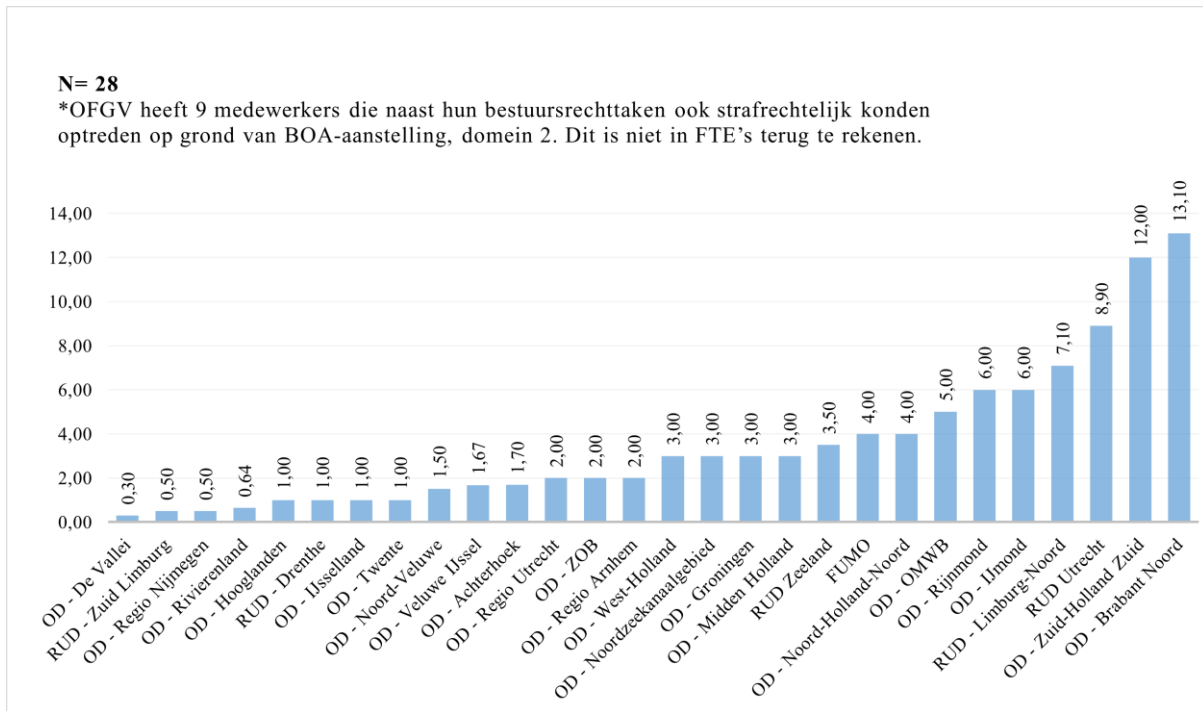
---

<sup>13</sup> Waaronder het arbeidsvoorwaardenakkoord 2018–2020 dat relevante afspraken bevat gericht op het vergroten van de inzetbare politiecapaciteit (zie ook Kamerstukken II; 29628, nr. 817, 2018; Kamerstukken II, 29628, nr. 920, 2020).

<sup>14</sup> Dit zijn echter wel de groene en grijze boa’s samen.

**Figuur 1**

*Boa-fte's per omgevingsdienst (2020, N = 28)*



*Noot.* Aangepast overgenomen uit *Omgevingsdiensten in beeld* (p. 23), door J. Blokland, T. Boertien, S. de Jong, M. Koop, J. Voets, M. de Hoog, R. van de Loo, & P. Pasveer, 2021, TwynstraGudde/SPPS (<https://open.overheid.nl/repository/ronl-c018da61-34b7-40ea-92c0-549abb17769/1/pdf/bijlage-1-rapport-omgevingsdiensten-in-beeld.pdf>).

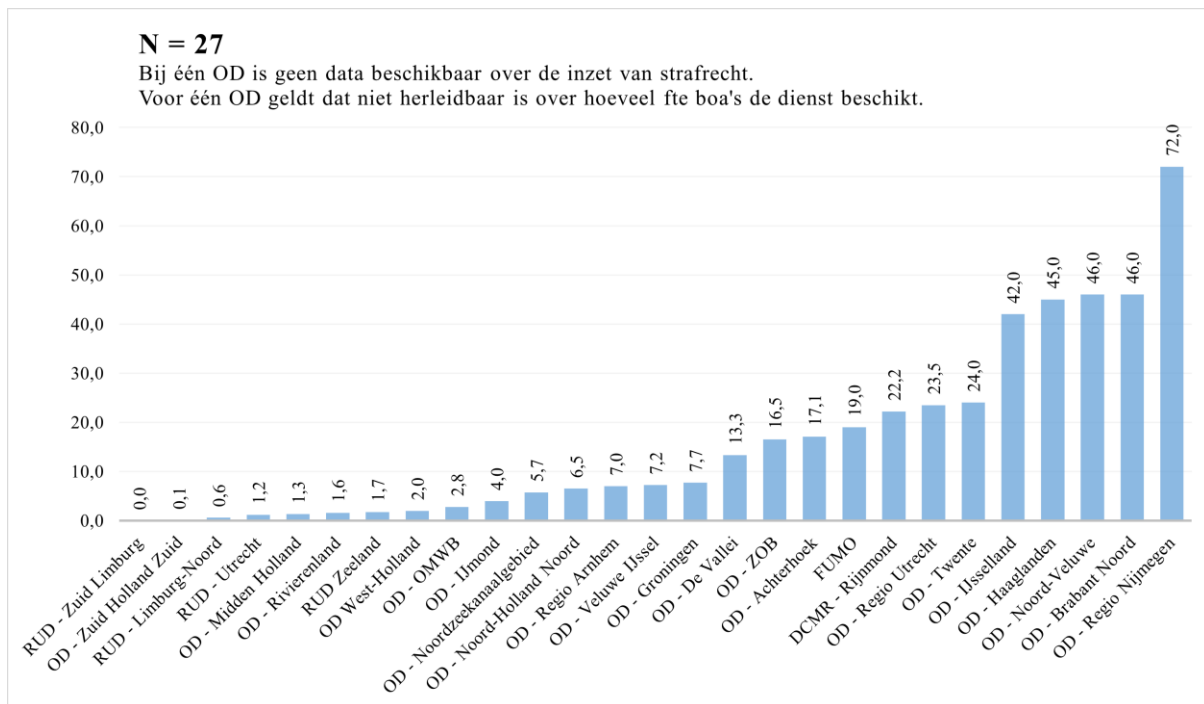
Daarnaast zijn ook grote verschillen geconstateerd in het budget: de begrotingen variëren van circa €5 miljoen (OD-Noord-Veluwe) tot ruim €70 miljoen (DCMR). Volgens Blokland et al. (2021) hebben de meeste omgevingsdiensten een begroting van €13 tot €20 miljoen, waarvan gemiddeld genomen iets meer dan 50% uitgaat naar de uitvoering van het basistakenpakket (BTP). Tot slot blijkt uit Blokland et al. (2021) dat er verschillen zijn tussen het aantal keer dat een strafrechtelijke interventie is ondernomen per boa-fte, namelijk van 0% (RUD Zuid-Limburg) tot 72% per boa-fte (OD-Regio Nijmegen). In andere woorden: er zijn grote verschillen tussen de strafrechtelijke afdoeningspraktijk door boa's bij omgevingsdiensten (Figuur 2).

Het onderzoek van Investico (Estrada & Staal, 2021) naar de prestaties van de omgevingsdiensten in Nederland laat grote verschillen zien in het aantal controles, ontdekte overtredingen en opgelegde straffen. Het onderzoek stelt dat er bijna nooit boetes of andere strafmaatregelen worden opgelegd door omgevingsdiensten (Estrada & Staal, 2021; zie ook AR, 2021b). Dit doet afbreuk aan een geloofwaardige en effectieve handhaving, aldus milieucriminoloog Kruin (Estrada & Staal, 2021). Het lage aantal straffen bij omgevingsdiensten is mogelijk ook verbonden met het lage aantal milieuboa's die de omgevingsdiensten in dienst hebben (Estrada &

Staal, 2021). Dit is niet alleen bij boa's het geval: in het algemeen worden milieudelicten vaker bestuursrechtelijk of civielrechtelijk, dan strafrechtelijk afgedaan (Beckers, 2017; Mein, 2015; Spapens, 2019)

**Figuur 2**

*Aantal keer inzet strafrecht per boa-fte (2020, N = 27)*



*Noot.* Aangepast overgenomen uit *Omgevingsdiensten in beeld* (p. 31), door J. Blokland, T. Boertien, S. de Jong, M. Koop, J. Voets, M. de Hoog, R. van de Loo, & P. Pasveer, 2021, TwynstraGudde/SPPS (<https://open.overheid.nl/repository/ronl-c018da61-34b7-40ea-92c0-549abbc17769/1/pdf/bijlage-1-rapport-omgevingsdiensten-in-beeld.pdf>).

### 1.2.1 Doelstelling

Dit zowel fundamenteel als toegepast wetenschappelijk onderzoek is gericht op kennisvergaring rondom de strafrechtelijke inzet van boa's door omgevingsdiensten vanuit het doel om te verkennen, verklaren en ontwerpen (Van Thiel, 2015). Er is beperkt kennis beschikbaar over de achterliggende factoren die ten grondslag liggen aan de eerdergenoemde verschillen tussen omgevingsdiensten. Dit wordt omschreven als een kennislacune, kennistekort of kennisprobleem (Boeije et al., 2009; Van Thiel, 2015). Het onderzoek kan bijdragen aan het in kaart brengen van praktische knelpunten omtrent de inzet van boa's door omgevingsdiensten, waardoor naar oplossingen gekeken kunnen worden om boa's vaker en effectiever in te kunnen zetten (Van Thiel, 2015). Op basis van de resultaten volgen aanbevelingen ter versterking van de rol en positie van boa's in het milieudomein (Hoofdstuk 6). Hierdoor heeft het onderzoek ook een ontwerpend karakter.

In bredere opvatting sluit het onderzoek aan bij de gezamenlijke betekenisverlening (*sense-making*) door actoren in het handhavingstelsel (Van Thiel, 2015). Diegenen die het beleid opstellen zijn immers niet dezelfde personen als diegenen die zich bezig gaan houden met de uitvoering daarvan. Het ministerie van IenW is stelselverantwoordelijk en streeft naar een zo goed mogelijk functionerend VTH-stelsel, maar provincies en gemeenten zijn bevoegd gezag, eigenaar van omgevingsdiensten en belast met de (gemandateerde) uitvoering (Hoofdstuk 2). Bovendien is het huidige VTH-stelsel in 2016 wettelijk vastgelegd en heeft de boa zich in korte tijd ontwikkeld tot een vaste actor binnen het VTH-stelsel. Hierdoor hebben omgevingsdiensten ook ieder voor zich na moeten denken over de praktische vormgeving van de nieuwe wetgeving en het ‘boa-concept’ in hun gebied.

### **1.2.2 Vraagstelling**

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

*Welke factoren verklaren de verschillen tussen de inzet van boa's door omgevingsdiensten in Zuid-Holland (OD-H, DCMR, OD-ZHZ en OD-MH) en hoe kan de inzet van boa's door omgevingsdiensten bijdragen aan het versterken van de aanpak van milieucriminaliteit?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe is het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in Nederland ingericht? (Beleidsmatige vraag).
2. Hoe verloopt het proces rondom een bedrijfsinspectie door een omgevingsdienst en wat zijn hierbij de rollen en bevoegdheden van handhavingpartners? (Beleidsmatige vraag).
3. Wat is milieucriminaliteit en wat zijn complicerende factoren binnen milieucriminaliteit? (Theoretische vraag).
4. Wat kan op basis van de literatuur gezegd worden over de ontwikkelingen van strafrechtelijke sanctie-instrumenten binnen milieuhandhaving? (Theoretische vraag).
5. Welke factoren beïnvloeden het besluitvormingsproces rondom de afweging tussen een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen volgens de wetenschappelijke literatuur? (Theoretische vraag)
6. Hoe wordt de toegevoegde waarde van milieuboa's geschetst in de praktijk? (Empirische vraag)
7. Welke factoren beïnvloeden het besluitvormingsproces rondom de afweging tussen een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen volgens de afdoeningspraktijk? (Empirische vraag).

8. Welke verbeterpunten achten betrokkenen wenselijk in de versterking van de rol van boa's omtrent de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging van milieuovertredingen? (Empirische vraag).

### **1.3 Voorbeschouwing theoretisch kader**

Het Theoretisch Kader (Hoofdstuk 3) weergeeft een analyse van de beschikbare en relevante literatuur om de theoretische onderzoeksvragen te beantwoorden. Allereerst wordt er stilgestaan bij de veelzijdigheid aan interpretatiemogelijkheden van het begrip milieucriminaliteit (Spapens, 2012; 2016), waarna een duidelijke afbakening voor dit onderzoek wordt gegeven en complicerende factoren binnen milieucriminaliteit worden benoemd. Vervolgens wordt de ontwikkeling van het strafrecht binnen milieuhandhaving beschreven en worden de strafdoelen benoemd om de betekenisgeving aan het strafrecht beter te begrijpen (Lindeman, 2022; Sackers, 2021). Tot slot volgen de factoren die van invloed kunnen zijn op de afweging van de strafrechtelijke afdoeningspraktijk van de handhavingpartners (Beckers, 2017; De Ridder & Struiksmā, 2008).

### **1.4 Voorbeschouwing methodologisch kader**

In dit kwalitatieve onderzoek wordt de Grounded Theory Approach (GTA) toegepast om een nieuwe wetenschappelijke theorie kunnen ontwikkelen op basis van systematisch verzamelde en geanalyseerde gegevens (Glaser & Strauss, 1967). Hierbij wordt een inductieve werkwijze gehanteerd. Inductief betekent dat er een nieuwe, algemene theorie wordt gegenereerd vanuit data (Glaser & Strauss, 1967). Tijdens de data-analyse zijn *sensitizing concepts* (richtinggevende begrippen) gebruikt om de betekenis in kaart te brengen die gegeven wordt aan de praktische rol van de boa, het strafrecht en cultuurverandering van omgevingsdiensten (van bestuursrechtelijk naar strafrechtelijke organisatie). Hiervoor zijn meerdere verzamelmethode toegepast:

1. Inhoudsanalyse: het analyseren van de inhoud van (wetenschappelijke en beleids-) documenten vormt het vertrekpunt van het onderzoek;
2. Oriënterende gesprekken: met beleidsmedewerkers van het ministerie van IenW en JenV;
3. Semigestructureerde interviews: gesprekken met professionals die de praktijk ervaren en de nodige toelichting en/of nuancering kunnen verschaffen.

Voor de interviews zijn boa's, toezichthouders, teamleiders, managers, directeuren en beleidsmedewerkers ondervraagd. Er is voor interviews gekozen om gedachten en ervaringen over het boa-concept in het milieudomein in kaart te brengen. De casusselectie betreft Zuid-Holland: Omgevingsdienst Haaglanden, DCMR Rijnmond, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en Omgevingsdienst Midden-Holland. Voor deze selectie is gekozen doordat de gebieden aan elkaar grenzen en hetzelfde provinciale bevoegd gezag hebben. De data zijn vervolgens getranscribeerd en

stapsgewijs gecodeerd met behulp van ATLAS.ti. Op basis van de data is vervolgens een algemene theorie gevormd.

### 1.5 Maatschappelijke relevantie

Alhoewel het lastig is om de totale vermijdbare milieuschade in Nederland te kwantificeren in euro's voert de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) binnen haar toezichtstaken jaarlijks een risicoanalyse uit: de ILT-brede risicoanalyse (IBRA). Daarbij schat de ILT de kans en grootte in van de jaarlijkse maatschappelijke schade op de terreinen waarop zij toezicht houdt. De ILT (2022) heeft de berekende schade van alle ongewenste gebeurtenissen verdeeld over vier schadecategorieën: milieuschade (72%), gezondheidsschade (14%), fysieke schade (12%) en economische schade (2%). Milieuschade is dus de grootste maatschappelijke schadecategorie in de IBRA: het totaalbedrag wordt geschat op €5,5 miljard per jaar (ILT, 2022). Milieuschade is “de schade van het ontstaan van schaarste door verdringing en vernietiging van middelen.” (ILT, 2022, p. 12). “Schade die soms onherstelbaar is of alleen met veel moeite of tegen hoge kosten hersteld kan worden.” (Van Aartsen et al., 2021, p. 5). De op een na grootste maatschappelijke schadecategorie in de IBRA is de gezondheidsschade (of ziektelast): een totaalbedrag van €1,1 miljard (ILT, 2022). De aantasting van het milieu veroorzaakt bovendien ook vier procent van de ziektelast met een totale sterfte van 12.800 (DALY)<sup>15</sup> en een zorguitgave van ruim €1,2 miljard (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu [RIVM], 2018). Milieucriminaliteit leidt daarnaast nog tot ondermijning van de economie, aantasting van het gezag van de overheid (angst, hinder en onbehagen) en financiële schade voor de overheid (Neve, 2021). Niet de vervuiler, maar de (huidige en toekomstige) samenleving betaalt voor de gevolgen van milieuverontreiniging.

Vanuit maatschappelijke context is dit onderzoek relevant voor een betere werking en inrichting van omgevingsdiensten. Het onderzoek kan bijdragen aan het verwerven van inzichten met betrekking tot de verdere professionalisering van strafrechtelijke afdoening van milieu-inspecties door omgevingsdiensten. “De grote spreiding in de werkwijze van omgevingsdiensten, onder andere met betrekking tot de inzet van boa's, is mogelijk van invloed op het *level playing field* voor bedrijven in de bescherming van de burger en de leefomgeving.” (Blokland et al., 2021, p. 37). Het verbeteren van de handhaving kan (op termijn) bijdragen aan de gelijke behandeling van bedrijven en ook het verkleinen van de (maatschappelijke en financiële) schade van milieucriminaliteit. Inzicht in de afwegingen in het boa-werk kan bijdragen aan een betere opleiding en training van de boa's. In het beleidsprogramma van het ministerie van IenW (2022) is ook 0,5 miljoen euro gereserveerd voor een opleidings- en trainingstraject ter versterking van de boa-inzet. Door het verkennen van de knelpunten kunnen deze financiële middelen effectiever worden ingezet.

---

<sup>15</sup> Disability-adjusted life years (DALY): een maatstaf voor het verlies aan gezonde levensjaren.

## 1.6 Wetenschappelijke relevantie

De variatie in cijfers tussen omgevingsdiensten is “erg groot en moeilijk te duiden” (Blokland et al., 2021, p. 24). De variatie in cijfers is ook verbonden met de variaties in het beleid van omgevingsdiensten, waardoor inspectiefrequenties, het gebruik van bestuursrechtelijke sancties en de inzet van strafrecht sterk variëren per omgevingsdienst. Het in kaart brengen van dergelijke verschillen in beleid was geen onderdeel in het rapport *Omgevingsdiensten in beeld* (Blokland et al., 2021). Tevens geven eerdere rapporten (AR, 2021b; Van Aartsen et al., 2021) ook een algemeen, landelijke beeld. Hierbij is er geen aandacht voor praktische verschillen tussen omgevingsdiensten. Dit onderzoek doet hiertoe een poging, waardoor verklaringen gevonden kunnen worden voor de verschillende werkwijze. Hiermee draagt dit onderzoek bij aan de opvulling van de kennislacune rondom de beleidsmatige afwegingen die omgevingsdiensten moeten maken (als aanvulling op Blokland et al., 2021; AR, 2021b). Daarbij kan dit onderzoek mogelijk aanzetten tot verder onderzoek naar milieuboa’s, bijvoorbeeld omtrent de tekorten binnen VTH, de effectiviteit van interventiemiddelen, de gelijke behandeling van bedrijven en het duidelijker afkeuren van milieucriminaliteit (AR, 2021b). Deze verheldering van de beleidspraktijk kan van invloed zijn op de totstandkoming van nieuw beleid (beleidsontwikkeling).

Daarnaast biedt dit onderzoek aanvulling op de wetenschappelijke literatuur over milieucriminaliteit, waaronder de verduidelijking van de afwegingen tussen de bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving binnen (specifiek) milieucriminaliteit (Beckers, 2017; De Ridder & Struiksmā, 2008). In dit onderzoek worden omgevingsdiensten vanuit het strafrechtelijk oogpunt bekeken. Hiermee vult dit onderzoek een gat in de literatuur op. In de huidige literatuur (zie bijvoorbeeld Mein, 2015) wordt vooral vanuit bestuursrechtelijk perspectief over omgevingsdiensten geschreven en niet zozeer vanuit strafrechtelijk perspectief. Binnen de aanpak van milieucriminaliteit wordt zowel bestuursrecht als strafrecht toegepast (afzonderlijk, maar vaak ook in combinatie). “Dit duale karakter van het handhavingstelsel, het grote aantal betrokken publieke partijen en de vaak ingewikkelde aard van de ook nog eens zeer uiteenlopende regelgeving maken de milieuhandhaving specialistisch en complex.” (Neve, 2021, p. 3). De strafrechtelijke afdoeningspraktijk van milieucriminaliteit is onderbelicht binnen de literatuur. Beckers (2017) heeft hier onderzoek naar gedaan, maar dan binnen (het bredere) organisatiecriminaliteit. Eerder onderzoek omtrent boa’s richt zich ook meer op het lokaal veiligheidsbeleid dan op het omgevingsbeleid (Eikenaar, 2017; Terpstra, 2012; Tops et al., 2022; Van Stokkom & Terpstra, 2012), waardoor dit onderzoek ook een bijdrage levert rondom de ingewikkelde beleidspraktijk van boa’s in het (minder besproken) milieudomein.

## **1.7 Leeswijzer**

De opbouw van dit onderzoek is als volgt. Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van het beleidskader. Hier wordt stilgestaan bij de wettelijke taken en bevoegdheden die zijn voorbehouden aan betrokken partijen in het VTH-stelsel. Ook wordt er hierbij stilgestaan bij het proces en verloop van een bedrijfsinspectie en de interventiemogelijkheden van boa's na het constateren van een milieuovertreding. Vervolgens wordt in Hoofdstuk 3 ingegaan op de theoretische achtergrond van het onderzoek. Hierin wordt de definitie van milieucriminaliteit en de ontwikkeling van de strafrechtelijke afdoeningspraktijk besproken. In Hoofdstuk 4 wordt het methodologisch kader besproken. Hierbij worden de methoden, technieken en de kwaliteit van het onderzoek beschreven en toegelicht. Hoofdstuk 5 weergeeft de analyse waarin de (empirische) resultaten van het onderzoek worden uitgewerkt. Tot slot volgt in Hoofdstuk 6 de conclusie, een zestal aanbevelingen en de discussie.

## Hoofdstuk 2: Beleidskader

Dit hoofdstuk dient als achtergrondinformatie over het speelveld waarbinnen de boa opereert. Allereerst wordt er stilgestaan bij de op- en inrichting van het VTH-stelsel (§2.1) en de contradicties die het stelsel kenmerken (§2.2). Vervolgens komt de bedrijfsinspectie aan bod (§2.3). Tot slot worden de rollen en verantwoordelijkheden de belangrijkste actoren die betrokken zijn binnen de aanpak van milieucriminaliteit puntsgewijs besproken: omgevingsdiensten (§2.4.1), de boa (§2.4.2), de Rijksoverheid (§2.4.3), het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (§2.4.4), de Nationale Politie (§2.4.5) en de Strategie Milieukamer (§2.4.6).

### 2.1 Op- en inrichting van het huidige VTH-stelsel

Door een aantal grote incidenten, waaronder de vuurwerkramp in Enschede in 2000, bleek dat de gemeenten en provincies onvoldoende toegerust waren op de uitvoering van VTH-taken. Als gevolg hiervan heeft de commissie-Mans in 2008 onderzoek gedaan naar de uitvoering en constateerde in het rapport *De tijd is rijp* het volgende:

Het centrale probleem, dat aan een effectieve en efficiënte handhaving van het omgevingsrecht in de weg staat, wordt gevormd door fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in samenwerking en uitvoering. De structuur van de handhaving is zodanig versnipperd en de uitwisseling van informatie zodanig vrijblijvend dat onder deze omstandigheden een toereikende handhaving nooit van de grond zal komen. (Mans et al., 2008, pp. 38-39).

Deze horizontale en verticale versnippering van het milieubeleid hebben volgens Mans et al. (2008) geleid tot bestuurlijke drukte, afstemmingsproblemen, samenwerkingsproblemen, inefficiëntie en ineffectiviteit, twijfels over voldoende deskundigheid en twijfels over voldoende onafhankelijkheid (Mans et al., 2008). Daarnaast boden Mans et al. (2008) aanbevelingen om de uitvoeringskennis te bundelen in uitvoeringsdiensten. Als gevolg hierop is in 2009 het herziene VTH-stelsel in een *package deal*<sup>16</sup> vastgesteld en is de eerste omgevingsdienst (als onafhankelijke uitvoeringspraktijk) in 2013 opgericht (Kamerstukken II, 29383, nr. 130, 2009). Het belang en de relevantie hiervoor werd wederom benadrukt door incidenten, zoals de brand bij Chemie-Pack in 2011 en het Odfjell-incident in 2013<sup>17</sup>. Omgevingsdiensten hebben vier kenmerken: (1) verlengd lokaal bestuur als staatsrechtelijke basisvorm, (2) uitvoering van VTH op afstand van het politiek-bestuurlijk gezag, (3) kwalitatief en kwantitatief robuuste inrichting en (4) eenheid van uitvoeringsbeleid op regionaal niveau (Van Aartsen et al., 2021). Na vele jaren van politieke en bestuurlijke beraadslaging werd in

---

<sup>16</sup> Een bestuurlijk akkoord tussen het Rijk, IPO en VNG.

<sup>17</sup> Zie ook Kamerstukken II, 26956, nr. 175, 2013.

2016 het (op commissie-Mans gebaseerde) VTH-stelsel opgenomen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (§5.2, Wabo)<sup>18</sup> en in 2017 uitgewerkt in het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en in de ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Daarmee is het VTH-stelsel wettelijk geborgd. Het huidige stelsel kent 29 omgevingsdiensten.<sup>19</sup> Dat zijn er meer dan de maximaal 25 die de commissie-Mans voor ogen had. Het huidige VTH-stelsel bevat ook twee structurele voorzieningen die de bestrijding van milieucriminaliteit ondersteunen: de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO; zie ook §3.5.1) en een gemeenschappelijk informatiesysteem (Inspectieview Milieu [IvM]). De Inspectieview (waar de ILT de eigenaar van is) heeft daarnaast als doel om het toezicht en handhaving door de overheid te verbeteren door het delen van informatie en in te zetten op meer samenwerking tussen (rijks)inspectiediensten, meer risicogericht en effectief toezicht en een verlaging van de inspectielast.

Bedrijven zijn primair verantwoordelijk voor de (milieubelastende) bedrijfsvoering. Dit is nu geregeld via artikel 10.1 van de Wet milieubeheer (Wm) en artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en strekt via de *algemene* zorgplicht van de Omgevingswet (art. 1.6 en 1.7, Ow) tot de *specifieke* zorgplicht uit het Besluit activiteiten leefomgeving (art. 2.11, Bal). De Gedeputeerde Staten (GS) of het college van burgemeester en wethouders (b&w) zijn het bevoegd gezag en dragen de zorgplicht voor de omgeving (Neve, 2021). In de meeste gevallen is het college van b&w bevoegd als het gaat om VTH-taken, zoals beslissingen omtrent omgevingsvergunningen.<sup>20</sup> Voor de Brzo- en ARIE<sup>21</sup>-bedrijven, de bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen wordt gewerkt, geldt dat echter niet. Bij deze bedrijven zijn de GS bevoegd gezag.<sup>22</sup> Deze bedrijven hebben namelijk een substantieel verhoogd omgevingsrisico en daarvoor gelden aanvullende veiligheidseisen (AR, 2021b). De provincies en gemeenten zijn naast bevoegd gezag ook eigenaar en opdrachtgever van de omgevingsdiensten: zij blijven verantwoordelijk voor de VTH-taken, ook wanneer de uitvoering van deze taken zijn belegd bij omgevingsdiensten (Gorree & Mein, 2021).

### **2.1.1 Vergunningverlening**

Niet alle inrichtingen hebben een vergunningplicht (Figuur 3). Onder een inrichting wordt verstaan: “De activiteit is een 'door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’.” (art. 1.1, lid 1, Wm). De meeste inrichtingen vallen onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Bij uitzondering kan een omgevingsvergunning of omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)

---

<sup>18</sup> Ook wel bekend als de Wet VTH, maar in feite betrof dit slechts een wijziging van de Wabo.

<sup>19</sup> Het is de verwachting dat een aantal omgevingsdiensten zal fuseren om robuust te kunnen zijn (Kamerstukken II, 22343, nr. 360, 2023).

<sup>20</sup> Dit is nu geregeld in de Wabo (art. 2.4, lid 1), maar straks in de Ow (art. 4.8 en 4.9).

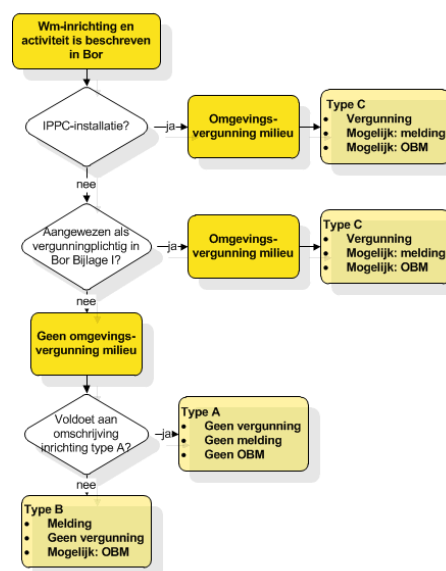
<sup>21</sup> De Aanvullende Risico-Inventarisatie en -Evaluatie (ARIE) is een regeling in het Arbeidsomstandighedenbesluit. De ARIE-regeling geldt voor bedrijven met vergelijkbare risico's als bedrijven die onder het Brzo 2015 vallen.

<sup>22</sup> Dit is nu geregeld in het Bor (art. 3.3, lid 1), maar straks in de Ow (Hoofdstuk 4).

worden verleend. Hierdoor wordt er een onderscheid gehanteerd tussen inrichtingen: type A, type B, type C (met of zonder IPPC-installatie)<sup>23</sup>, Brzo-<sup>24</sup> en RIE-4<sup>25</sup>-bedrijven. Type-A en -B vallen onder het Activiteitenbesluit, Type-C is deels vergunning en deels Activiteitenbesluit en Brzo- en RIE-4 bedrijven vallen volledig onder een vergunning. Met de inwerkingtreding van de Ow wordt het begrip ‘inrichting’ vervangen door het begrip ‘milieubelastende activiteiten’ (MBA). De overgang van inrichting naar MBA heeft mogelijk ook gevolg op de vergunningplicht, maar daar wordt in dit onderzoek verder geen aandacht aan besteed.

**Figuur 3**

*Schematische weergave van typen inrichting*



*Noot.* Overgenomen van *Schematische weergave van typen inrichting*, door Kenniscentrum InfoMil, (z.d.), InfoMil (<https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/typen-inrichting/>).

### 2.1.2 Toezicht en handhaving

Het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving is neergelegd bij het bevoegd gezag. Dit is het college van b&w en de GS die deze taak vaak gemeenschappelijk hebben gemandateerd aan omgevingsdiensten (vgl. art. 10:3, Algemene wet bestuursrecht [Awb]). Op basis van de Wabo voeren omgevingsdiensten milieu-inspecties uit waarmee de naleving van algemene regels en vergunningvoorschriften worden gecontroleerd. Milieu-inspecties vormen de primaire manier om vast te stellen of een bedrijf overtredingen begaat (AR, 2021b). Milieu-inspecties hebben verschillende

<sup>23</sup> Integrated Prevention Pollution and Control (EU regeling 1996/61/EC): definieert bepaalde categorieën inrichtingen waarvoor directe Europese regels van toepassing zijn.

<sup>24</sup> Besluit Risico Zware Ongevallen (2015). Dit besluit bevat onder andere de Nederlandse implementatie van de Europese Seveso III richtlijn. Dit zijn inrichtingen met een zeer grote milieu- en veiligheidsimpact.

<sup>25</sup> Richtlijn Industriële Emissies, categorie 4. Dit zijn complexe chemiebedrijven die werken met milieuverontreinigende stoffen. RIE-4 bedrijven kunnen tegelijkertijd vallen onder het Brzo.

verschijningsvormen (Figuur 4). Bij milieu-inspecties toetst de omgevingsdienst of een bedrijf aan de geldende wet- en regelgeving voldoet. Voor een milieu-inspectie kunnen omgevingsdiensten toezichthouders en boa's inzetten. Deze functies kunnen gecombineerd worden, waardoor één persoon dus beide functies uitoefent en verantwoordelijk is voor zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke handhaving (Boonstra, 2019). De functie kan ook gescheiden worden, zoals bij de DCMR (Boonstra, 2019).

#### **Figuur 4**

*Top 10 van meest voorkomende soorten inspecties*

1. Themacontrole;
2. Voorvalafhandeling toezicht (repressieve controle);
3. Deelcontrole (preventieve controle);
4. Beoordeling rapportageverplichting;
5. Her-controle (repressieve controle);
6. Administratieve afhandeling: vastlegging;
7. Beoordeling voorgeschreven onderzoek (verplichte rapportage);
8. Administratieve controle (preventieve controle);
9. Integrale controle;
10. Controle milieu.

*Noot.* Aangepast overgenomen uit *Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen deel 2* (p. 38), door de Algemene Rekenkamer, 2021

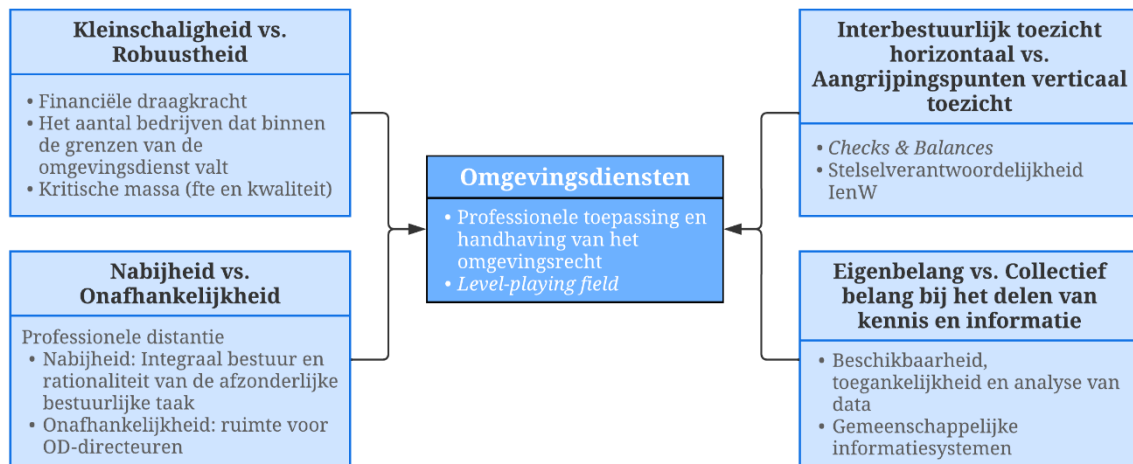
<https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister/Rapport+Handhaven+in+het+duister.pdf>.

## **2.2 Knelpunten in het VTH-stelsel**

De uitvoeringspraktijk van het VTH-stelsel wordt gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. De staatssecretaris van IenW heeft hierdoor in 2020 aan commissie-Van Aartsen de volgende vraag voorgelegd: “*Welke mogelijkheden ziet de commissie om milieuhandhaving-, toezicht en vergunningverlening in Nederland te versterken met als doel het stelsel effectiever en slagvaardiger te maken?*”, met in het bijzonder aandacht voor de borging van voldoende onafhankelijkheid en deskundigheid van de omgevingsdiensten en een effectieve verdeling van rollen, taken en bevoegdheden binnen het VTH-stelsel (Kamerstukken II, 33118, nr. 149, 2020). Deze problemen komen tot uitdrukking in vier innerlijke tegenstellingen die het stelsel kenmerken (Van Aartsen et al., 2021; Figuur 5). De commissie-Van Aartsen heeft als reactie hierop tien concrete aanbevelingen naar buiten gebracht ter versterking van het VTH-stelsel. Deze aanbevelingen vormen het uitgangspunt in het huidige en toekomstige beleid rondom het VTH-stelsel.

**Figuur 5**

*Categorisering en knelpunten van het VTH-stelsel uitgewerkt in vier contradicties*



### 2.3 Het proces rondom een milieu-inspectie

Een milieu-inspectie kent een algemeen stappenplan (Figuur 6). Tijdens een inspectie wordt er toezicht gehouden op de naleving van algemene regels (vgl. het Activiteitenbesluit) en vergunningvoorschriften (Figuur 4). Een initiële controle kan periodiek of themagericht en aangekondigd of onaangekondigd plaatsvinden waarbij de frequentie kan afhangen van meldingen, overlast of risico-gestuurd toezicht. Indien een overtreding is geconstateerd wordt dat besproken met het bedrijf. Deze bevindingen worden later schriftelijk verstuurd naar het bedrijf: dit betreft een bestuurlijke waarschuwing met een begunstigingstermijn om de overtreding te herstellen (geen rechtsgevolg en geen besluit<sup>26</sup>). Na het verstrijken van de termijn volgt een hercontrole waarbij wordt gekeken of de overtreding ongedaan is gemaakt. Indien bij een hercontrole blijkt dat er onvoldoende maatregelen zijn genomen om een milieuovertreding ongedaan te maken wordt een handhavingstraject opgestart.

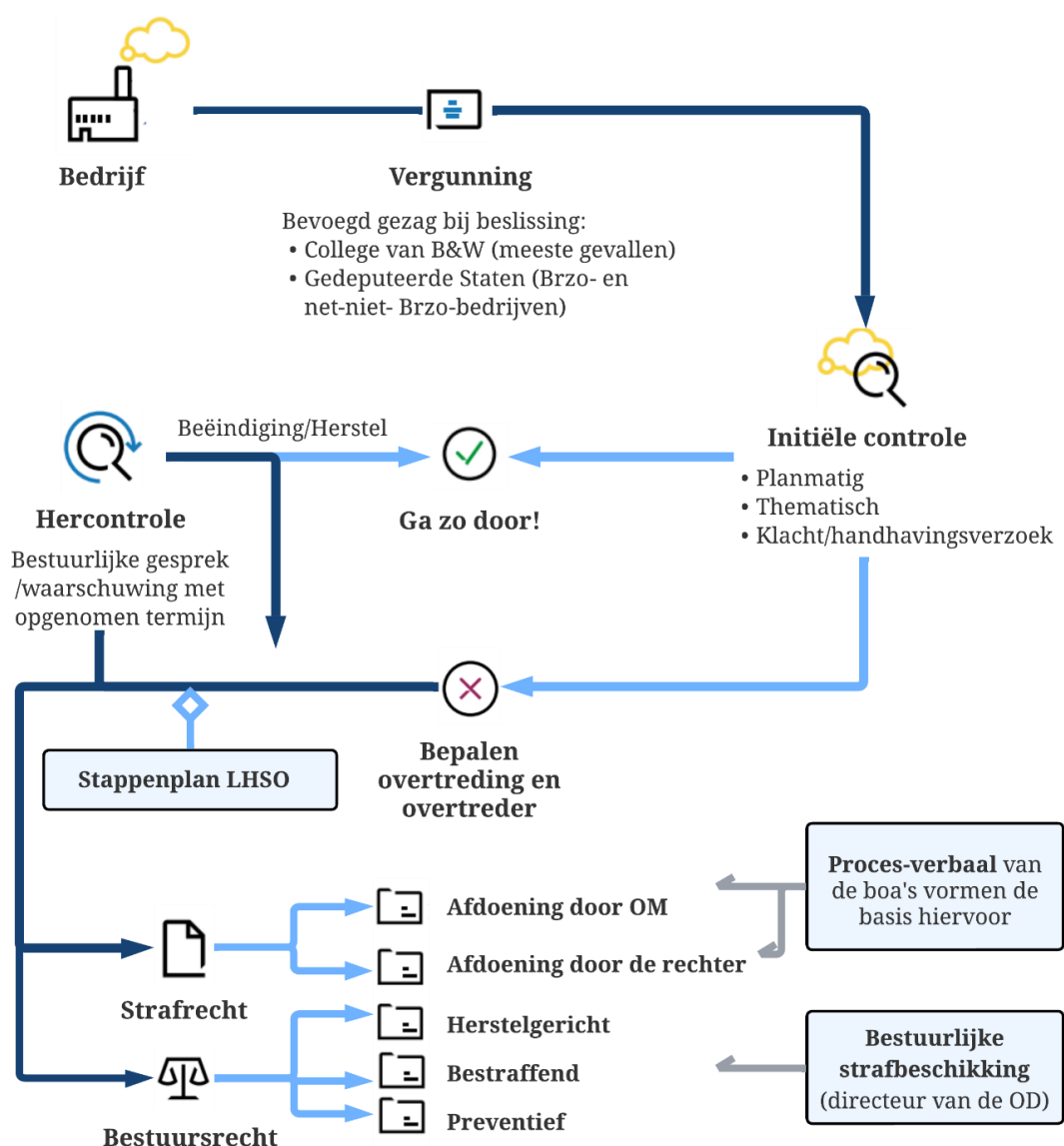
In deze fase wordt gekozen welk bestuursrechtelijk handhavingsinstrument wordt ingezet: de last onder dwangsom of de last onder bestuursdwang (Hoofdstuk 5, Awb). Naast het opstarten van de bestuursrechtelijke procedure kan ook besloten worden om een strafrechtelijk traject te starten waarbij een boa betrokken is. Dit is afhankelijk van de mogelijke gevolgen van het incident en het (eerder) gedrag van de overtreder zoals beschreven in de LHSO (2022; zie ook AR, 2021b; §3.5.1). De LHSO (2022) biedt in beginsel de mogelijkheid tot een bestuurlijk gesprek/waarschuwing na een initiële

<sup>26</sup> Een bestuurlijke waarschuwing is in principe geen besluit in de zin van de Awb (1:3, lid 1, Awb) waartegen rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Uitzondering hierop is als de waarschuwing direct volgt uit een wettelijke voorschrift en als in het handhavingbeleid is opgenomen dat een bestuurlijke waarschuwing gegeven moet worden alvorens een ander handhavingsinstrument moet worden ingezet (ECLI:NL:CCB:2019:30).

controle, met uitzondering van overtredingen die een aanzienlijk en/of onomkeerbaar gevolg hebben voor de fysieke leefomgeving. In die gevallen wordt het strafrecht in ieder geval toegepast. Het strafrecht kent twee soorten interventiemogelijkheden: de Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm) en een proces-verbaal.

**Figuur 6**

*Van vergunning naar inspectie naar overtreding naar afdoening*



*Noot. Aangepast overgenomen uit Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen deel 2 (p. 21), door de Algemene Rekenkamer, 2021*

<https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister/Rapport+Handhaven+in+het+duister.pdf>

### **2.3.1 Bestuurlijke strafbeschikking milieu (BSBm)**

De BSBm is een strafrechtelijke interventie (krachtens artikel 257ba van het Nederlandse Wetboek van Strafvordering [WvSv]) die bevoegde bestuursinstanties kunnen opleggen zonder rechterlijke tussenkomst. Hiermee is de BSBm een voorbeeld van een buitengerechtelijke afdoening: voorschriften hiervoor zijn vastgesteld in het Besluit OM-afdoening. Een BSBm is een strafrechtelijk handhavinginstrument waarmee omgevingsdiensten zelfstandig en snel (lik-op-stuk) een geldboete kunnen opleggen na constatering van relatief eenvoudige en minder zware milieuovertredingen waarbij geen twijfel over schuld heerst (AR, 2021b). Om het gebruik van de BSBm als interventiemogelijkheid gemakkelijker te maken zijn de milieu- en keurfeiten die voor afhandeling van een BSBm in aanmerking komen opgenomen in het feitenboekje (Openbaar Ministerie, 2020).

Een bestuursorgaan is bevoegd tot het opleggen van een BSBm. In het geval van de omgevingsdienst is de directeur op grond van artikel 4.1 en 4.2 van het Besluit OM-afdoening bevoegd om een BSBm op te leggen<sup>27</sup>. Dit is een vorm van attributie aan ondergeschikten (art. 10:22; 10:23 Awb). In de toezichtspraktijk wordt bij (het vermoeden van) een milieuovertreding een boa belast met de uitvoering van een strafrechtelijk onderzoek. De boa dient hierbij een officieel rapport over het misdrijf te schrijven en dit aan de directeur van de omgevingsdienst over te dragen. De directeur van de omgevingsdienst beslist vervolgens of een BSBm dient te worden opgelegd (door de boa). De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking voor milieufeiten ligt dus primair bij de directeur van de omgevingsdienst<sup>28</sup>.

### **2.3.2 Proces-verbaal**

Buitengewone en algemene opsporingsambtenaren<sup>29</sup> die een strafbaar feit vermoeden of opsporen kunnen een proces-verbaal opstellen (als bedoeld in art. 152, WvSv). Een complexe milieuzaak kan in de praktijk meerdere processen-verbaal bevatten waarin bewijsmateriaal wordt verzameld. Een proces-verbaal is de basis voor verdere actie door het OM. In geval van milieuzaken ontvangt het Functioneel Parket (FP) het proces-verbaal. Voor relatief lichte milieufeiten kan een boa een proces-verbaal naar het FP sturen, waarna het FP vervolgens de afdoeningsbeslissing neemt. Daaropvolgend kan het FP zaken zelf afdoen met de OM-strafbeschikking (waar tegen beroep kan worden ingesteld) of een transactie (een ja-of-nee aanbod). Een dergelijke afdoening wordt ook wel een SAM-pv genoemd, wat staat voor Snelle Afwikkeling Milieudelicten. De officier van justitie (OvJ) van het FP kan hierbij een bedrijf dat de milieuregels overtreedt een schikkingsvoorstel doen om verdere vervolging te voorkomen.

---

<sup>27</sup> Dit leidt ertoe dat de directeur van een omgevingsdienst een bestuursorgaan is (art. 1.1, Awb).





<sup>28</sup> Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid milieu- en keurfeiten (art. 257ba, lid 2, Sv).

<sup>29</sup> Algemene opsporingsambtenaren zijn ambtenaren van politie aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, (onder)officieren van de Koninklijke Marechaussee, rechercheurs bij de FIOD, rechercheurs bij de ISZW en officieren van justitie.

Bij grote en complexe zaken wordt het proces-verbaal (ook wel een uitgebreid-pv genoemd) doorgestuurd naar de strafrechter. Dit wordt dagvaarden genoemd. “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.” (AR, 2021b, p. 94). Uit het onderzoek van de AR (2021b) blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de inzet van de typen handhavingsinstrumenten<sup>30</sup>. In het bijzonder blijkt uit Figuur 7 dat slechts een klein deel van de overtredingen strafrechtelijk vervolgd wordt.

**Figuur 7**

*Inzet van handhavingsinstrumenten bij BRZO en net-niet-BRZO bedrijven*

		Zwaarte overtreding				Totaal
		Licht	Middel	Zwaar	Onbekend	
Type handhaving ↑ Licht ↓ Zwaar	 <b>Hercontrole</b>	696	191	31	781	1.699
	 <b>Bestuursrecht herstellend</b>					
	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
	 <b>Bestuursrecht bestraffend</b>					
	Bestuurlijke boete	1	0	1	0	2
	Stilleggen	1	0	6	0	6
	Bestuurlijke strafbeschikking	0	0	1	19	20
	 <b>Strafrecht</b>					
	Strafrecht	1	5	2	5	13
	Proces-verbaal	5	1	27	2	35
<b>Onbekend</b>	529	411	20	305	1.265	
<b>Totaal</b>	<b>1.484</b>	<b>708</b>	<b>94</b>	<b>1.211</b>	<b>3.497</b>	

*Noot.* Overgenomen uit *Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen deel 2* (p. 46), door de Algemene Rekenkamer, 2021

<https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister/Rapport+Handhaven+in+het+duister.pdf>.

<sup>30</sup>Voor dit onderzoek zijn 482 bedrijven onderzocht, waarvan er 352 (73%) worden geïdentificeerd als BRZO-bedrijf en 130 (27%) als net-niet-BRZO-bedrijf.

## 2.4 Taken en bevoegdheden

### 2.4.1 Omgevingsdiensten

Toezicht en handhaving van activiteiten in de fysieke leefomgeving is een complex en technisch onderwerp. Om deze taken goed uit te voeren zijn in Nederland op grond van artikel 5.3 van de Wabo de provincies en gemeenten verplicht om omgevingsdiensten in te stellen die belast worden met de uitvoering van in elk geval een deel van de VTH-taken van provincie en gemeenten. De definitie van de omgevingsdienst en de zogenaamde kwaliteitscriteria van omgevingsdiensten zijn opgenomen in artikel 5.3 en 5.4 van de Wabo. Volgens de Wabo en het Besluit omgevingsrecht (Bor) zijn gemeenteraden en Provinciale Staten (PS) verplicht tot het stellen van regels aan de kwaliteit van een omgevingsdienst. Dit moet worden vastgelegd in een verordening. Het Bor regelt dat de basistaken bij de omgevingsdienst moeten worden ondergebracht: het overdragen van de basistaken aan omgevingsdiensten is dus bij wet verplicht.<sup>31</sup> Dit zijn alle meer complexe provinciale en gemeentelijke milieutaken.<sup>32</sup> Het college van b&w en de GS kunnen als bevoegd gezag ook de opdracht geven aan omgevingsdiensten om naast de verplichte basistaken ook de plustaken uit te voeren: plustaken kunnen bijvoorbeeld milieuadviestaken of gemeentelijke bouwtaken zijn (Van Aartsen et al., 2021). Bij situaties waarin ook de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding is kan ook de waterkwaliteitsbeheerder (Rijkswaterstaat [RWS] of het Waterschap) als adviseur van de omgevingsdienst bij de vergunningverlening aan de inspectie deelnemen. De primaire bevoegdheid tot het nemen van een goed besluit blijft liggen bij het bevoegd gezag. Toezicht en handhaving zijn namelijk *gemandateerd* aan de directeur van de omgevingsdienst.<sup>33</sup>

In totaal zijn zes omgevingsdiensten gespecialiseerd om naast reguliere VTH-taken ook de VTH-taken bij de meest risicovolle bedrijven (Brzo en RIE- 4 bedrijven) uit te voeren: Omgevingsdienst Groningen, Omgevingsdienst Regio Nijmegen, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, DCMR, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en RUD Zuid-Limburg. Provincies zijn verplicht het Brzo-toezicht, waarvoor GS bevoegd gezag zijn, te laten uitvoeren door één van deze zes Brzo-omgevingsdiensten. De overige provinciale taken *mogen* door een andere omgevingsdienst worden uitgevoerd. Alle omgevingsdiensten zijn een openbaar lichaam op grond van artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Op grond van de Wabo voeren omgevingsdiensten milieu-inspecties uit waarmee op de naleving van algemene regels (volgens het Activiteitenbesluit milieubeheer) en vergunningsvoorschriften wordt gecontroleerd. Deze omgevingsdiensten houden gezamenlijk toezicht op de activiteiten van in totaal bijna 350.000

---

<sup>31</sup> Deze taken zijn juridisch verankerd: in Bijlage IV van het Bor zijn de basistaken omschreven en Bijlage V van het bevat de omschrijving welke omgevingsdiensten BRZO-taken mogen uitvoeren.

<sup>32</sup> Zoals milieutoezicht en handhaving van ‘complexe’ omgevingsvergunningen, voorbereiding van het nemen van een besluit met betrekking tot (milieu-) inrichtingen, handhaving bij complexe milieubelastende bedrijven en handhaving van provinciale milieutaken.

<sup>33</sup> M.u.v. het behandelen van beschikkingen op bezwaar (gelet op art. 10:3, lid 3, Awb).

bedrijven<sup>34</sup>, waarvan aan ruim 15.000 bedrijven een omgevingsvergunning is verleend door omgevingsdiensten (Blokland et al., 2021). Jaarlijks worden er circa 75.000 inspecties uitgevoerd door omgevingsdiensten (Blokland et al., 2021). Om kennis en expertise te versterken en te verbinden hebben de directeurs van omgevingsdiensten de overkoepelende vereniging OmgevingsdienstNL opgericht. Ook faciliteert en ondersteunt OmgevingsdienstNL de samenwerking tussen de omgevingsdiensten.

#### **2.4.2 Buitengewoon opsporingsambtenaar**

Een functionaris die uit hoofde van zijn taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag, in overeenstemming met de geldende rechtsregels en met behulp van de hem daartoe beschikbaar gestelde bevoegdheden en middelen, zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten alsmede met de voorbereiding van de eventuele vervolging van deze feiten. (art. 2, Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar [BBO], 2022).

De boa-status wordt verleend door de bewindspersoon van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Boa's zijn onderverdeeld in domeinen (Figuur 8). Elke boa is (in beginsel) ingedeeld bij één van de zes domeinen, bestaande uit vijf inhoudelijke opsporingsdomeinen en een restdomein (art. 5, Beleidsregels boa, 2023). In dit onderzoek ligt de focus op de functiegroep *milieuopsporingsambtenaar* binnen de gespecificeerde milieuboa's uit domein 2 (zie ook art. 7.1 Beleidsregels boa, 2023). De overige functiegroepen binnen dit domein (categoriale aanwijzing functionerende boa's [zoals van de NVWA en Rijkswaterstaat], flora- en faunabeheerder, controleur openbare ruimte', gemeentelijke opsporingsambtenaar en controleur vaarwegen) worden in dit onderzoek achterwege gelaten.

Per boa-domein zijn er andere uitrustingsstukken en geweldsmiddelen toegekend. Het geweldsmonopolie berust bij de overheid. De minister van JenV kan, indien de noodzaak is aangetoond, ook politiebevoegdheden (veiligheidsfouillering, vervoersfouillering en insluitingsfouillering)<sup>35</sup> en vrijheidsbeperkende middelen (handboeien) of geweldsmiddelen (wapenstok, pepperspray, vuurwapen en een gecertificeerde diensthond) toekennen aan boa's (art. 2, Beleidsregels boa, 2023). Hiertoe besluit de minister indien er een redelijk te verwachten kans bestaat dat boa's bij de vervulling van hun functie met geweld (of dreiging daarvan) worden geconfronteerd. Daarnaast is er voldaan aan het noodzaakcriterium wanneer de opsporingsbevoegdheid "noodzakelijk is voor de uitoefening van de functie en een beroep op de politie voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden bezwaarlijk, niet mogelijk of niet wenselijk is" (Abraham & Van Soomeren,

---

<sup>34</sup> Dit betreft alle bedrijven die vallen onder de typen A t/m C, IPPC-bedrijven en BRZO/RIE4. Uitgezonderd zijn de bedrijven waarvoor het Rijk bevoegd is, zoals mijnbouwinstallaties (EZK/SODM), defensie-inrichtingen (IenW/ILT) en nucleaire installaties (ANVS).

<sup>35</sup> Zie art. 7, lid 9, Pw (2012).

2020, p. 29). Een van de oorzaken hiervoor kan onvoldoende deskundigheid of capaciteit bij de politie zijn. De minister wordt bij de toetsing van het noodzakelijkheidscriterium geadviseerd door de toezichthouder en direct toezichthouder. De lokale driehoek (burgemeester, OvJ, politiechef) krijgt hierbij ook een steeds prominentere rol (Abraham & Van Soomeren, 2020).

**Figuur 8**

*Boa-domeinen in Nederland*

<b>Domein 1</b>	<b>Openbare ruimte</b>
	De aanpak van overlast en kleine ergernissen die de leefbaarheid aantasten in de openbare ruimte
<b>Domein 2</b>	<b>Milieu, welzijn en infrastructuur</b>
	Natuur en milieu, arbeidsinspectie, voedsel- & warencontroles, dierenwelzijn, openbare gezondheid, fysieke leefomgeving (zoals gebouwen, parken, schone lucht, rivieren, bossen) en infrastructuur)
<b>Domein 3</b>	<b>Onderwijs</b>
	Handhaving leerplichtwet en wet- en regelgeving die daarmee te maken heeft
<b>Domein 4</b>	<b>Openbaar vervoer</b>
	Strafbare feiten opsporen binnen het domein openbaar vervoer
<b>Domein 5</b>	<b>Werk, inkomen en zorg</b>
	Strafrechtelijke handhaving op het gebied van werk, inkomen, belastingen en sociale zaken
<b>Domein 6</b>	<b>Generieke opsporing</b>
	Restcategorie boa's met meestal algemene opsporingsbevoegdheid

Een boa beschikt over: a. een titel van opsporingsbevoegdheid; b. de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheden, en; c. een akte van beëdiging (art. 2, BBO, 2022). De wettelijke kaders voor de boa zijn vastgelegd in artikel 142 van het WvSv, de Wet op de Economische Delicten (art. 17, WED) en de invoeringswet Politiewet (art. 3, hoofdstuk 2, afdeling 1, Pw 1993), die allen verder zijn uitgewerkt in het BBO en waarbij meermaals wordt verwezen naar de Politiewet 2012. De taken van milieuboa's kunnen onderverdeeld worden in vier thema's (Figuur 9). Het doel van het boa-beleid is om de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving door boa's te borgen en te verbeteren, zodat boa's deze belangrijke rol op een professionele en landelijk, uniforme wijze kunnen invullen (Beleidsregels boa, 2023).

Een boa dient aan meerdere kwaliteitscriteria te voldoen, waaronder het criterium dat een boa minimaal een derde fte aan de boa-taken dient te besteden (Kerngroep Kwaliteitscriteria, 2022). Daarnaast zijn er ook eisen gesteld aan de omgevingsdiensten om minimaal drie medewerkers in dienst te hebben die voldoen aan de opgestelde boa-criteria (Kerngroep Kwaliteitscriteria, 2022). Dit betekent dat iedere omgevingsdienst minimaal drie boa's (en dus één fte) in dienst moet hebben om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Dit betreffen boa's voor "natuur en milieu en fysieke leefomgeving"

(Kerngroep Kwaliteitscriteria, 2022, p. 31). Er wordt hierbij dus geen onderscheid gemaakt tussen de eerder genoemde functiegroepen binnen boa's uit domein 2.

### **Figuur 9**

*Boa-taken in het milieudomein (domein 2)*

#### **I. Uitvoerende ondersteuning bij (eenvoudige) zaken**

Bij (economische) milieudelicten (eenvoudige misdrijven en overtredingen in de zin van de WED) kan een milieuboa zelfstandig strafrechtelijk optreden. Dit kan ter ondersteuning of in plaats van een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Daarmee is het noodzakelijk dat de boa naast strafrechtelijke kennis, beschikt over kennis van het bestuursrecht (Awb).

#### **II. Deskundige ondersteuning bij gecompliceerde strafzaken**

De milieuboa verleent bij dit soort zaken voor politie of een BOD een belangrijke ondersteunende rol door inbreng van specialistische en/of juridische kennis over de betrokken milieuwetgeving.

#### **III. Signalerende rol bij zaken die buiten opsporingsbevoegdheid of competenties vallen**

De milieuboa heeft een signalerende taak bij de uitoefening van zijn werkzaamheden. Voor zaken waarvoor hij niet bevoegd of bekwaam is, heeft hij een belangrijke oog- en oor-functie voor de politie en/of andere bevoegde handhavinginstanties. De milieuboa registreert zijn bevindingen en maakt indien nodig een proces-verbaal van bevindingen op.

#### **IV. Terugkoppeling uitvoerbaarheid/handhaafbaarheid van normen en beleid**

De milieuboa kan problemen m.b.t. handhaafbaarheid van normen/uitvoerbaarheid van normen signaleren en doorgeven aan verantwoordelijke partijen zoals vergunningverleners, het OM en eventueel via een interne schakel aan intermediairs en ministeries die verantwoordelijk zijn voor de normstelling.

*Noot.* Aangepast overgenomen uit *Professionalisering milieuboa's: Evaluatie van het opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporingsambtenaren milieu, werkzaam in domein 2* (p. 41), door A. G. Mein en B. A. M. van den Berg, 2015, Verwey-Jonker Instituut (<https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2162>).

### **2.4.3 Rijksoverheid**

**Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.** Het ministerie van IenW is stelselverantwoordelijk: de bewindspersonen zijn aanspreekbaar op de werking van het VTH-stelsel als geheel. Op grond van artikel 5.6 van de Wabo is het stelselverantwoordelijk departement verplicht tot een tweejaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken. De minister van IenW dient aan de Kamer verslag uit te brengen omtrent de werking van deze wet in de praktijk. Hiermee heeft het ministerie van IenW een informerende functie over het uitvoerings- en

handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma en rapportage richting gemeenteraden en PS (art. 7.2; 7.3; 7.7, Wabo). Daarbij is het ministerie van IenW ook verantwoordelijk voor de normering en condities van de op- en inrichting van omgevingsdiensten.

**Landelijke toezichthouders.** De minister van IenW houdt, in de vorm van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), toezicht op de uitvoering van een aantal taken door provincies en gemeenten. In dit interbestuurlijk toezicht (IBT) op bestuursorganen gaat de ILT na of de provincies en gemeenten voldoende rekening houden met de (door het Rijk vastgestelde) wet- en regelgeving (Van Aartsen et al., 2021). Daarnaast houdt de ILT toezicht op de provinciale besturen met betrekking tot milieutaken waarvan de uitvoering aan de provincies is opgedragen in medebewind. Regelingen voor het IBT (zoals over interventie-instrumenten, oordeelsvorming en informatieverwerking) met betrekking tot het functioneren van het wettelijk VTH-stelsel zijn vastgelegd in de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt).<sup>36</sup> De ILT vervult binnen het VTH-stelsel naast haar toezichthoudende rol ook een adviserende rol aan de provincies bij de verlening van omgevingsvergunningen aan grote bedrijven.<sup>37</sup> De overige belangrijkste landelijke toezichthouders op de naleving van milieuwetgeving zijn de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid ([ISZW] waar naleving van milieuregels raakt aan arbeidsomstandigheden op bedrijven) en de Belastingdienst (waar overlap ontstaat tussen naleving van milieuregels en belastingen). Alle toezichthouders beschikken over een eigen Inlichtingen en opsporingsdienst (IOD), vandaar de ILT-IOD, NVWA-IOD, OD-NLA (Opsporingsdienst van de Nederlandse Arbeidsinspectie) en de FIOD (Fiscale Inlichtingen- en opsporingsdienst). De vier diensten samen vormen de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en), wettelijk gewaarborgd in de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten.

#### ***2.4.4 Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie***

De minister van JenV is verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie (OM) en de Nationale Politie (NP), waaronder het landelijk opsporings- en vervolgingsbeleid. Het OM is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van milieucriminaliteit. “De kleinschalige milieudelicten worden afgehandeld door de arrondissementsparketten; de middelzware en zware milieucriminaliteit vallen onder de verantwoordelijkheid van het Functioneel Parket” (Spapens, 2016, p. 43). Het FP is een specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het OM en heeft vier handhavingseenheden (Rotterdam, Den Bosch, Amsterdam en Zwolle) die elk over een milieuteam beschikken. In Nederland worden alle strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd onder leiding van het OM. Met betrekking tot milieucriminaliteit is dus de OvJ van het FP hiermee belast. Bij het uitvoeren van deze

---

<sup>36</sup> Het toezicht op de provinciale besturen is met de invoering van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) geregeld in art. 120 e.v. van de Provinciewet.

<sup>37</sup> Dit zijn voornamelijk de Brzo-bedrijven.

taken is het FP verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in strafzaken waarin een BOD de leiding heeft over het opsporingsonderzoek (Openbaar Ministerie, z.d.). Om de kwaliteit van de opsporing door de boa's te monitoren (en te waarborgen) en om toezicht te houden op de verrichting van opsporingshandelingen/het gebruik van bevoegdheden zijn hiervoor twee toezichthouders aangewezen (Abraham & Van Soomeren, 2020, p. 30): het OM<sup>38</sup> en de korpschef van de politie.

#### **2.4.5 Nationale Politie**

“De politie heeft tot taak, in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels, te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.” (art. 3, hoofdstuk 2, afdeling 1, Pw 2012). In feite is de Nationale Politie (NP) belast met de volgende twee wettelijke taken (Abraham & Van Soomeren, 2020): de handhaving van de openbare orde en hulpverlening (met als gezagsdrager de burgemeester) en de opsporing dan wel strafrechtelijke handhaving (met als gezagsdrager de OvJ). De strafrechtelijke milieuhandhaving behoort hiermee tot het generieke takenpakket van iedere politieagent (Spapens, 2016). De NP vervult deze taak samen met de BOD-en en de boa's. Hierin is een kanteling zichtbaar: de NP heeft zich door capaciteitsproblemen de afgelopen jaren steeds meer teruggetrokken en beperkt tot haar kerntaken, waardoor aan boa's (in alle domeinen) de ruimte werd gegeven om hun rol te vergroten en te professionaliseren (Terpstra et al., 2021; Van Stokkom & Terpstra, 2021). Desalniettemin is de korpschef van de NP aangewezen tot direct toezichthouder van boa's, waardoor de NP toeziet dat boa's hun instructies naleven en opsporingsbevoegdheden juist uitvoeren. De NP staat in deze taakvervulling dicht op de samenleving, waardoor zij over veel kennis en ervaring beschikken en hierdoor een unieke informatiepositie en adviserende rol heeft richting ketenpartners (Spapens, 2016). Daarnaast beschikt de NP over een breed palet van opsporingsbevoegdheden en -middelen die wettelijk zijn vastgelegd in de Politiewet 2012.

Naast de generieke politietaak heeft de politie haar milieutaken verankerd op een aantal andere plekken. Elke politie-eenheid (inclusief de landelijke politie-eenheid) beschikt namelijk over een eigen milieuopsporingsteam, een regionaal milieuteam (RMT), waarin zowel recherche als milieuspecialisten werkzaam zijn en de eenheden hebben milieu-informatierechercheurs ondergebracht bij de informatieorganisatie. Bovendien beschikt elk basisteam over één of meer milieuagenten, ook wel de ‘taakaccenthouders’ genoemd, die balansverstoringen signaleren en optreden tegen veelvoorkomende milieudelicten (AR, 2021b; Spapens, 2016). Deze milieuagenten vervullen daarnaast ook een vraagbaakfunctie (voor collega's) en verbindingsfunctie (naar recherche en handhavingpartners). Bovendien heeft de politie een milieu-expertisecentrum ondergebracht bij de

---

<sup>38</sup> Hoofdofficieren van Justitie van parketten, Functioneel Parket, Parket Centrale Verwerking OM en Landelijk Parket). In het geval van het milieudomein zijn dit de officieren van het FP.

landelijke eenheid, het Landelijk Milieu Expertise Centrum (LMEC) als onderdeel van het Kennis en Leercentrum (KLC).

#### ***2.4.6 Strategische Milieukamer***

Vanwege de complexe institutionele context met betrokkenheid van diverse ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties is een coördinerend orgaan in het leven geroepen, de Strategische Milieukamer (SMK), die wordt voorgezeten door de Hoofdofficier van het FP. De SMK, die ongeveer drie keer per jaar bijeen komt, heeft de regie over de grote lijn van de strafrechtelijke milieuhandhaving: “Daar worden landelijke prioriteiten bepaald, bijvoorbeeld aan de hand van uitvoeringsagenda’s.” (CCV, 2019, p. 15). De afstemming tussen straf- en bestuursrecht loopt op strategisch niveau dus via de SMK. Naast de Hoofdofficier van het FP (de voorzitter) bestaat de SMK uit een vertegenwoordiger van OmgevingsdienstNL namens de lokale overheden, de Inspecteur Generaal (IG) van de ILT, de IG van de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA) en de Portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de Korpsleiding van de Nationale Politie. De dagelijkse leiding, waaronder de weging van afzonderlijke zaken, ligt in handen van de Tactische Milieukamer (ook wel Landelijke Milieukamer genoemd) die wordt geleid door de coördinerend OvJ voor milieucriminaliteit van het FP.

### Hoofdstuk 3: Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van het onderzoek gevormd. Allereerst wordt het veelzijdige begrip milieucriminaliteit besproken (§3.1). Vervolgens worden een aantal complicerende factoren besproken die van invloed zijn op de aanpak van milieucriminaliteit (§3.2). Dan wordt er stil gestaan bij de ontwikkeling van het strafrecht (§3.3) en de strafdoelen (§3.4). Tot slot komen de afwegingen binnen handhaving aan bod (§3.5). Hiermee wordt de volgende deelvraag beantwoord: *Welke factoren beïnvloeden het besluitvormingsproces rondom de afweging tussen een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen volgens de wetenschappelijke literatuur?*

#### 3.1 Milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit is een ambigu begrip. Het betreft een breed scala aan sterk van elkaar verschillende fenomenen waarbij binnen wetenschappelijke literatuur of onderzoeksrapporten vaak wordt verwezen naar praktijken die door milieuwetgeving strafbaar zijn gesteld (Neve, 2021). Dit is een strikt legalistische definitie waar enkel strafrechtelijke overtredingen onder vallen. De andere benadering komt vanuit de ecologische rechtvaardigheid waarbij milieucriminaliteit verder gaat dan het classificeren van overtredingen in regels en wetten (Bisschop, 2021). In dit onderzoek wordt de tweede interpretatie van milieucriminaliteit aangehouden, dat verwijst naar gedragingen die zowel direct waarneembare of meetbare schade aan het milieu veroorzaken als indirecte schade die zich pas na lange tijd manifesteert (White, 2011). Dit sluit aan bij de definitie van het *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit*: “Milieucriminaliteit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs-) economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.” (Neve, 2021, p. 8).

In deze definitie van milieucriminaliteit is financieel gewin niet als een noodzakelijke voorwaarde geformuleerd, maar in de praktijk blijkt dat het hier wel vaak om gaat (Neve, 2021). Het voldoen aan milieuregelgeving bij economische activiteiten kost geld, waardoor het omgekeerd financieel aantrekkelijk wordt om niet aan regels te voldoen (met een concurrentievoordeel als gevolg). Hierbij is het belangrijk om te benadrukken dat alhoewel milieubelastend gedrag als moreel onwenselijk beschouwd kan worden en dus als milieucriminaliteit erkend wordt, dat gedrag alleen gesanctioneerd kan worden als het daadwerkelijk strafbaar is gesteld in nationale en internationale milieuwet- en regelgeving (Spapens, 2016).

Er kunnen een aantal categorieën binnen milieucriminaliteit worden onderscheiden. De eerste categorie is op basis van thema's (Figuur 10; Neve, 2021). Een andere indeling van milieucriminaliteit is gebaseerd op diverse kleursporen (Spapens, 2016): groen (alles wat te maken heeft met natuur, landbouw en de voedselketen), blauw (water), grijs (alles wat te maken heeft met bodem, afval, lucht en geluid) en rood (ruimtelijke-ordeningswetgeving). De grijze milieucriminaliteit

omvat alle grove overtreding van wetgeving die vervaardigd wordt op het ministerie van IenW, terwijl groene milieucriminaliteit (flora en fauna) qua wetgeving vooral het werkgebied is van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Binnen deze kadering van milieucriminaliteit richt dit onderzoek zich daarom op het grijze kleurspoor.

**Figuur 10**

*Thema's binnen milieucriminaliteit*

<b>Thema</b>	<b>Vertakkingen</b>
<i>Bodem en waterkwaliteit</i>	Mestfraude Illegale gewasbeschermingsmiddelen Bodem en grondstromen
<i>Circulaire economie</i>	Criminaliteit in relatie tot afvalstromen Oliefraude Illegale handel in koelmiddelen
<i>Veiligheid</i>	Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) Vuurwerkcriminaliteit
<i>Biodiversiteit</i>	Wildlife crime

### 3.2 Complicerende factoren binnen milieucriminaliteit

De opsporing van milieucriminaliteit is een complexe aangelegenheid. Dat komt volgens Spapens (2012) allereerst door factoren die aan de werkwijze van politie en betrokken organisaties in Nederland gerelateerd zijn. In de tweede plaats dient er binnen de aanpak van milieumisdrijven nauw te worden samengewerkt met andere instanties, zowel in binnen- als buitenland (Spapens, 2012). Milieucriminaliteit vindt immers plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken. Dit stelt bijzondere eisen aan de aanpak, zoals informatiedeling tussen regio's en afspraken over eigenaarschap (CCV, 2019). Daarnaast is milieucriminaliteit vaak verweven met andere vormen van criminaliteit, zoals fraude, witwassen en drugscriminaliteit. Dit bemoeilijkt de aanpak. Spapens (2012) onderscheid ook vier interne organisatorische factoren die de opsporing van milieucriminaliteit compliceren.

#### 3.2.1 Milieucriminaliteit is haalcriminaliteit

De eerste factor is dat milieucriminaliteit beschouwd wordt als 'haalcriminaliteit'. Dat wil zeggen dat deze vorm van criminaliteit zelden direct zichtbaar is en geen direct aanwijsbare (menselijke) slachtoffers heeft (Spapens, 2012). "Aandacht voor het milieu wordt belangrijk gevonden, maar overtredingen worden door de onzichtbaarheid van de gevolgen zelden als een acuut risico ervaren." (CCV, 2019, p. 12). Haalcriminaliteit vergt een andere aanpak dan reactief optreden (waarbij actie wordt ondernomen aan de hand van aangiften, noodhulp of ordeverstoringen). Bij

milieucriminaliteit is namelijk spuurwerk noodzakelijk: opsporingsdiensten moeten proactief (tijdrend, kostbaar en specialistisch) naar milieuovertreders op zoek (CCV, 2019; Spapens, 2012). Milieucriminaliteit is in andere woorden ook wel verborgen: “Milieuovertredingen hebben geen bloed en spoed karakter. Het ontbreekt daarmee aan een ‘natuurlijke’ directe prikkel om hier ook op te acteren.” (CCV, 2019, p. 12).

### **3.2.2 Milieucriminaliteit is (ook) organisatiecriminaliteit**

Milieucriminaliteit is een breed terrein en kent hierdoor ook verschillende soorten daders. Een milieucrimineel wordt vaak in verband gebracht met illegale groepen (Neve, 2021). Bij illegale groepen wordt ook wel gesproken over georganiseerde criminaliteit (vormen van ‘traditionele’ criminaliteit door criminele groepen), wat nauw verbonden is met ondermijning: de verweving tussen onder- en bovenwereld (veelal gerelateerd aan drugsriminaliteit en praktisch als synoniem wordt gebruikt). Ondermijning tast het milieu en de democratische rechtsorde aan en is daardoor steeds vaker thema van discussie binnen de aanpak van milieucriminaliteit (Boutellier et al., 2020; zie bijvoorbeeld ook Kortleven, 2020; Lam et al., 2018; Spapens, 2019). Milieucriminaliteit kan echter ook plaatsvinden binnen het kader van legale bedrijven (Neve, 2021). In deze vorm wordt milieucriminaliteit onder organisatiecriminaliteit geschaard, waaronder misdrijven vallen die “individueel of groepsgewijs door leden van een gerespecteerde en bonafide organisatie worden gepleegd worden gepleegd binnen het kader van de uitoefening van organisatorische taken.” (Van de Bunt, 1992, p. 6).

Milieucriminaliteit speelt zich dus vaak af binnen reguliere bedrijfsprocessen, waardoor weinig aangiftes gedaan worden en “de criminele uitstraling ontbreekt” (CCV, 2019, p. 12). “In dat geval zijn de eerstverantwoordelijke daders niet zelden de directeuren zelf, die naar buiten toe vaak een goede maatschappelijke reputatie hebben” (Spapens, 2012, p. 29). Daarnaast spelen strafbare feiten dus af binnen bekende en grote bedrijven en administraties die *well-connected* zijn met de samenleving, waardoor de druk op handhavers wordt verhoogd om (strafrechtelijk) op te treden (Spapens, 2012).

### **3.2.3 Milieucriminaliteit vergt deskundigheid**

In de derde plaats is milieucriminaliteit verweven in talloze wet- en regelgeving en geldig op een groot scala aan terreinen. Dit vergt een hoge mate van (juridische) deskundigheid (Spapens, 2012). Niet alleen op het gebied van milieuwetgeving, maar ook op het gebied van de regulering van markten. De activiteiten binnen de milieusector zijn namelijk op veel verschillende manieren gereguleerd: “Bedrijven hebben administratie-, informatie- en zorgplichten ten aanzien van de opslag, herkomst en bestemming. Daarnaast zijn er voorschriften, die vaak specifiek zijn voor de verrichte handelingen en de aard van de stoffen waarmee deze worden verricht.” (CCV, 2019, p. 12). Hierdoor gelden er verschillen eisen en normen tussen bedrijven. Deze eisen en normen zijn gekoppeld aan

bepaalde markten en vastgelegd in verschillende Nederlandse en Europese wetten, verordeningen en richtlijnen. “Door het specifieke en gedetailleerde karakter van mogelijke milieuvervuilende activiteiten is ook de regulering in de vorm van regels, voorschriften en wetten omvangrijk en complex.” (CCV, 2019, p. 12). Kennis van zowel wet- en regelgeving als van de regulering is noodzakelijk om goed toezicht te kunnen houden en vervolgens ook handhavend op te kunnen treden.

### **3.2.4 Milieucriminaliteit kent spanningsvelden**

Tot slot speelt milieucriminaliteit zich af in een institutioneel krachtenveld waarin ook een spanningsveld bestaat waarin afwegingen gemaakt moeten worden tussen milieubelangen en economische belangen, dat vaak ten koste gaat van handhaving van de wet (Spapens, 2012). In bredere zin staan milieu, economie (werkgelegenheid), duurzame ontwikkeling en criminaliteitsbestrijding op gespannen voet met elkaar, waardoor controle en preventie van milieucriminaliteit tekortschiet (Spapens, 2012; Van Wingerde et al., 2018). Dit spanningsveld wordt des te meer versterkt doordat bestuursorganen op het vlak van milieuwetgeving meerdere petten op kunnen hebben, zoals de rol van beleidsmaker, regelgever, vergunningverlener en handhaver (Spapens, 2012). Ook de boa kan een dubbele pet op hebben (bestuursrecht en strafrecht, zie ook §2.4.2).

### **3.3 Ontwikkeling van strafrechtelijke sanctie-instrumenten**

Bedrijfsactiviteiten in Nederland zijn onderworpen aan een breed scala van wettelijke regelingen om potentiële schadelijke effecten op de leefomgeving te beperken. Op de naleving van die wet- en regelgeving wordt toegezien door diverse toezichthoudende instanties. Toezicht op organisatiecriminaliteit is primair bestuursrechtelijk van aard (Struiksmā et al., 2007; Van de Bunt & Huisman, 2007). Veel organisatiecriminaliteit betreft een overtreding van bestuursrechtelijke wetgeving, waarna pas met de introductie van de Wet op de Economische Delicten (WED) in de jaren '50 een overtreding tot een strafbaar feit kan worden erkend, waarmee de strafrechtelijke handhaving wettelijk is geborgd (Huisman & Kleemans, 2017). De afweging tussen een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit is sindsdien ook onderwerp van debat, beleid en wetenschap (Huisman & Kleemans, 2017).

De introductie van milieustrafrecht in Nederland kende een moeizame start. Een aantal strafrechtartikelen bleken in de praktijk niet altijd goed uit te pakken, onder andere door moeilijk te bewijzen bestanddelen (zoals ‘stof’, ‘lucht’ en/of ‘openbare gezondheid’), waardoor vervolging uitbleef (Sackers, 2021). “Pas nadat de aandacht voor de noodzaak van ferme handhaving van het milieurecht steeds verder toenam, werd bij ernstig verwijtbare milieuverontreinigingen, aanvankelijk aarzelend, maar daarna met steeds grotere regelmaat, het strafrecht ingezet.” (Sackers, 2021, p. 53). Het belang van handhaving via het strafrecht is toegenomen, onder andere doordat via afvalstoffenstrafzaken inzicht werd verkregen in de omvang van criminele winsten (Sackers, 2021).

Binnen organisatiecriminaliteit is er ook steeds meer aandacht voor de maatschappelijke en financiële schade, die veel hoger is dan die van commune delicten (delicten die ieder ander zou kunnen plegen), aldus Van Wingerde et al. (2018). Hierdoor roept de politiek vaker op om (strenger) strafrechtelijk te handhaven, mede om milieucriminaliteit af te keuren: Tweede Kamerleden Hagen/Sneller hebben een motie ingediend en overwogen dat “de straffen op milieudelicten niet in verhouding staan tot de overtreding en derhalve onvoldoende afschrikwekkend zijn” en dat de Europese Richtlijn 2008/99/EG voorschrijft dat “sanctionering op milieudelicten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moet zijn, maar dat deze elementen niet expliciet in de WED zijn opgenomen, waardoor de strafmaat op milieudelicten in de praktijk niet aan deze vereisten voldoet en derhalve te laag is” (Kamerstuk II, 22343, nr. 344, 2022). Eerder schreef de minister in de memorie van toelichting van de Invoeringswet Omgevingswet ook dat bij zware delicten, die forse milieuschade (dreigen te) veroorzaken en in veel gevallen de rechtsorde schokken, de verdachte middels het strafrecht ter verantwoording moet worden geroepen (Kamerstukken II, 34986, nr. 3, 2018).

Milieucriminaliteit wordt (veelal in internationale context) aan wittenboordencriminaliteit (*White-Collar Crime*) gelinkt (ook een vorm van organisatiecriminaliteit) waarbij in de ogen van criminologen de straffen vaak (te) licht uitvallen (Sutherland, 1983; Van Onna, 2022) wat in onvoldoende mate een afschrikkende werking heeft (Huisman & Lesmeister, 2018). Dit is verbonden met de lage prioritering van witteboordencriminaliteit ten opzichte van gewelddadige criminaliteit en bedreigingen voor de nationale veiligheid (Holtfreter et al., 2008). “Het vertrouwen dat frauderende bestuurders, managers en bedrijfseigenaren ontvangen, maakt het mogelijk om fraude, witwassen en milieufeiten te plegen (het zwaard) en af te schermen (het schild).” (Van Onna, 2022, p. 134; zie ook §3.2.2). Hier lijkt verandering in te komen: grote ondernemingen en hun bestuurders worden niet automatisch meer gezien als “respectabele leden van de samenleving, maar als ‘bad guys’ die ernstige delicten plegen.” (Cullen et al. 2009; Van Wingerde et al., 2018, p. 407). De aanpak van organisatiecriminaliteit is ook steeds punitiever geworden (Van Wingerde et al., 2018; Huisman & Kleemans, 2017). Bovendien laat Beckers (2017) zien dat de boetes voor organisatiecriminaliteit de afgelopen jaren ook steeds hoger zijn geworden.

De toenemende aandacht rondom strafrecht heeft ook geleid tot een steeds sterkere verwevenheid van bestuurs- en strafrecht (Beckers, 2017). Het economische strafrecht biedt (nog meer dan het commune strafrecht) reparatoire sancties, terwijl de bestuurlijke boete, een punitieve sanctie opgelegd door een bestuursorgaan, in het bestuursrecht haar intrede deed. Bovendien is er ook overlap tussen het civiel recht, bestuursrecht en strafrecht binnen het leerstuk van de onrechtmatige daad, bijvoorbeeld bij het lozen van milieuvervuilende afvalstoffen zonder vergunning (Buisman,

2022; Lindeman, 2022).<sup>39</sup> Deze verwevenheid werd gezien als een belangrijke systeendoorbraak in de rechtshandhaving. Strafrecht, bestuursrecht en civiel recht worden ook vaak gecombineerd binnen milieuhandhaving en de samenloop hiertussen levert een bijzondere dynamiek op: “Sfeerovergang (toezicht slaat om in opsporing) of sfeercumulatie (toezicht en opsporing lopen naast elkaar) zijn hier kenmerkende fenomenen.” (Struiksma et al., 2007, p. 191). Dit maakt het ook lastiger om het strafrecht afzonderlijk te onderzoeken. Volgens Beckers (2017) heeft de strafrechtelijke rechtshandhaving, ondanks het naar elkaar toegroeien van bestuursrecht en strafrecht, nog steeds enkele unieke kenmerken: de morele geladenheid en de maatschappelijke herkenbaarheid. Beckers (2017) constateert dat de aanpak van organisatiecriminaliteit aansluiting zoekt op dit unieke karakter van strafrecht.

### 3.4 Strafdooelen

Het strafrecht is lang als *ultimum remedium* (Latijn voor: het laatste redmiddel) gezien (Sackers, 2021; Struiksma et al., 2007). Het strafrecht werd pas ingezet op het moment dat het bestuursrecht faalde of men simpelweg niet anders kon (Blomberg & Michiels, 1997), zoals hier is weergegeven:

Het strafrecht dient [volgens deze opvatting] te worden toegepast wanneer de overige juridische handhavingmiddelen ontoereikend blijken te zijn. Het strafrecht neemt een subsidiaire plaats in, het is het laatste middel waarnaar gegrepen moet worden, omdat het strafrechtelijke medicijn veel schadelijke bijwerkingen heeft. Het snijdt diep in de persoonlijke levenssfeer van veroordeelden (vrijheidsbeneming, ingrijpende strafprocessuele dwangmiddelen, stigmatisering) en moet daarom zorgvuldig gedoseerd worden toegepast. (Van de Bunt, 1989, geciteerd in Struiksma et al., 2007, p. 21).<sup>40</sup>

Door de toenemende afkeer tegen deze *ultimum-remedium*opvatting wordt het strafrecht steeds vaker gepositioneerd als *optimum remedium*. Dat wil zeggen dat het strafrecht moet worden ingezet waar het effect op de naleving (naar verwachting) het grootst is (Buisman, 2022; Crijns, 2019). Dit is een vorm van responsieve handhaving waarbij de keuze voor een bepaald instrument dient te worden afgestemd op de feiten en omstandigheden van een concreet geval. Idealiter wordt het strafrecht dan ingezet in betekenisvolle zaken waarmee maximale maatschappelijke effecten kunnen worden gerealiseerd. Hierbij worden zes handhavingdoelen met een ‘voorkeursvolgorde’ nagestreefd

---

<sup>39</sup> Civielrechtelijke aansprakelijkheid kan worden gevestigd indien sprake is van “een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht”, zoals een strafrechtelijke strafbepaling of een bestuursrechtelijk voorschrift (art. 6:162, Burgerlijk Wetboek).

<sup>40</sup> Van de Bunt, H. G. (1989). Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijke handhaving van milieurecht. In H. G. van de Bunt, O. C. W. van der Veen & P. Verfaillie, *Strafrechtelijke handhaving van Milieurecht* (pp. 12-13). Tjeenk Willink.

(1 = hoogste prioriteit; 6 = laagste prioriteit): “1) voorkomen van de overtreding; 2) beëindiging van de overtreding; 3) ongedaanmaking van de gevolgen van de overtreding; 4) bevorderen van regelnaleving na een overtreding; 5) vergoeding eisen van de veroorzaakte schade; 6) bestraffen van de overtreding.” (Blomberg & Michiels, 1997, geciteerd in Struiksmā et al., 2007, p. 30).<sup>41</sup> Struiksmā et al. (2007) stellen dat met name de laatste twee doelen om een strafrechtelijke handhaving zouden vragen. Beckers (2017) heeft in zijn onderzoek naar de praktijk van strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit geconcludeerd dat het strafrecht vaker het *unicum remedium*, ofwel het enige redmiddel is, dan een ultimatum of optimum remedium.

Bovendien wordt er binnen de literatuur van de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit vaak over de normadressaat gesproken: aan wie de strafrechtelijke maatregel wordt opgelegd (rechtspersonen of natuurlijke personen). Dit levert discussie op over in hoeverre “natuurlijke personen als feitelijk leidinggevendē verantwoordelijk zijn voor door rechtspersonen begane strafbare feiten” (Lindeman, 2022, p. 181). De vraag is hierbij of “bestuurders van (grote) rechtspersonen niet te vaak uit de wind gehouden worden en (dus) ‘wegkomen’ met kwaadwillend gedrag.” (Lindeman, 2022, p. 192). Deze constructie over daderschap is een complex fenomeen (Bisschop, 2021). Enerzijds is niet altijd mogelijk om één natuurlijke persoon te vervolgen voor een strafbaar feit, omdat er meerdere personen bewust gehandeld hebben en zeggenschap delen. Anderzijds stelt Lindeman (2022, p. 193): “Vergelding door leedtoevoeging zal door een rechtspersoon in de regel niet letterlijk worden gevoeld: een bedrijf kan niet naar de gevangenis en een flinke geldboete wordt domweg betaald uit de bedrijfskas.”.

### **3.5 Factoren van invloed op de strafrechtelijke afdoeningspraktijk**

Beckers (2017) heeft onderzoek gedaan naar (1) welke regelovertredingen er binnen organisatiecriminaliteit strafrechtelijk worden opgepakt, (2) hoe deze vervolgens worden afgedaan en (3) welke overwegingen hieraan ten grondslag liggen. Deze paragraaf staat stil bij het laatstgenoemde: het *waarom*. Veel organisatiedelicten zullen namelijk niet strafrechtelijk worden opgepakt of “nog voor het bestraffingstadium de strafrechtelijke trechter verlaten” (Beckers, 2017, p. 38). Dit roept vragen op over welke overwegingen bepalend zijn binnen de afwegingen tussen een bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijke afdoeningspraktijk. Beckers (2017) heeft hiertoe literatuur geanalyseerd van verschillende actoren in de strafrechtketen (voornamelijk rechters) en stelt dat er factoren zijn die de afloop van een strafzaak in hoge mate (selectief) beïnvloeden (Figuur 11). De Ridder en Struiksmā (2008) hebben onderzoek gedaan naar de afdoeningspraktijk van specifiek milieuhandhaving: bij verschillende pilots zijn interviews afgenomen met milieuhandhavers of milieucoördinatoren (bestuursorganen), parketsecretarissen of hoofdofficieren (FP) en beleidsmedewerkers of leden van

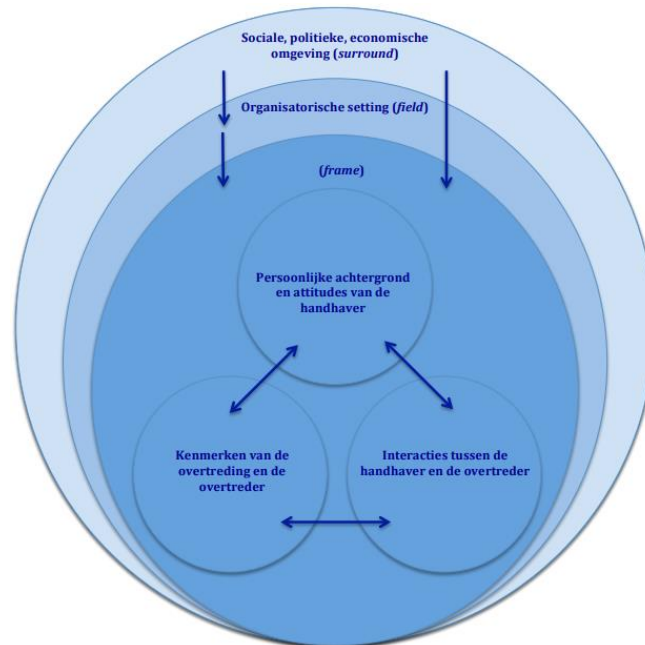
---

<sup>41</sup> Blomberg, A. B., & Michiels, F. C. M. A. (1997). *Handhaven met effect*. VUGA.

het RMT.<sup>42</sup> De Ridder en Struiksma (2008) hebben vier aspecten in kaart gebracht van toenmalige aspecten voor een niet-conforme uitvoering van beleid: weten, willen, kunnen en moeten. Deze aspecten worden puntsgewijs doorlopen.

**Figuur 11**

*Factoren die een rol spelen bij de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit en hun onderlinge samenhang*



*Noot.* Overgenomen uit *Tussen ideaal en werkelijkheid: een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* [Proefschrift, Erasmus University Rotterdam] (p. 50), door. J. J. H. Beckers, 2017, RePub (<https://repub.eur.nl/pub/94829>).

### 3.5.1 Weten: Landelijke Handhavingsstrategie

De eerste factor die het besluitvormingsproces binnen de strafrechtelijke aanpak is in hoeverre toezichthouders/boa's *weten* wanneer er sprake is van een overtreding en hoe een overtreding kan worden afgedaan (De Ridder & Struiksma, 2008). De aanpak hiervoor is vastgelegd in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, 2022).<sup>43</sup> “De LHSO biedt een afwegingsinstrument om in concrete gevallen afgestemd, eenduidig, effectief en evenredig te kunnen interveniëren. De LHSO dient als hulpmiddel voor een effectieve en rechtmatige handhaving.” (LHSO, 2022, p. 5). In de LHSO (2022) wordt een overtreding beoordeeld aan de hand van de kenmerken van zowel de overtreding als de overtreder. De LHSO is ervoor om te zorgen dat handhavende instanties de

<sup>42</sup> Destijds bestonden de omgevingsdiensten nog niet.

<sup>43</sup> De LHSO is de opvolger van de LHS uit 2014. In de kern is de strategie nauwelijks veranderd. In de LHSO is de aansluiting op de Ow beter gelegd, de terminologie geactualiseerd, de bestuurlijke boete toegevoegd en de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht (nog) beter beschreven en geborgd. Alhoewel de inwerkingtreding van de Ow is uitgesteld, is de LHSO al wel in werking getreden.

handhaving zo uniform mogelijk aanpakken, met als doel dat er een gelijk speelveld ontstaat. Hiervoor is een stappenplan opgesteld: “Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen.” (LHSO, 2022, p. 12). Bij iedere regelovertreding zet de LHSO in op een passende interventie. Onder een passende interventie wordt het volgende verstaan:

Een interventie die is gebaseerd op de verzamelde feiten en op een beoordeling van de aard en ernst van de overtreding en van de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd, en die zo effectief en efficiënt mogelijk leidt tot spoedig herstel van de rechtmatige toestand, verdere naleving waarborgt, herhaling voorkomt en/of straft indien dit passend of noodzakelijk is om de normadressaat tot naleving te bewegen dan wel om de norm te bevestigen (speciale en generale preventie). (LHSO, 2022, p. 10).

Om in het omgevingsrecht tot een passende interventie te komen stelt de LHSO (2022) dat indien herstel mogelijk is in ieder geval bestuursrechtelijk opgetreden dient te worden. De centrale doelstelling van het omgevingsrecht is immers het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, wat volgens de LHSO (2022, p. 10) betekent dat “bij de handhaving van het omgevingsrecht herstel van de rechtmatige toestand altijd het eerste doel moet zijn.”. Onder herstel wordt verstaan: “het beëindigen van de overtreding, het wegnemen of beperken van de gevolgen van de overtreding en/of het voorkomen van herhaling van de overtreding.” (LHSO, 2022, p. 10). Vanuit de beginselplicht tot handhaving ligt het aansturen op herstel primair bij het bestuur (LHSO, 2022).

## Figuur 12

*Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder*

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
Gevolgen ↑	<b>A.</b>	<b>B.</b>	<b>C.</b>	<b>D.</b>
/ Overtreder →	Goedwillend	Onverschillig	Calculerend	Notoir/crimineel

*Noot.* Aangepast overgenomen uit Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, p. 13), 2022 (<https://iplo.nl/publish/pages/183639/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief.pdf>).

De bevindingen van de toezichthouder/boa worden samengenomen en gepositioneerd in de basisinterventiematrix (Figuur 12). De gevolgen van de geconstateerde overtreding worden beoordeeld aan de hand van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals hinder, schade, verontreiniging, ziekten, gewonden of doden (mens, plant en dier). Dit wordt ook wel de onomkeerbaarheid van gevolgen genoemd waarbij geldt: “Hoe groter en/of ernstiger de schade, hoe eerder strafrechtelijke handhaving is geïndiceerd.” (LHSO, 2022, p. 14). Daarnaast kunnen onder de gevolgen van een overtreding ook worden verstaan de invloed op de controlemogelijkheden en de versturende effecten van de overtreding op het gezag van de overheid of op de betrokken bedrijfstak als zodanig (LHSO, 2022). De overtreder wordt door de handhaver getypeerd aan de hand van vier factoren (Figuur 13). In andere woorden gaat het hierbij om bewustzijn (van de ernst van de overtreding), overwegingen (opzettelijk gedrag of onwetendheid), houding (meewerkend of niet) en in hoeverre er sprake is van recidive gedrag (herhaling van eenzelfde type overtreding). De hoogte van de strafrechtelijke interventie is daarnaast ook verbonden met het verkregen financieel voordeel (winst of besparing), de combinatie met andere relevante strafbare feiten, in hoeverre de normadressaat bij zijn handelen is ondersteund naar malafide deskundigen, waarheidsvinding (door de ruime opsporingsbevoegdheden bij een strafrechtelijk onderzoek) en normbevestiging (door de expressieve kracht van strafrecht).

### **Figuur 13**

*Typering van (het gedrag van) de overtreder*

<b>A. Goedwillend</b>	Indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen
<b>B. Onverschillig</b>	Indien de overtreder passief of reactief is, een houding van ‘moet kunnen’ heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten
<b>C. Calculerend/ opportunistisch</b>	Indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toeneemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt)
<b>D. Notoir/crimineel</b>	Indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen

*Noot.* Aangepast overgenomen uit Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, p. 13), 2022 (<https://iplo.nl/publish/pages/183639/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief.pdf>).

Beckers stelt een vergelijkbaar beoordelingskader. De overtreding wordt volgens Beckers (2017, pp. 38-39) beoordeeld op basis van “het type en de omvang van de schade, het aantal slachtoffers, het type delict en de complexiteit van de zaak” en de overtreder op basis van de “aard en reputatie van de overtreder, gepercipieerde oorzaken van de wetsovertreding of de mate van opzet en juridische problemen met betrekking tot het vinden van verklaringsbereide slachtoffers en getuigen en hiermee kunnen bewijzen van het opzettelijke gedrag van de overtreder”. Volgens De Ridder en Struiksmā (2008, p. 89) is er onduidelijkheid over de definitie van de begrippen uit Figuur 13: “Bestuurlijke handhavers weten niet altijd hoe dergelijke begrippen geïnterpreteerd en toegepast moeten worden.”. Bovendien stellen De Ridder en Struiksmā (2008, p. 93) met betrekking tot de afstand tussen gemeentelijke handhavers en medewerkers van het FP het volgende: “Sinds de centralisatie bij het OM van de milieutaak van de arrondissementen naar het FP met zijn vier handhavingseenheden is de afstand letterlijk en figuurlijk toegenomen.”.

### **3.5.2 Willen: *Persoonlijke achtergrond en attitudes van handhavers***

Beckers (2017) stelt dat de persoonlijke achtergrond en attitudes van de individuele handhaver de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit kan beïnvloeden. Deze persoonlijke achtergrond wordt gevormd door: persoonlijke ideologieën van de handhaver, werkervaring, baantevredenheid, leeftijd, gedragsnormen en houding ten aanzien van de ernst van de ernst van organisatiecriminaliteit, beleidsdoelstellingen, doelgroep, werklast en de veronderstelde mate van effectiviteit van de beschikbare handhavingsmiddelen (Beckers, 2017; zie ook Gormley, 1998). Benson en Cullen (1998) hebben onderzoek gedaan naar factoren die de bereidheid van Officieren van Justitie positief beïnvloeden om organisatiecriminaliteit om te zetten in een strafrechtelijke vervolging. Deze factoren werden onverdeeld in: (1) de aard van het delict, (2) afschrikwekkende en opvoedende functies, (3) zorgen vanuit de gemeenschap en (4) overige factoren. Benson en Cullen (1998) stellen dat de aard van het delict de meest invloedrijke factor betrof: bij substantiële fysieke of economische schade als gevolg van het delict was sprake van een toenemende bereidheid.

De Ridder en Struiksmā (2008) hebben verschillende argumenten voor handhavers in kaart gebracht om de voorkeur te geven aan een alternatieve werkwijze (dan de toenmalige handhavingsstrategie). Het eerste argument daarvoor heeft betrekking op de effectiviteit: een waarschuwingsbrief zou in de praktijk al voldoende effect sorteren om de overtreding te doen verhelpen, terwijl een vooraankondiging van een bestuursdwang of dwangsom geen effect heeft, maar wel extra handhavingskosten teweeg brengt (De Ridder & Struiksmā, 2008). Het tweede argument luidt als volgt:

Er is geen bestuurlijk draagvlak om zonder te waarschuwen een vooraankondiging van een dwangsom of van bestuursdwang af te geven. Bestuurders (en ambtenaren) geven er de voorkeur aan om te trachten het geconstateerde milieuprobleem eerst langs de weg van het

overleg op te lossen voordat men dwang gaat toepassen. (De Ridder & Struiksma, 2008, p. 89).

In het verlengde hiervan stellen De Ridder en Struiksma (2008, p. 90) dat bestuurlijke handhavers weinig affiniteit hebben met strafrecht (of strafrechtelijke begrippen) en daardoor “eerder geneigd zijn ze niet actief te hanteren”. Het vierde argument is te vinden in het spanningsveld binnen milieuhandhaving als een van de complicerende factoren (§3.2), namelijk de integrale afweging tussen werkgelegenheid aan de ene kant en milieubelangen aan de andere kant (De Ridder & Struiksma, 2008). Als vijfde argument wordt gesteld dat lokale toezichthouders (vaak anders dan de politie of het FP) een doorlopende relatie met een bedrijf hebben: “Lokale toezichthouders hebben er een voorkeur voor een goede relatie met het bedrijf in stand te houden, in de overtuiging dat het naleefgedrag van het bedrijf daardoor meer wordt bevorderd dan door ingrepen die een breuk forceren.” (De Ridder & Struiksma, 2008, p. 90). Als zesde argument kan een handhavingsstrategie als “te rigide” of “te zwart-wit” wordt beschouwd, waardoor het in onvoldoende mate ruimte biedt voor een genuanceerde afweging, wat ook wel het “werken met het Fingerspitzengefühl” wordt genoemd (De Ridder & Struiksma, 2008, p. 90). Als zevende en laatste argument halen De Ridder en Struiksma (2008, p. 90) aan dat handhavers gefocust zijn op het oplossen van milieuproblemen die zij dermate ernstig vinden en daardoor de regels selectief toepassen: “De sanctiestrategie veronderstelt dat een toezichthouder met de bril van de regels op naar overtredingen van milieuregels kijkt, terwijl in werkelijkheid een toezichthouder meer vanuit een beoordeelde werkelijkheid naar de regels kijkt.”.

### **3.5.3 Kunnen: Organisatorische setting**

De derde factor die het strafrechtelijk besluitvormingsproces kan beïnvloeden is de organisatorische context. De keuzes die een individuele handhaver maakt worden beïnvloed door de kenmerken van een handhavingsinstantie. Volgens Beckers (2017) wordt de organisatorische context gevormd door: (1) de reputatie van de handhavende instantie, (2) de rol van de leidinggevenden bij het wekken van bepaalde verwachtingen, (3) de normen van de organisatie ten aanzien van handhaving, (4) de mate waarin de beleidsvrijheid of discretionaire ruimte van de individuele handhaver van bovenaf wordt beperkt, (5) beschikbare capaciteit, (6) beschikbare expertise, (7) aanwezige technische middelen, (8) aanwezige financiële middelen en tot slot (9) aanwezigheid van civielrechtelijke of bestuursrechtelijke alternatieven.

Benson en Cullen (1998) hebben ook onderzoek gedaan naar factoren die de bereidheid van Officieren van Justitie aantasten. De negatieve factoren werden onverdeeld in: (1) gebrekkige middelen, (2) juridische of opsporingsbeperkingen (waaronder het deskundigheidsniveau van medewerkers), (3) de beschikbaarheid van alternatieve sancties en (4) gemeenschapsverwachtingen of de impact op de gemeenschap (Benson & Cullen, 1998, p. 79). Met name onvoldoende opsporings- of

vervolgingspersoneel speelt een grote rol in het aantasten van de bereidheid tot vervolging (Benson & Cullen, 1998).

De Ridder en Struiksma (2008, p. 90) benoemen ook dat uitvoerders vaak niet in staat zijn om de handhavingsstrategie te volgen: “Men beschikt niet over de ambtelijke capaciteit om beschikkingen te schrijven voor alle constatering die volgens de landelijke sanctiestrategie om een handhavingsbeschikking zouden vragen”. In het verlengde hiervan stellen De Ridder en Struiksma (2008) dat de strafrechtelijke handhavers ook over onvoldoende capaciteit beschikten om proces-verbaal op te maken bij een overtreding (volgens de toenmalige handhavingsstrategie). Hierdoor zijn de handhavers gedwongen om naar de kosteneffectiviteit van instrumenten te kijken waarbij handhavers stellen dat de kosteneffectiviteit van een waarschuwingsbrief veel hoger is dan van een handhavingsbeschikking (De Ridder & Struiksma, 2008). Naast de kwantitatieve capaciteit werd door De Ridder en Struiksma (2008, pp. 90-91) ook de kwalitatieve capaciteit als factor aangehaald: “Bij zowel de bestuursorganen als het FP is niet altijd de benodigde deskundigheid aanwezig om in dergelijke gevallen adequaat te handhaven.”.

### **3.5.4 Moeten: Fysieke, sociale, economische en politieke omgeving**

De vierde en laatste factor die het strafrechtelijk besluitvormingsproces kan beïnvloeden is de sociale, economische en politieke omgeving. Beckers (2017) stelt dat deze omgeving wordt gevormd door: (1) de politieke ideologie van de zittende regering, (2) de politieke houdbaarheid van een bepaalde handhavingsactie, (3) de politieke bemoeienis met individuele zaken, (4) de mate van publieke verontwaardiging naar aanleiding van een bepaalde wetsovertreding, (5) genereerde publiciteit en tot slot (6) de stand van de economie. De manier waarop toezichthouders en handhavers opereren kan niet gezien worden als een maatschappelijk vacuüm, maar zijn juist sterk verweven met de wensen, verwachtingen en druk vanuit de maatschappelijke omgeving (Beckers, 2017; Benson & Cullen, 1998). In grotere zaken of incidenten kunnen handhavers door media-aandacht soms ook niet ontkomen aan de inzet van strafrecht (Benson & Cullen, 1998). Het gaat hierbij omgrijpende en omvangrijke delicten: technische, complexe en onbeduidende delicten spreken slechts in geringe mate tot de verbeelding van burgers en roepen daardoor ook minder emoties op (Beckers, 2017). De stand van de economie is daarnaast direct verbonden met de financiering: “In tijden waarin het Nederlandse Openbaar Ministerie wordt geconfronteerd met bezuinigingen, is het waarschijnlijk dat de nadruk nog meer op efficiency komt te liggen.” (Beckers, 2017, p. 49). Mede hiertoe is de bestuurlijke boete in het leven geroepen: deze vorm van buitengerechtelijke afdoening is minder afhankelijk van de fluctuatie van de economie (Mein, 2015).

Tot slot benoemen De Ridder en Struiksma (2008) als factor dat handhavers een hoge mate van vrijblijvendheid voelen en zich niet verplicht voelen om de handhavingsstrategie te volgen. De LHSO is immers een leidend principe en wordt ook wel een hulpmiddel of richtlijn genoemd. Desalniettemin zijn er op basis van het Omgevingsbesluit (Ob) kwaliteitscriteria opgesteld voor het

VTH-beleid, waardoor omgevingsdiensten wel verplicht zijn om in hun handhavingwijze aan te sluiten bij de LHSO. Dit heeft als doel om rechtszekerheid en rechtsgelijkheid te waarborgen.

De toezichthouders zijn street-level-bureaucrats die in belangrijke mate zelf bepalen of en hoe er in concrete gevallen gehandhaafd wordt. De aansturing en registratie zijn bij veel handhavingsorganisaties niet dusdanig dat er gecorrigeerd wordt indien men een eigen ‘sanctiestrategie’ toepast, ook niet indien die voornamelijk bestaat uit waarschuwen. (De Ridder & Struiksma, 2008, p. 91).

### **3.6 Explorerende factoren**

De verschillen tussen omgevingsdiensten kunnen volgens Blokland et al. (2021) door een aantal factoren worden verklaard. Een aantal van deze factoren worden in deze paragraaf kort benoemd. Door het gebrek aan wetenschappelijke onderbouwing vormen deze factoren niet de onafhankelijke variabelen van het onderzoek. Deductief toetsen (verbanden tussen cijfers leggen) was ook geen onderdeel van dit onderzoek. De cijfers worden in deze paragraaf wel genoemd om inzicht te verwerven en de factoren zijn kort ter sprake gekomen in de interviews om een mogelijk verband te verkennen (zie Bijlagen).

#### **3.6.1 Kenmerken van de regio**

Volgens Blokland et al. (2021, p. 34) is de regio waarin een omgevingsdienst een mogelijke verklarende factor voor de verschillen tussen omgevingsdiensten: “De regio waarin een omgevingsdienst opereert bepaalt deels de opgave waarvoor de omgevingsdienst gesteld staat. Een industriële regio stelt andere eisen aan de uitvoering dan een agrarische of een grootstedelijke regio” (Blokland et al., 2021, p. 34). Iedere omgevingsdienst heeft dus een eigen uniek inrichtingenbestand. Hierbinnen kan allereerst het aantal inrichtingen verschillen per omgevingsdienst (Figuur 14). “Type A-bedrijven vallen weliswaar onder de milieuwetgeving, maar hebben veelal weinig impact op het te programmeren werk van een omgevingsdienst” (Blokland et al., 2021, p. 15). Om deze reden is besloten om type A-bedrijven niet mee te nemen in deze tabel. Ook de complexiteit van de inrichtingen kan sterk verschillen per omgevingsdienst. Complexe (Brzo-) bedrijven krijgen binnen omgevingsdiensten meer aandacht. In het Brzo 2015 staat dat bij hogedrempelbedrijven jaarlijks een inspectie wordt gehouden en bij lagedrempelbedrijven is dit ten minste één keer per drie jaar (tenzij het bevoegd gezag het inspectieprogramma aanpast).

**Figuur 14***Aantal inrichtingen per omgevingsdienst (2020)*

	<i>Type-B</i>	<i>Type-C</i>	<i>IPPC</i>	<i>Brzo/RIE-4</i>	<i>Totaal</i>
<b>OD-H</b>	16.585	194	21	n.v.t.	16.800
<b>OD-ZHZ</b>	8.081	250	41	n.v.t.	8.372
<b>DCMR</b>	17.642	600	134	165	18.541
<b>OD-MH</b>	8.738	124	?	n.v.t.	8.862
<i>Totaal</i>	<i>51.046</i>	<i>1.168</i>	<i>196</i>	<i>165</i>	

### 3.6.2 Takenpakket van omgevingsdiensten

Ten tweede is de omvang van het takenpakket van omgevingsdiensten mogelijk van invloed op de verschillen. Er heerst nog onduidelijkheid over het onderbrengen van de basistaken bij omgevingsdiensten. De staatssecretaris van het ministerie van IenW heeft aan de provincies gevraagd of alle basistaken zijn ondergebracht bij omgevingsdiensten (Kamerstukken II, 22343, nr. 360, 2023). Het blijkt dat niet alle gemeenten de VTH-taken volledig hebben gemandateerd aan omgevingsdiensten.<sup>44</sup> Er zijn ook omgevingsdiensten die vrijwel alleen het BTP uitvoeren en omgevingsdiensten die tot bijna 80 procent aanvullende taken uitvoeren voor gemeenten, zoals BRIKS<sup>45</sup>-taken, taken op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) en adviestaken (Blokland et al., 2021). Uit de oriënterende gesprekken (Bijlage 3) blijkt dat het verzamelen van deze cijfers lastig is: het ministerie is hier afhankelijk van het aanleveren van correcte en actuele informatie door provincies, gemeenten en omgevingsdiensten. De staatssecretaris van het ministerie van IenW heeft hierop het volgende gesteld: “Ik vind het zorgwekkend dat geen van de partijen in het VTH-stelsel zicht heeft op het onderbrengen van deze taken. Het heeft mijn hoogste prioriteit om deze basis op orde te krijgen.” (Kamerstukken II, 22343, nr. 360, 2023, pp. 4-5).

### 3.6.3 Financiering van omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten in Nederland worden gefinancierd door bijdragen van de participanten (het bevoegd gezag: de provincie en verschillende gemeenten). De financiering per omgevingsdienst verschilt sterk (Blokland et al., 2021; zie ook §4.4). Door de jaren heen is er volgens Van Leest et al. (2015) toenemende behoeften bij gemeentelijke opdrachtgevers om van de oorspronkelijke inputfinanciering (lumpsum: vaste bijdrage per deelnemer in één keer) over te stappen naar outputfinanciering (op basis van de afname van producten en diensten). Bovendien is een combinatie van verschillende financieringswijze ook mogelijk, zoals een vaste bijdrage en een variabele bijdrage. Een omgevingsdienst is logischerwijs gebonden aan financiën: als het geld op is, dan moet er of meer geld komen of er worden minder taken uitgevoerd. Hiermee is naar verwachting ook de boa-capaciteit verbonden.

<sup>44</sup> Conform Bijlage IV, behorende bij §7.1, art. 7.1, lid 1, Wabo.

<sup>45</sup> BRIKS-taken zijn Bouwen, Reclame, Inritten, Kappen en Slopen. Het begrip omvat echter alle activiteiten, genoemd in art. 2.1 en art. 2.2 van de Wabo, uitgezonderd milieuactiviteiten.

## Hoofdstuk 4: Methodologisch kader

In dit hoofdstuk worden de gebruikte methoden in het onderzoek beschreven en onderbouwd. Eerst wordt achtereenvolgens de keuze voor de onderzoeksstrategie, -methode en -techniek toegelicht. In dit onderscheid zit een zekere gelaagdheid: “van een meer globale aanpak (strategie) naar de praktische werkwijze (methode en techniek) van de uitvoering van het onderzoek” (Van Thiel, 2015, p. 72). Binnen de onderzoeksmethode wordt stilgestaan bij de dataverzameling (§4.2) en binnen de onderzoekstechniek wordt de data-analyse beschreven (§4.3). De casusselectie beschrijft de omgevingsdiensten die zijn geselecteerd in dit onderzoek (§4.4). Als laatst wordt er stil gestaan bij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (§4.5).

### 4.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is “de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek” (Van Thiel, 2015, p. 72). Volgens Van Thiel (2015) zijn er vier mogelijke onderzoeksstrategieën mogelijk, namelijk een experiment, enquête, gevalstudie (*case study*) of bestaand materiaal. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een case study met als doel om te verkennen, te verklaren en te ontwerpen. Dit onderzoek kan namelijk bijdragen aan het verklaren van de verschillen met betrekking tot de inzet van boa’s bij omgevingsdiensten en het opstellen van aanbevelingen om de slagkracht van omgevingsdiensten in het handhavingstelsel te versterken. Een case study is diepgaand onderzoek naar een actueel onderwerp (case) in een natuurlijke situatie (het veld). Een case study levert veel gedetailleerde informatie op en geeft daardoor een goede weergave van de realiteit (Blatter & Haverland, 2012). Daarnaast worden case studies vaak gebruikt voor het oplossen van concrete maatschappelijke vraagstukken.

### 4.2 Onderzoeksmethode

#### 4.2.1 *Grounded Theory Approach*

De Grounded Theory Approach (GTA) is een kwalitatieve onderzoeksmethode waarmee onderzoekers een nieuwe wetenschappelijke theorie kunnen ontwikkelen op basis van systematisch verzamelde en geanalyseerde gegevens (Glaser & Strauss, 1967). In dit onderzoek zijn dat kwalitatieve gegevens uit interviewtranscripten (§4.2.3). De GTA is nuttig wanneer wordt geprobeerd om gedrag te verklaren, wat aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek. De uitdaging binnen de GTA ligt in de data-analyse en het werken met enorme hoeveelheden empirische gegevens, die vaak meerdere betekenissen kunnen hebben (Walker & Myrick, 2006). Hierbij wordt een inductieve werkwijze gehanteerd. Bij inductief onderzoek wordt een nieuwe, algemene theorie gegenereerd vanuit data (Glaser & Strauss, 1967). Deze werkwijze daagde de deductieve onderzoeksmethode, waarbij een theorie getest of verfijnd wordt, uit (Chun Tie et al., 2018). Tegenwoordig wordt de GTA van Glaser en Strauss (1967) omschreven als een combinatie van inductivisme (komt tot uitdrukking in de open en flexibele onderzoeksopzet, dataverzameling in de natuurlijke omgeving en data-analyse)

en deductivisme (zichtbaar in de neiging tot systematiek, verificatie en theorievorming), aldus De Boer (2011). Binnen de empirische cyclus vindt inductief onderzoek (theorie genereren) plaats alvorens deductief onderzoek (theorie toetsen) kan plaatsvinden (Van Thiel, 2015). Er is in dit onderzoek voor een inductieve werkwijze gekozen door het gebrek aan eerder theoretisch onderzoek omtrent de verschillen tussen omgevingsdiensten in Nederland.

#### **4.2.2 Inhoudsanalyse**

Binnen een strategie kunnen meerdere verzamelingsmethoden, ofwel manieren om gegevens te verzamelen, worden gebruikt (Van Thiel, 2015). Als eerst is hiervoor gebruik gemaakt van inhoudsanalyses: het analyseren van de inhoud van bestaand materiaal. Hieronder vallen wetenschappelijke artikelen, onderzoeks- en evaluatierapporten en interne documenten van IenW. De beleidsmatige en juridische informatie die hieruit gewonnen is vormt de basis voor het beleidskader (Hoofdstuk 2) en dient voornamelijk als achtergrondinformatie rondom het beleidsveld en de wettelijke kaders van boa's in het VTH-stelsel. Deze informatie is zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Bij de selectie van dit bestaand materiaal is gekozen voor de meest recente documenten om een zo actueel mogelijk beeld van de werkelijkheid te kunnen schetsen. Het meeste materiaal is toegankelijk via Google Scholar. Om zoekresultaten uit te breiden zijn zowel Engelstalige als Nederlandstalige zoektermen gebruikt, voornamelijk via de 'best-match-method' (het achter elkaar invullen van relevante termen in de zoekbalk).

#### **4.2.3 Interviews**

Als tweede verzamelingsmethode zijn interviews gebruikt. Door interviews, ofwel het stellen van vragen aan personen (respondenten), kan er gedetailleerde empirische informatie verzameld worden (Van Thiel, 2015). Daarnaast bieden interviews een mogelijkheid om niet-feitelijke informatie te verkrijgen, zoals meningen, percepties en relaties, zodat overtuigingen met betrekking tot de reden(en) achter de verschillen omtrent de inzet van boa's door omgevingsdiensten aan het licht komen. Deze kwalitatieve methode van onderzoek maakt het mogelijk om verschillende visies van betrokken actoren te onderzoeken. Kwantitatieve onderzoeksmethoden - zoals enquêtes met gestandaardiseerde antwoordopties - geven geen ruimte om deze overtuigingen in kaart te brengen. Ten slotte bieden interviews ook een goede maatstaf om feiten te controleren (Van Thiel, 2015).

In dit onderzoek zijn 10 interviews gehouden met in totaal 13 respondenten (Bijlage 3). De interviews vormen een primaire bron van data en zijn (door middel van citaten) leidend geweest voor het opstellen van de resultaten en de aanbevelingen. Er is gekozen voor semigestructureerde interviews. Dit betreft een gesprek aan de hand van een interviewhandleiding (topiclist) met vaste onderdelen (Bijlage 1): een introductie (toelichting van doel en werkwijze), de interviewvragen en de afsluiting (dankwoord en vervolg). De interviewvragen bestaan uit een aantal vooraf geformuleerde vragen die aan de respondent worden gesteld (Van Thiel, 2015). Alle interviews zijn inductief

ingestoken, veelal met de open vraag: “Er zitten grote verschillen tussen aantal boa’s per omgevingsdienst. Kan er iets gezegd worden over de achtergrond hiervan, en de voor- en nadelen?” (Bijlage 1). Er is voor een semigestructureerd interview gekozen om respondenten enerzijds toch (deels) te sturen richting de informatiebehoefte van de opdrachtgever en niet te veel ruimte weg te geven en anderzijds om ook flexibiliteit te bieden voor achtergronden, verdieping en verduidelijking om antwoorden beter te begrijpen (Van Thiel, 2015). Geheel open interviews zou mogelijk ook te veel of te uiteenlopende data opleveren, waardoor de haalbaarheid van het verwerken en analyseren van de data in het geding zouden kunnen komen.

### **4.3 Onderzoekstechniek**

De onderzoekstechniek duidt aan hoe de gegevens worden geanalyseerd (Van Thiel, 2015). De onderzoekstechniek om de data uit de interviews te verwerken, analyseren en ordenen is coderen. Een code is een beknopte weergave van waar een kwalitatieve data-eenheid betrekking op heeft, waardoor het mogelijk wordt om de data-eenheden te vergelijken (Saldaña, 2013; Van Thiel, 2015). Hiervoor zijn de interviews uitgeschreven in een letterlijk uitgetypt verslag (transcript), die later ter controle aan de respondenten zijn voorgelegd. Een dergelijke *member check* kan namelijk bijdragen aan het vergroten van de acceptatie van de onderzoeksbevindingen onder zowel respondenten als opdrachtgevers (Van Thiel, 2015). De transcripten zijn vervolgens ingevoerd in ATLAS.ti, een hulpprogramma voor de kwalitatieve analyse van grotere hoeveelheden tekstuele gegevens. ATLAS.ti biedt namelijk een verscheidenheid aan hulpmiddelen voor het uitvoeren van een systematische benaderingsanalyse van ongestructureerde gegevens (die niet zinvol kunnen worden geanalyseerd door formele, statistische benaderingen) om complexe fenomenen die in de interviews verborgen zijn te verkennen. In dit programma wordt dus het stappenplan van coderen doorlopen voor de transformatie (interpretatie) van het primaire onderzoeksmateriaal (interviews) in bruikbare kennis.

#### **4.3.1 Sensitizing concepts**

Door de jaren heen heeft de GTA van Glaser en Strauss (1967) verschillende benaderingen ontwikkeld: de traditionele benadering (geassocieerd met Glaser), de geëvolueerde benadering (geassocieerd met Strauss, Corbin en Clarke) en de constructivistische benadering (geassocieerd met Charmaz). Het onderscheid zit in de uitwerking van de methodologie. In dit onderzoek is gekozen voor de constructivistische benadering van Charmaz (2006). De reden hiervoor is dat dit onderzoek aansluit bij de focus van deze benadering: het bestuderen van handelingsprocessen met betrekking tot het aanstellen van boa’s en de afwegingen in sanctioneren door boa’s. In deze benadering van Charmaz (2006) worden een aantal stappen doorlopen en worden als ondersteuning voor de analyse *sensitizing concepts* (richtinggevendende begrippen) geformuleerd: “Sensitizing concepts provide starting points for building analysis to produce a Grounded Theory.” (Bowen, 2006, p. 20). De term werd

geïntroduceerd door Blumer (1954), die een *definitive concept* contrasteert met een sensitizing concept:

A definitive concept refers precisely to what is common to a class of objects, by the aid of a clear definition in terms of attributes or fixed benchmarks. ... A sensitizing concept lacks such specification of attributes or benchmarks and consequently it does not enable the user to move directly to the instance and its relevant content. Instead, it gives the user a general sense of reference and guidance in approaching empirical instances. Whereas definitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitizing concepts merely suggest directions along which to look. (Blumer, 1954, p. 7).

Sensitizing concepts trekken dus de aandacht naar belangrijke kenmerken van een bepaald fenomeen en geven hiermee richtlijnen voor onderzoek in specifieke omstandigheden, wat de basis kan vormen voor de start van een kwalitatief onderzoek (Bowen, 2006). Er is voor het gebruik van sensitizing concepts gekozen, omdat de te onderzoeken werkelijkheid omtrent de inzet van boa's door omgevingsdiensten nog te onbekend is. Het volledig vaststellen en operationaliseren van begrippen voorafgaand aan het onderzoek is hierdoor niet mogelijk. In plaats daarvan worden begrippen dus geattendeerd: "Sensitizing concepts zijn begrippen die de onderzoeker gevoelig maken voor bepaalde aspecten van een te onderzoeken werkelijkheid." (Smaling, 2021, p. 65). De richting van deze begrippen zijn niet vooraf uitgestippeld: "Het doel ligt van tevoren niet helemaal vast en de weg ernaartoe ook niet, hoogstens globaal." (Smaling, 2021, p. 66). Gaandeweg het onderzoek kunnen diverse aspecten van de sensitizing concepts duidelijker worden, waardoor aan het eind van het onderzoek een begrip pas gevuld en geoperationaliseerd kan worden (Blumer, 1954). Dit is een iteratief proces: voortdurend worden empirische data met elkaar vergeleken en de stappen continue herhaald worden.

#### **4.3.2 Stappenplan van data-analyse**

**Stap 1: Sensitizing concepts.** Het onderzoek start met een probleemstelling en onderzoeksvraag waarbij er met behulp van sensitizing concepts richting wordt gegeven in het verzamelen en analyseren van data. De sensitizing concepts zijn opgesteld op basis van oriënterende gesprekken (Bijlage 3), alvorens de data-analyse van start is gegaan (Figuur 15). Hierbij kwamen termen naar boven als 'koudwatervrees' voor de inzet van het strafrecht binnen omgevingsdiensten. Daarnaast komen boven tafel dat de boa een steeds sterkere positie heeft verworven binnen de omgevingsdiensten en de boa nog steeds in ontwikkeling is.

**Stap 2: Initial coding.** Na het opstellen van de sensitizing concepts breekt de fase van *initial coding* aan: “Nauwkeuring, maar open lezen van het verzamelde materiaal en op detail-niveau toekennen van codewoorden” (De Boer, 2011, p. 29; zie ook Corbin, 2008; Charmaz, 2006). Dit wordt ook wel open coderen genoemd. Praktisch verwijst deze stap naar het proces van het toekennen van codes of labels aan segmenten van informatie die van belang zijn voor de onderzoeksdoelstellingen (verkennen, verklaren en ontwerpen).

**Stap 3: Focused coding.** Vervolgens vindt de tweede fase van data-analyse plaats: *focused coding* (gericht coderen). Hierin zijn de belangrijkste en vaak voorkomende codewoorden geselecteerd en verzameld in codegroepen (Charmaz, 2006). Dit leidt ertoe dat er meer zicht ontstaat op het grote aantal (open) codes, waardoor sensitizing concepts adequaat ingevuld kunnen worden (De Boer, 2011).

**Stap 4: Theoretical sampling.** In deze codeerfase worden de sensitizing concepts voor het eerst nader ingevuld: de codegroepen zijn toegekend aan de sensitizing concepts. De betekenisgeving van bestuurs- en strafrecht zijn in deze fase ook gekoppeld aan de vier categorieën van Beckers (2017): weten, willen, kunnen en moeten. De codegroepen (op basis van de interviews) vormen als het ware de nieuwe geoperationaliseerde indicatoren voor de sensitizing concepts die voor vervolgonderzoek bruikbaar zijn (Figuur 15).

**Stap 5: Theoretical coding.** Deze codeerfase vormt de basis om te komen tot een theorie: de gerichte codes die in stap 3 zijn geformuleerd worden nu naast elkaar gelegd om de relaties tussen de codes te kunnen duiden. Het doel hiervan is om te komen tot een geïntegreerd niveau in de analyse (De Boer, 2011).

**Stap 6: Abstractieproces.** “De laatste fase vormt de weergave van de resultaten in de vorm van een ‘actieve’ constructivistische theorie, waarin het accent op handelingen en processen ligt en niet op individuen.” (De Boer, 2011, p. 30). Hierbij worden relaties gelegd tussen gebeurtenissen en ervaringen om een theorie te construeren. Deze relaties worden vervolgens ook geplaatst binnen de huidige wetenschappelijke literatuur.

**Figuur 15***Sensitizing concepts*

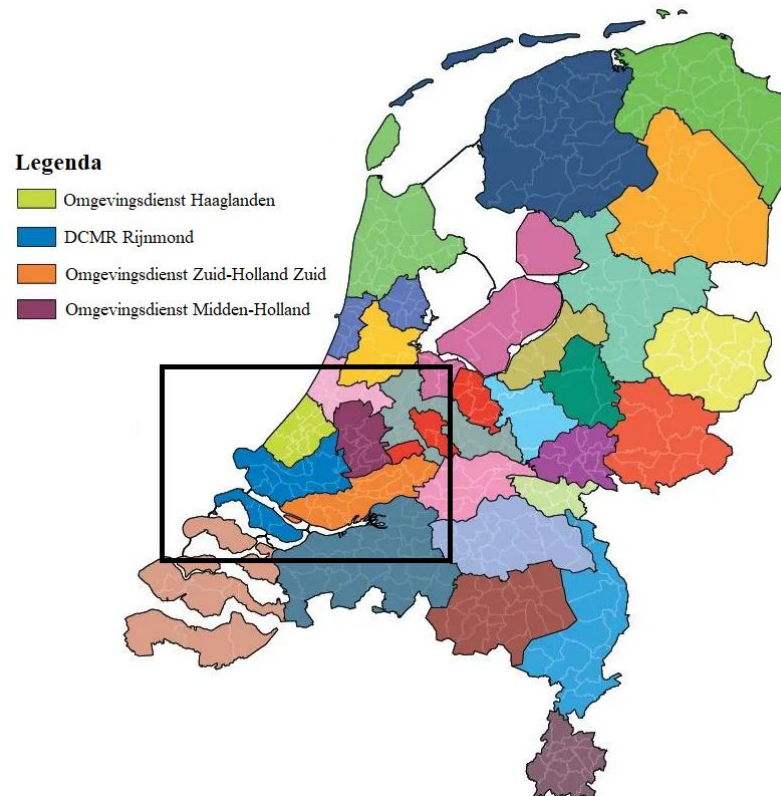
<b>Sensitizing concept</b>	<b>Belangrijkste indicatoren (codegroepen)</b>
<i>Betekenisgeving aan organisatieverandering (van bestuursrecht naar strafrecht)</i>	Omgevingsdiensten zijn relatief nieuw Omgevingsdiensten zijn bestuurlijke organisaties Omgevingsdiensten kennen geen strafcultuur Omslag is een kwestie van tijd Omslag vergt een verandering in de denkwijze
<i>Betekenisgeving aan de boa</i>	Boa als kennisexpert Boa als strafrechtbewaarder Boa als ogen en oren in het veld Boa als <i>second opinion</i> Boa als ondersteuner van politie Boa als vervanger van politie
<i>Betekenisgeving aan strafrecht</i>	Strafrecht is hard Strafrecht als laatste redmiddel Strafrecht is onwennig Strafrecht is inefficiënt Strafrecht vertroebelt relaties
<i>Betekenisgeving aan bestuursrecht</i>	Bestuursrecht is zacht Bestuursrecht als herstelmiddel Bestuursrecht is gebruikelijk Bestuursrecht is gemakkelijk Bestuursrecht kent een lang traject

#### 4.4 Casusselectie

In dit onderzoek is de provincie Zuid-Holland als casus geselecteerd. Binnen de provincie Zuid-Holland zijn vier omgevingsdiensten onderzocht: Omgevingsdienst Haaglanden (OD-H), Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR), Omgevingsdienst Zuid-Holland-Zuid (OD-ZHZ) en Omgevingsdienst Midden-Holland (OD-MH). Er is selectief gekozen voor Zuid-Holland. De eerste reden hiervoor is de geografische ligging (Figuur 16): hierdoor zijn er vier omgevingsdiensten geselecteerd die aangrenzend zijn. Hierdoor hebben de omgevingsdiensten hetzelfde provinciaal bevoegd gezag (ook voor de oprichting van de omgevingsdiensten) en omgevingskenmerken die groot en deels overeenkomen. Ten tweede bevat dit gebied een BRZO-omgevingsdienst, DCMR, wat de dynamiek van deze casusselectie extra verrijkt. DCMR is tevens ook de grootste en oudste omgevingsdienst van Nederland. Hierdoor is de verwachting dat daar veel informatie opgehaald kan worden.

**Figuur 16**

*Geografische weergave van de casusselectie*



Tot slot is er voor deze casusselectie gekozen door meerdere contrasterende kenmerken in het rapport van Blokland et al. (2021), waaronder grote verschillen met betrekking tot het aantal boa-fte's, het totaal aantal fte in dienst, het aantal keer dat strafrecht wordt ingezet per boa-fte en de totaalbegroting (Figuur 17). Binnen deze casus worden medewerkers ondervraagd van de vier omgevingsdiensten (toezichthouders, boa's, teamleiders/teammanagers en algemeen directeur), het FP Rotterdam en het FP Amsterdam (beleidsmedewerkers en beleidsadviseurs). Bijlage 3 weergeeft een deelnemersoverzicht.

**Figuur 17**

*Casuselectie Zuid-Holland*

	<b>Boa- fte's groen en grijs (2020)</b>	<b>Aantal boa's grijs (2023)</b>	<b>Totaal fte in dienst (2020)</b>	<b>Aantal keer inzet strafrecht per boa-fte (2020)</b>	<b>Totaalbegroting (2020)</b>
<b>Omgevingsdienst en bijbehorende gemeenten</b>					
<b>OD-Haaglanden</b> Delft, Den Haag (gemeente), Leidschendam-Voorburg, Midden- Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk (ZH), Wassenaar, Westland en Zoetermeer.	1,0	4,0 (duo- functies)	205	45,0	€26.740.300
<b>Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond</b> Goeree-Overflakkee en het Rijnmondgebied (Voorne aan Zee, Nissewaard, Albrandswaard, Vlaardingen, Maassluis, Schiedam, Rotterdam, Lansingerland, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Ridderkerk en Barendrecht).	6,0	7,0 (alleen boa)	523	22,2	€71.341.000
<b>OD-Zuid Holland Zuid</b> Alblasserdam, Dordrecht, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido- Ambacht, Hoeksche Waard, Molenlanden, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht.	12,0	3,0 (1 fulltime boa- coördinator en 2 duo- functies)	225	0,1	€25.795.000
<b>OD-Midden Holland</b> Alphen aan den Rijn, Bodegraven- Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard Waddinxveen en Zuidplas.	3,0	4,0 (duo- functies: 1,5 fte)	185	1,3	€ 21.897.606

## 4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

### 4.5.1 Betrouwbaarheid

Binnen wetenschappelijk onderzoek is betrouwbaarheid een van de kernwaarden: de data dient op systematische wijze verkregen te worden en de uitkomsten uit de dataverzameling mogen niet getekend zijn door toevalligheden (Bleijenbergh, 2013). “De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door (1) de nauwkeurigheid en (2) de consistentie waarmee variabelen worden gemeten.” (Van Thiel, 2015, p. 60). Nauwkeurigheid heeft betrekking op de meetinstrumenten. Om de nauwkeurigheid te bevorderen zijn er specifieke vragen opgesteld die aansluiten bij één van de variabelen (zie Bijlagen). Deze interviewgide bevat zowel open als gesloten vragen. Door het iteratieve proces van het onderzoek (met geleidelijke interviews in plaats van één interviewronde) zijn ook de inductieve variabelen later in het onderzoek extra verkend, waardoor het onderzoek ook een toetsend karakter heeft gekregen. De nadruk heeft gedurende het hele onderzoek op de inductieve

vragen gelegen. De interviews zijn vervolgens uitgewerkt in transcripten en gecodeerd in ATLAS.ti, waardoor het proces navolgbaar is voor anderen en de betrouwbaarheid wordt verhoogd (Bleijenbergh, 2013). Bij de analyse waren de sensitizing concepts leidend. Hierdoor is ook de navolgbaarheid van het onderzoek verhoogd.

Consistentie is nauw verbonden met de herhaalbaarheid van het onderzoek, oftewel in hoeverre het onderzoek onder dezelfde omstandigheden tot dezelfde bevindingen zal leiden (Van Thiel, 2015). De databronnen van het onderzoek zijn personen. Een kanttekening hierbij is dat het ondervragen van andere personen kan leiden tot andere uitkomsten. Om deze beperking zoveel mogelijk dicht te timmeren is er in dit onderzoek gekozen voor een semigestructureerd interview met een topiclist. Alle respondenten krijgen hierdoor dezelfde specifieke onderwerpen (met dezelfde vraagstelling) voorgelegd, waardoor de respondenten dezelfde richting op worden gestuurd. Dit voorkomt dat de bevindingen uit het onderzoek vertekend worden door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2013). Bovendien is de methodesectie transparant en uitgebreid beschreven. Hierdoor is ook de repliceerbaarheid van het onderzoek gewaarborgd: bij herhaling van het onderzoek zullen dezelfde vragen worden beantwoord. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de betekenisgeving aan strafrecht en de afdoeningspraktijk wel per persoon kan verschillen. Dit is immers subjectief.

#### **4.5.2 Validiteit**

Validiteit kan worden onderverdeeld in interne validiteit en externe validiteit (Van Thiel, 2015). De interne validiteit is hoog, met name door de rijkdom aan informatie die is verworven, waardoor de geldigheid van het onderzoek wordt bevorderd (Van Thiel, 2015). Er is immers gebruik gemaakt van een vorm van triangulatie, namelijk triangulatie ten aanzien van databronnen: doordat er meerdere personen uit meerdere omgevingsdiensten of locaties van het FP zijn geïnterviewd binnen de provincie Zuid-Holland, vergroot dit de interne validiteit. De externe validiteit daarentegen is gering. Een casus (onderzoeksstrategie) is vaak uniek en context-afhankelijk. Een case study vergt hierdoor een uitgebreide bestudering en gaat altijd over een klein aantal situaties. Dit soort onderzoek levert daardoor veelomvattende beschrijvingen op van één of enkele situaties. Een nadeel hiervan is dat bevindingen moeilijk gegeneraliseerd kunnen worden. Dit betekent dat de uitkomsten van casestudies in het algemeen niet voor andere cases gelden (Flyvbjerg, 2006).

De gekozen onderzoeksmethode (interviews) is arbeidsintensief en tijdrovend. De casusselectie is ook hierdoor niet uitputtend: hoe de respondenten (uit Zuid-Holland) tegen boa's en het milieustrafrecht aankijken geldt niet voor heel Nederland. Sterker nog, de casusselectie (OD-H, DCMR, OD-ZHZ en OD-MH) is dermate klein om de kwalitatieve bevindingen te kunnen generaliseren naar alle (29) omgevingsdiensten. Daar is dit onderzoek echter ook niet voor bedoeld: het onderzoek weergeeft een (eerste) algemeen inzicht met betrekking tot de boa's bij omgevingsdiensten in Nederland. Dit onderzoek kan hierdoor de basis vormen voor een groter onderzoek.

## Hoofdstuk 5: Resultaten en analyse

In het kader van de verkenning en verklaring van de verschillen tussen omgevingsdiensten (met betrekking tot de boa-capaciteit) zijn een tiental interviews afgenomen. Het voorliggend hoofdstuk beschrijft de uitkomsten van deze interviews. Hiermee draagt dit hoofdstuk bij aan het verkrijgen van inzicht in de betekenis die actoren bij handhavingpartners geven aan de afdoeningspraktijk (aan de hand van de vier categorieën uit het Theoretisch Kader: weten, willen, kunnen en moeten). Tot slot vormt dit hoofdstuk de basis voor een nieuw theoretisch model over de inzet van boa's door omgevingsdiensten en de aanbevelingen (Hoofdstuk 6).

### 5.1 De rol van de boa in het milieudomein

Naast dat het simpelweg opmerkelijk is dat er grote verschillen zijn in het aantal boa-fte's bij omgevingsdiensten, kan ook de vraag worden gesteld of dit wel problematisch is. Hiervoor is gekeken naar de waarde-creatie van boa's en de betekenis die handhavingpartners toekennen aan de rol van de boa binnen het handhavingproces.

#### 5.1.1 De boa als strafrechtbewaker en ogen en oren in het veld

De waarde-creatie van een boa is kort maar krachtig: "Zonder boa geen proces-verbaal." (R10). Dit heeft gevolgen voor de afdoeningspraktijk: "Geen proces-verbaal en dus geen strafrechtelijke straf. Dan wordt er in een bepaalde regio schijnbaar niet strafrechtelijke gehandhaafd. Dat is het gevolg." (R13). De boa is belast met de opsporing van milieuovertredingen en is dus de strafrechtbewaker in het milieudomein. De boa zorgt - via de bewijslast in een proces-verbaal dat naar de parketsecretaris van het FP wordt gestuurd - voor het startpunt van het strafrechtelijk traject. De boa heeft een oog- en oor-functie voor het FP, dat zelf geen constatering doet, maar voortborduurde op het proces-verbaal van de boa.

We zijn echt afhankelijk van de boa. Het zou niet goed zijn als we alleen toezichthouders binnen omgevingsdiensten aanwezig zouden zijn. De boa's zijn essentieel in de strafrechtelijke handhaving! (R10).

De respondenten stellen ook dat boa's met een andere bril naar milieuovertredingen kijken dan toezichthouders (R5; R12). Bij afwezigheid van een boa is goed zichtbaar dat er minder aandacht naar het strafrecht uitgaat: "Dan heb je eigenlijk dus nog minder focus op het strafrecht en nog meer eigen winkeltje waarin boetes worden uitgedeeld." (R12). De respondenten benoemen ook als nadeel dat het FP hierdoor minder zicht heeft op de werkelijke omvang van milieuovertredingen: "Wij krijgen zaken van boa's die actief zijn, maar er zijn ook veel boa's niet actief. ... Dat zicht op de mensen die niks doen, dat hebben we niet. ... Er zit dus een *dark number* in." (R11). Hierbij wordt ook benoemd dat er veel onduidelijkheid is over welke zaken al dan niet (bestuurlijk) worden

afgedaan en waarom: “Maar het probleem is dat er haast geen boa’s zijn. En dat ze heel veel bestuurlijk doen. Dus we horen amper van die drie diensten.” (R11). Het contact en de afstemming met het FP verloedert hierdoor, terwijl hier juist meer behoefte aan is. In het verlengde hiervan: er zitten grote verschillen in het aantal processen-verbaal die het FP ontvangt van de omgevingsdiensten. Hierop volgend is aan het FP de vraag gesteld wat zij kunnen jullie doen (als toezichthouder op de boa’s) zodra er vanuit een bepaalde omgevingsdienst/regio geen of weinig processen-verbaal worden aangeleverd:

Dat is voor de chef, die moet uiteindelijk het functioneren van een boa evalueren. Dat kunnen wij niet doen. Alleen als een boa uit de bocht vliegt. Dat hebben we helaas ook meegemaakt. Dat ze zelf strafbare feiten plegen, valsheden in een proces-verbaal stoppen, dan komen wij aan bod om daar iets van te zeggen. Anders moet daar intern op gecontroleerd worden: “Doe jij wel iets met je akte?”. (R10).

Niet zoveel. We kunnen er naar vragen en als daar geen afspraken met ons over zijn gemaakt, dan kunnen we niets opleggen. Dan zou er uiteindelijk een discussie zijn die zal lopen via IenW als stelselverantwoordelijke. (R13).

### ***5.1.2 De boa als kennisexpert en vervanger/ondersteuner van de politie***

Een van de redenen voor de snelle opkomst van de milieuboa bij omgevingsdiensten is de terugtrekkende rol van de (milieu-)politie. Voorheen deed een omgevingsdienst vaak aangifte bij de politie en in feite kan dat nog steeds. Meerdere respondenten stellen dat de politie steeds minder capaciteit en kennis in huis heeft om handhavend op te treden (R1; R2; R9). Hierdoor is er een gat ontstaan binnen de opsporing en handhaving van milieudelicten, waardoor de zaken op de plank bleven liggen. De omgevingsdiensten zijn als het ware in dat gat gesprongen en zijn zelf steeds meer zaken op gaan pakken. Kortom, door reorganisaties, capaciteitstekorten en kennistekorten bij de politie zijn omgevingsdiensten het boa-werk dus zelf gaan doen. Een respondent stelt dat OD-H ook de ambitie voor de toekomst heeft om vaker grote zaken op te pakken (R1).

De politie onderschrijft de capaciteitstekorten en heeft aangegeven weer een grotere rol te willen oppakken in de milieuhandhaving, maar dan wel in samenwerking met de boa’s van de omgevingsdiensten (R1). Inmiddels is de kennis en kunde namelijk gecentraliseerd bij de boa’s van omgevingsdiensten. Zij bezitten de deskundigheid over (ingewikkelde en veranderende) milieuwet- en regelgeving. Vrijwel alle respondenten erkennen dit. De politie maakt dus weer een opmars, maar dit kan wel voor wrijving zorgen: “De politie is nu best wel in ontwikkeling om die politiemilieutaak te verstevigen. En dat schuurt natuurlijk wel aan tegen de taken die wij doen.” (R4). Er wordt binnen dit kader ook wel gesproken van wederzijdse afhankelijkheid: de boa bij de omgevingsdienst heeft de

kennis en expertise over bedrijfsprocessen, milieuregels en milieuwetgeving, terwijl de politie meer ervaring heeft met het opstellen van een proces-verbaal en tevens over bredere opsporingsmiddelen beschikt.

Nou, dan vragen hun of ze [de politie] het strafrechtelijk mogen oppakken, dan hebben ze meer middelen. Dat betekent: afluisteren, naar binnen toe, data binnenhalen. Dan moet je met hun samenwerken en op dat moment wil je bij bedrijven, om het zo maar even te zeggen, de computers leegtrekken. Wat voor informatie staat daarop? Daarvoor hebben we hun heel hard nodig. En zo is het een wisselende rol van: oké, als hun wat hebben dan staan wij voor hun klaar. (R2).

## **5.2 Weten: de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht**

### **5.2.1 Bekendheid met de LHSO**

De LHSO is bij alle respondenten uit dit onderzoek bekend. De handhavingspartners in Zuid-Holland hebben zich ook gecommitteerd aan de LHSO, waardoor enige zekerheid en uniformiteit in de handhavingwijze is gewaarborgd (R5). De LHSO vormt bij een bedrijfsinspectie ook wel het startpunt: “Die bepaalt in wezen de inzet. Zo vliegen wij ook onze zaken aan. Er is een overtreding en die schaal je in - in die sanctiestrategie - en dan komt daar een interventie uit.” (R4). De LHSO is dus meer als een algemene richtlijn te beschouwen: “Dus heel goed dat wij een model hebben waar wij laagdrempelig mee kunnen beginnen. En dat we uiteindelijk een product kunnen gaan inzetten wat ook de lading dekt.” (R7). De kennis over de LHSO is ook nauw verbonden met de organisatorische setting (§5.4.5). De organisatie speelt met het uitdragen van de LHSO een rol in het creëren van bewustzijn en bekendheid met het strafrecht. De mate dat handhavers op de hoogte zijn van de LHSO is dus van invloed op de afdoeningspraktijk.

De LHSO gaat ervan uit dat je een casus tegenkomt en nadenkt van: is dit strafrecht of niet? Dat is dus typisch wat je moet doen aan het begin wanneer je een casus tegenkomt. Die zit dus daar. De LHSO is de formele kant van wat ik ook de cultuur noem, namelijk: bekendheid met en mogelijk denken aan strafrecht. (R13).

### **5.2.2 Interpretatiemogelijkheden binnen de LHSO**

Alhoewel de LHSO ook niet als een stappenplan dient te worden beschouwd (§3.5.1), blijkt dat er wel (nog steeds) onduidelijkheid heerst over de begrippen uit de LHSO, waardoor er ruimte wordt geboden aan handhavers. Deze onduidelijkheid over de LHSO geven interpretatiemogelijkheden en dus ruimte voor subjectiviteit. Hierdoor kan dezelfde situatie verschillend gepositioneerd worden in de LHSO, waardoor de uniformiteit en het gelijke speelveld wordt aangetast.

En die strategie: Ik vind het een heel erg subjectief iets. In de zin van: Wat is het gedrag van de ondernemer? Ja, wat is het gedrag van de ondernemer? Oké hij is proactief. Waarom is hij proactief dan? ... Mijn collega's zeggen al heel snel: "Het is calculerend, want ik heb vorige week gezegd dat 'ie het moet doen en hij heeft het nog niet gedaan.". Dat is niet calculerend. Het ligt toch aan welke omstandigheden er allemaal zijn waarom het nog niet is uitgevoerd. (R3).

Anderzijds stelt een respondent dat deze ruimte ook goed kan zijn:

Ik denk dat het heel erg goed is dat we dat model in het leven hebben geroepen. Want waar ik al eerder al mee begon, dat je niet per definitie als je een overtreding begaat - bewust of onbewust - dat je dan een milieucrimineel bent. Het is juist dat model de ruimte biedt om ook gewoon het product in te zetten wat op dat moment nodig is. (R7).

### **5.3 Willen: Betekenisgeving aan strafrecht**

Een van de factoren die van invloed zijn op de strafrechtelijke handhaving is de persoonlijke voorkeur van handhavers (§3.5). Uit de interviews blijkt dat er verschillende betekenissen hieraan worden toegekend in de praktijk. Deze betekenissen worden puntsgewijs doorlopen.

#### **5.3.1 *Strafrecht als leedtoevoeging***

Het bestuursrecht bestaat uit reparatoire sancties gericht op herstel. Het strafrecht daarentegen is ervoor om overtreders te straffen (leedtoevoeging): "Punitief in de zin van dat je het daarmee niet herstelt. Dus het is een tik op de vingers." (R4). Beide instrumenten dienen dus voor een ander doel. Primair is de aanpak van milieucriminaliteit gericht op het voorkomen van de aantasting van de leefomgeving. Vrijwel alle respondenten benadrukken dit. Het strafrecht wordt niet als een doel op zich beschouwd en wordt vaak 'hard' genoemd (R9).

De doelstelling van bestuursrecht is voorkomen dat een overtreding ontstaat en als een overtreding is ontstaan dat die dan zo snel mogelijk wordt opgelost. En strafrecht, het woord zegt het al: het moet bestraffend worden. Daar zitten wezenlijk verschillen in. (R8).

Als de aanpak van milieucriminaliteit gericht is op herstel, waarom zou een omgevingsdienst dan toch straffen? Uit de interviews blijkt dat er hierover verschillende percepties zijn. Enerzijds wordt breed erkent dat bestuursrecht aan de basis staat voor het oplossen van milieuovertredingen en strafrecht hierin niet altijd de meest logische keuze is, anderzijds leeft de gedachtegang dat bestuursrecht 'zacht' is en het de overtreders niet direct raakt, waardoor overtreders geen 'pijn' voelen

(R8; R12). Het strafrecht daarentegen wordt door de respondenten ervaren als een punitief (bestraffend) middel dat (extra) indruk kan maken op overtreders:

Nou, wat je wel vaker ziet is dat het bij een ondernemer ook een ander gevoel teweeg brengt. We werken steeds meer met dat lik-op-stuk. Dus ze krijgen heel snel die tik op de vingers. En dan is het gelijk alsof er een soort knop om gaat en dat ze dan denken: Ik heb nu iets gedaan wat echt niet kan. Ik moet nu zorgen dat het niet meer zal gebeuren. (R5).

### **5.3.2 *Strafrecht als laatste redmiddel***

Het strafrecht wordt door meerdere respondenten geassocieerd met de ultimium-remedium-gedachte (laatste redmiddel): “Ik loop al vanaf ’99 mee en ik merk wel dat dat strafrecht eigenlijk als een ultimium remedium wordt beschouwd. Dus als we het echt niet weten, dan hebben we altijd nog strafrecht.” (R4). In andere woorden: als bestuursrechtelijk optreden geen optie meer is, dan pas wordt er aan strafrecht gedacht. De vergelijking die hierbij vaak wordt gemaakt is: “Als je, bijvoorbeeld te hard rijdt op de snelweg, dan heb je de overtreding al begaan en kun je niet meer herstellen, dan is alleen nog maar strafrecht van toepassing.” (R9). Eenzelfde voorbeeld wordt genoemd met betrekking tot het opnieuw laten keuren of saneren van een opslagtank (voordat verkoop is toegestaan) en die bij de volgende controle ineens verdwenen is (R2). In deze situaties is er simpelweg geen andere keus meer dan het strafrecht.

### **5.3.3 *Strafrecht vergt bestuurlijke moed***

Het blijft mensenwerk en het blijft een inschatting van de inspecteur. Als een inspecteur denkt: “Ik heb helemaal geen zin in een boa, want dan moet ik nog een keer terug naar een bedrijf en dat geeft alleen maar gedoe en kijken ze mij daarop aan. En dan is er sprake van een verdachte en moet er een advocaat komen.”. Dan kunnen die toezichthouders dus echt lager gaan zitten in die inschaling van de LHSO, waardoor het alleen met een waarschuwingsbrief wordt afgedaan of gemaaild met een bedrijf. (R7).

De inzet van strafrecht vergt dus bestuurlijke moed. Hierin wordt een onderverdeling gemaakt. Allereerst benoemen een aantal respondenten dat het voor een toezichthouder spannend kan zijn om het onderzoek op te schalen naar een strafrechtelijk onderzoek (door er een boa bij te betrekken of zelf als toezichthouder de boa-pas te trekken). Het eerste issue dat hierbij wordt benoemd is dat het spannend kan zijn om een proces-verbaal op te maken, omdat een proces-verbaal aan allerlei kwaliteitseisen moet voldoen (R10). Het FP stapt immers met het proces-verbaal naar de rechter, waardoor er voldoende bewijsmateriaal verzameld dient te worden. Hierdoor kunnen handhavers afzien van een proces-verbaal, terwijl de situatie daar wel om vraagt. Een tweede issue hierbij is dat een proces-verbaal tijdrovend is en veel werk kost voor de toezichthouder.

En dan heb je ook nog te maken met het feit dat als er voor strafrecht gekozen wordt, dan moet zo'n toezichthouder aan dossiervorming gaan doen. Dan haalt hij zichzelf heel veel werk op de hals, omdat hij allemaal extra documentatie moet gaan schrijven en opleveren om naar het OM te kunnen sturen. (R12).

In het verlengde hiervan geven respondenten aan dat het niet ongebruikelijk is om de LHSO selectief in te vullen dat de keuze van het interventie-instrument niet overgaat tot het strafrecht.

Over het algemeen hebben de toezichthouders geen zin om zichzelf werk op de hals te halen door in die interventiematrix voor strafrecht te kiezen. Dus ze kiezen heel snel voor B2 en dan kan het met een bestuurlijke boete worden afgedaan en dan komt iemand er redelijk makkelijk mee weg, terwijl op het moment dat je het eerlijk zou invullen, dan zou je vaker meer naar rechtsboven verschuiven in die matrix en dus ook voor het strafrecht moeten kiezen. (R12).

Als derde issue is dat zodra er gekozen is voor een proces-verbaal, dat proces-verbaal bij het FP kan stranden door 'vormfouten' of onvolledigheden, waardoor het FP het proces-verbaal moet terugsturen voor extra aanvullingen of verduidelijking. Dit vertraagt de doorloopsnelheid van een zaak. Bovendien is er dan de nodige tijd verstreken, waardoor een boa zich opnieuw moet verdiepen in de zaak.

Daarnaast is zo'n dossier vaak ook onvolledig: dan hebben ze vaak net niet de goede foto's gemaakt van wat ze geconstateerd hebben. Ze hebben W's die daar dan in moet staan: wie, wat, waar, wanneer. Het moet perfect geschreven worden op het moment dat het geschreven wordt, want het is een momentopname waarin alles moet worden vastgesteld, anders heb je ook niet genoeg bewijslast. (R12).

Een vierde issue hierbij dat respondenten benoemen is dat toezichthouders de moed moeten verzamelen om strafrecht in te zetten door het veelvoudig contact wat toezichthouder en ondernemer hebben en bang zijn om de relatie te vertroebelen. "Dat kan ook vervelend voelen, omdat zijn naam onder die brief staan en misschien wel bang is dat dat voor hem consequenties kan hebben." (R12). Bovendien wijzen respondenten erop dat de inzet van strafrecht de effectiviteit van de handhaving kan aantasten. Toezicht en handhaving hebben baat bij een open en eerlijke verstandsverhouding tussen omgevingsdienst en bedrijf, zoals met betrekking tot het delen van informatie (transparantie).

Ook bij de politie. Daar werken mensen die nooit een proces-verbaal hebben opgemaakt, om een of andere reden. Dat is niet alleen voor boa's. Je moet vervelend doen om een proces-verbaal op te maken. En sommige mensen ontwijken dat. ... Het is makkelijker om een

prettige verhouding te kiezen als toezichthouder, dan dat je daar gaat zeggen: “U bent fout en dat gaat u geld kosten.”. (R11).

Je bouwt een bepaalde toezichtband op, geen vriendschappelijke band, maar wel in die zin dat je elkaar vertrouwt. Tussen aanhalingstekens. Je wilt informatie van dat bedrijf. Je wilt registratiegegevens zien. Als die samenwerking goed is, het is een meewerkend bedrijf, en je gaat voor een bepaalde overtreding. ... Als je daar dan het strafrecht ineens gaat bijhalen, dan doet dat iets met de relatie met dat bedrijf. (R3).

#### **5.3.4 Strafrecht kent gebreken**

Uit de interviews blijkt dat het strafrecht gebreken kent, waardoor er in bepaalde gevallen van het strafrecht wordt afgeweken. Meerdere respondenten stellen dat een bestuursrechtelijk traject over het algemeen een langer traject is dan een strafrechtelijk traject (R3; R10; R11). Doordat een (groot) strafrechtelijk onderzoek lange doorlooptijden kent is dit niet altijd het geval. In de eerste plaats kan door de lange doorlooptijden betwist worden of het strafrecht wel het gewenste effect zal opleveren, bijvoorbeeld als een overtreder pas maanden of zelfs jaren later wordt gestraft voor een overtreding. Bovendien wordt ook aangegeven dat de rechtbanken kampen met lage zittingscapaciteiten, waardoor een strafrechtelijk proces jaren kan duren, als de zaak überhaupt al wordt opgepakt. In feite wordt het capaciteitstekort in de gehele strafrechtelijke keten onderschreven door respondenten, zowel bij omgevingsdiensten, het FP als bij de rechtbank. De respondenten (R8; R10; R11; R13) geven aan dat de effectiviteit van de strafrechtelijke handhaving hierdoor wordt aangetast. Het seponeren, evenals (te) lage straffen, van een zaak waarin veel tijd is geïnvesteerd heeft ook een demotiverende werking: “Ik heb begrepen dat het OM dan ook aangeeft van: “Dit gaan wij niet oppakken” en dan heb je al het werk voor niks gedaan.” (R12). Kortom, de wil van het OM, de snelheid van de uitkomst en de hoogte van de straf spelen een rol in hoe er tegen het strafrecht wordt aangekeken. Door deze twijfels over het verloop van een strafrechtelijk traject kan de wil (van een omgevingsdienst of participanten) om een proces-verbaal op te stellen afnemen. De middelen van een omgevingsdienst zijn immers schaars en ook de bereidheid van de participanten om bij te dragen aan boa-capaciteit en/of een strafrechtelijk onderzoek daalt zodra een proces-verbaal heel weinig rendement heeft (R8).

Dat wij zaken controleren waarvan het OM zegt: “Dat kan wel zo zijn, maar dat is voor ons geen prioriteit, omdat wij keuzes moeten maken.”. En dan maken wij onnodig proces-verbaal op, waarvan het OM gaat zeggen aan de achterkant van: “Die nemen we toch niet mee”. ... Dat is heel zonde van de capaciteit! (R8).

## **5.4 Kunnen: Organisatorische setting**

### **5.4.1 Takenpakket**

Het takenpakket van een omgevingsdienst verklaart mede waarom een omgevingsdienst een hoge of lage boa-capaciteit heeft (en een hoge of lage inzet van strafrecht per boa-fte heeft). Zonder taak immers geen handhaving. Naast de verplichte mandatering van de basistaken kunnen omgevingsdiensten ook aanvullende taken uitvoeren, wat in de praktijk dan ook vaak gebeurt. Hierdoor hebben sommige omgevingsdiensten extra taken: OD-MH is bijvoorbeeld belast met het zwemwatertoezicht voor heel de provincie en OD-ZHZ doet het provinciale natuuroezicht (R8; R9). Dit verklaart mede waarom OD-ZHZ maar liefst 12 boa's in dienst had in 2020, waarvan dus een groot gedeelte onder de groene-boa's vallen die met de flora en fauna zijn belast (Blokland et al., 2021). Middelen zijn schaars en er dienen keuzes te worden gemaakt. Hierdoor is het ook aannemelijk dat de boa-taak een interne rivaliteit heeft met andere taken in de omgevingsdienst, wat van invloed kan zijn op de (grijze) boa-capaciteit.

Een aantal od's hebben soms nog wel minder dan het BTP overgedragen gekregen en mogen daarop vervolgens ook niet op handhaven. ... Dat maakt het ook nog wel eens moeilijk. Bij sommige inrichtingen komt een omgevingsdienst dus ook niet eens, want die zijn niet overgedragen. (R5).

Toen die Brzo-taken van ons naar de DCMR zijn gegaan, is er ook boa-capaciteit meegaan. Dat is niet alleen bij ons begonnen. Al die Brzo-bedrijven zijn naar DCMR overgaan, waardoor ze ook capaciteit hebben overgekregen. (R6).

### **5.4.2 Duo-functies**

Uit de interviews blijkt dat er verschillen zijn tussen de omgevingsdiensten in Zuid-Holland met betrekking tot de uren-verdeling van toezichthouders/boa's. Sinds de reorganisatie bij de DCMR in 2016 is daar een volledige scheiding doorgevoerd tussen bestuursrecht (toezichthouders) en strafrecht (boa's). In andere woorden: toezichthouders voeren bij de DCMR alleen toezichthoudende taken uit en boa's bij de DCMR richten zich alleen op de strafrechtelijke opsporing en handhaving. Hierdoor hebben boa's bij DCMR meer tijd om zich te focussen op het strafrecht. Bij de andere omgevingsdiensten (OD-H, OD-ZHZ en OD-MH) is er (gedeeltelijk) sprake van duo-functies waarbij medewerkers parttime als toezichthouder en parttime als boa optreden. Omgevingsdiensten zijn hierin vrij om keuzes te maken. Aan de duo-functie zijn enkele voor- en nadelen verbonden en de uitspraken zijn tweeledig. De duo-functie kan enerzijds bijdragen aan het begrip en de volledigheid van de afdoening: door de weg te bewandelen van toezicht tot handhaving is de VTH-cyclus compleet en blijft de toezichthouder/boa direct verbonden met 'buiten' (het bedrijfsleven). Een van de aangehaalde vereisten voor de duo-functie is dat er voldoende werk moet zijn om fulltime-boa's aan te stellen:

Zou je hier drie of vier boa's neerzetten, dan moet je wel een constante werkstroom hebben om die mensen van werk te voorzien. In dit geval [met duo-functies] zijn ze wat flexibeler als het gewone werk er is, dan kunnen ze aan de werk. En is het werk er op dat moment er even niet, dan hebben ze genoeg andere klussen. (R9).

Anderzijds is een nadeel van de duo-functie dat de boa-taak meer naar de achtergrond verschuift: "Dat is ook bij de boa-taak, dat je er van alles verkrijgt. Je doet de wachtdienst, je doet toezicht, je doet evenementen. Het komt er allemaal bij, en dan ook nog de boa-taken." (R3). Van een 'dubbele pettenprobleem' wordt slechts in enkele situaties gesproken. Een terugkomend thema hierbinnen is het belang van grensbewaking tussen het bestuursrecht (toezichthouder-pas) en het strafrecht (boa-pas). Dit vergt ervaring, opleiding en heldere communicatie van toezichthouders over waar het toezicht stopt en waar handhaving begint (R2; R9). Een ondernemer is immers verplicht medewerking te verlenen aan een toezichthouder bij een bedrijfsinspectie, maar in het kader van rechtsbescherming hoeft een 'verdachte' van een strafrechtelijk onderzoek niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling (R2; R10; R11). Een respondent stelt dat het risico op deze verweving van bevoegdheden des te groter wordt zodra een omgevingsdienst met deeltijd boa's gaat werken (R10).

Het is moeilijk voor hen om precies die grens die bewaken. Soms lees ik het echt heel duidelijk. Dan verklaart iemand van een bedrijf iets wat toch neigt naar een overtreding. En dat dan er wordt gezegd van: "Ik ben ook opsporingsambtenaar, nu gaat het fout en gaan we door in het strafrecht." En soms gaat het mis: dan wordt er een strafbaar feit geconstateerd en wordt er doorgedaan in het toezicht. Dat kan niet. Dat is lastig en dat vraagt opleiding en ervaring. ... Het is het grootste gevaar natuurlijk dat je dan nog toezichthoudend bezig bent: dat heeft natuurlijk gevolgen voor het strafrecht. Daar zijn we heel kritisch op: "Is het juist gedaan en zijn de waarborgen op tijd aangegeven?". (R10).

Tot slot kan een scheiding tussen toezicht en handhaving bijdragen aan de professionaliteit en ervaring met het strafrecht. Meerdere respondenten bevestigen dit: "Als je dingen weinig doet, dan word je er natuurlijk ook niet heel goed in. Ik wil niet zeggen dat ze er niet goed in zijn, maar er zit natuurlijk wel een risico in." (R9). Hiermee is ook de beschikbare tijd en ruimte verbonden. Respondenten geven aan dat de medewerkers met de duo-functies vaak in tijdnood komen en daardoor minder tijd kunnen spenderen aan het strafrecht (R1; R5).

Doordat je er nu fulltime mee bezig bent, krijg je ook andere zaken, heb je meer tijd om een zaak te draaien, om diepgaand onderzoek te doen. ... Op het moment dat je druk in een strafrechtelijk onderzoek bent, omdat je een proces-verbaal aan het tikken bent, maar er belt

iemand die klachten heeft, dan gaan die klachten op dat moment voor, omdat dat dat direct onderzocht en opgelost moet worden. Dan doe je je strafrechtelijke zaak weer even aan de kant. Dus het duurt veel langer voordat je je strafrechtelijke product hebt afgerond en daarmee komt ook de kwaliteit en de diepgang van je onderzoek in het geding. (R5).

#### **5.4.3 Financierings- en capaciteitstekorten in de hele keten**

Uit alle gesprekken blijkt dat de inzet van strafrecht gekoppeld is aan de hulpmiddelen die hiervoor ter beschikking zijn gesteld, zoals het budget en de daarmee verbonden capaciteit. Centraal staat hierbij ook de wil en bereidheid van participanten om de middelen ter beschikking te stellen om de strafrechtelijke tak goed in te richten: “Hoe meer uren je krijgt vanuit de opdrachtgevers, hoe meer capaciteit je kan inzetten, hoe meer mensen je kan aannemen op het strafrecht.” (R6).

Het grootste probleem is: als je bij al die gemeentes kijkt, iedere bestuurder schreeuwt om het terugbrengen van ondermijnende activiteiten, maar overal hoor je: de politie heeft geen capaciteit, de omgevingsdiensten hebben geen capaciteit, de gemeente heeft geen capaciteit. Er wordt heel veel gebruld dat we er iets aan moeten doen, maar uiteindelijk de middelen zijn niet altijd beschikbaar. Dat geldt natuurlijk voor het aanwijzen en aannemen van boa's ook. (R1).

Aan alles hangt een prijskaartje. We kunnen die zeven fulltime boa's in de lucht houden, omdat onze participanten, dan hebben we het over de gemeenten en provincies, daar uren ter beschikking voor stellen. (R4).

Anderzijds blijkt uit de gesprekken dat de onderzochte omgevingsdiensten niet (per se) in de knoei komen met het afhandelen van de strafrechtelijke zaken die er liggen, ondanks dat er weinig middelen zijn. Ook hierin schuilt een van de complicerende factoren: milieucriminaliteit is haalcriminaliteit en heeft een verborgen karakter (§3.2.1). “En het kan niet zo zijn dat er geen strafbare feiten worden gepleegd. Die worden zeker wel gepleegd. Maar ja, als je niet opspoort, dan komt er niet van.” (R10). Dit betekent dit er ook actief naar milieuovertredingen gezocht dient te worden en er voldoende tijd en middelen ter beschikking gesteld moeten worden om bewijs (kwalitatief goed) te verzamelen (R5; R10; R11). Dat (opgepakte) zaken goed worden afgehandeld wil dus niet zeggen dat omgevingsdiensten niet meer middelen nodig hebben.

Wij hebben zelden moeilijke gesprekken met gemeentes. Wij hebben het mandaat om het werk te doen en de gemeentes staan wat dat betreft echt op afstand. En als ik dat wel eens hoor van andere diensten, die een schraal basistakenpakketje krijgen en dan om elke euro moeten leuren als ze iets willen. Dat is toch anders. (R9).

Daarnaast hangt ook de naleving van de LHSO hangt nauw samen met de financiering en de capaciteit in de hele strafrechtketen. Dit tast ook (naast het aspect ‘weten’) de haalbaarheid van de opvolging van de LHSO aan (‘kunnen’).

Ik durf te zeggen dat die op dit moment nog niet voor de volle 100 procent wordt nageleefd. Je zal altijd keuzes moeten maken. En ik denk dat je vastloopt, als je het voor de volle 100 procent zou doen, bij wijze van spreken op te weinig capaciteit. (R8).

Doordat de participanten de middelen ter beschikking moeten stellen ontstaat er discussie over de nut en noodzaak van de inzet van strafrecht dan wel de boa. De overeenkomst vormt ook wel het jaarprogramma. De input daarvoor is de VTH-nota van de provincie: daarin staan de milieutaken die moeten worden uitgevoerd (R3). De omgevingsdienst wordt dus gefinancierd op basis van de activiteiten uit het jaarprogramma. Bij deze financieringswijze is de nabijheid van het bestuur goed voelbaar. Een respondent gebruikt een metafoor van ‘de broodjes afhaken voor een afgesproken prijs’. Hiermee wordt verwezen naar dat omgevingsdiensten op voorhand uren ontvangen voor de beoogde strafrechtelijke producten uit het jaarprogramma, waarna er achteraf *meer of minder* uren zijn verbruikt dan afgesproken (R5; R8). Dit leidt tot een spanningsveld tussen opdrachtgever en opdrachtnemer (§5.5.1): een lager urenverbruik betekent geld teruggeven, een hoger urenverbruik betekent (opnieuw) geld vragen. Hierin zit een bepaalde irritatie dat leidt tot discussie over de vraag of de huidige financieringswijze wel de juiste is om (effectief) strafrechtelijk te handhaven.

Richt het dan ook professioneel in. Dus zorg dat er een vaste kern van boa’s is. Parttime of fulltime, dat is misschien een andere discussie. Maar in ieder geval dat er voldoende gefaciliteerd wordt om die taken ook goed te kunnen uitvoeren. Daar staan uren tegenover. (R5).

De participanten stellen geld beschikbaar voor opsporing, maar op het eindproduct hebben zij vervolgens geen invloed op omdat dat naar het OM gaat. In hoeverre ben je dan onafhankelijk? Ja ik weet het niet. Het zou beter zijn als de boa’s gefinancierd worden vanuit het Rijk. Dus dan heb je echt die scheiding van gelden vanaf de bestuursrechtelijke kant. (R5).

#### **5.4.4 Arbeidsmarkt**

De arbeidsmarkt is van invloed op de arbeidsmarkt: “Op dit moment zijn er vacatures, maar er zijn geen mensen.” (R11). Vacatures worden niet opgevuld, waardoor omgevingsdiensten geen mogelijkheid hebben om de boa-capaciteit aan te vullen. Dit geldt niet alleen voor het opvullen van nieuwe plekken, maar ook voor de huidige plekken: “De huidige krapte op de arbeidsmarkt: intern is

het al erg lastig om elk stoeltje gevuld te houden.” (R9). Meerdere respondenten benoemen ook dat er veel boa’s zijn, maar dat zijn de boa’s die werkzaam zijn in andere domeinen: “We kunnen wel met z’n allen heel hard schreeuwen: “We willen meer boa’s”, maar heel simpel: ze zijn er niet. Er zijn wel een heleboel boa’s, maar die houden zich bezig met andere domeinen.” (R1). Daarbij wordt ook de kwaliteit aangehaald: er is behoefte aan hoogopgeleide boa’s, die een milieuopleiding hebben afgerond en (zelfstandig) grote strafrechtelijke onderzoeken kunnen uitvoeren.

We willen allemaal meer mensen, maar ga de mensen maar eens halen. ... Het zomaar even binnenhalen van iemand die a) boa is, en b) ook kennis van zaken heeft op milieugebied - en dan heb ik het niet over de vuilnisbakken, maar daadwerkelijk echt over de Wet milieubeheer zoals die nu is, inhoudelijk - die is niet zo makkelijk te vinden. (R1).

#### **5.4.5 Omgevingsdiensten zijn bestuurlijke organisaties**

Door de terugtrekkende rol van de (milieu-)politie hebben de boa’s bij omgevingsdiensten het de strafrechtelijke handhaving overgenomen (§5.1), terwijl omgevingsdiensten geen opsporings- of politieorganisaties zijn. De omgevingsdiensten zijn van oorsprong bestuursrechtelijke organisaties, die slechts 10 jaar geleden in het leven zijn geroepen (§2.3). Het DNA van omgevingsdiensten ligt aan de bestuurlijke kant:

De omgevingsdiensten zijn van oorsprong bestuurlijk georiënteerd. En die werken in opdracht van het bevoegd gezag, de provincie en gemeenten. Dat is het bestuur. Dus waar primair bij omgevingsdiensten de aandacht op ligt is de bestuurlijke component, alles wat met bestuurlijke handhaving te maken heeft. Die strafrechtelijke handhaving is eigenlijk onvoldoende ontwikkelt, omdat omgevingsdiensten van origine dus een bestuurlijke achtergrond hebben. En daar zit voornamelijk de crux. (R4).

De omgevingsdiensten kennen dus ook geen strafrechtcultuur. Medewerkers zijn bestuurlijk opgeleid en het implementeren van een strafrechtelijke taak binnen omgevingsdiensten is hierdoor lastig (R4). Respondenten noemen dit ook wel de identiteit, organisatiecultuur, *mindset* of neiging tot bestuursrechtelijk optreden. Respondenten stellen dat de inzet van strafrecht onwennig kan aanvoelen, omdat de bekendheid met het strafrecht (te) laag is (R1; R2). Een andere respondent stelt dat hier steeds meer verandering in komt en de omgevingsdienst als het ware evolueert (R4).

We zijn in 2013 begonnen met OD-H. Toen was het nog niet echt gewoon om met boa’s te werken en deden we voornamelijk bestuursrecht. Toentertijd hadden we, uit m’n hoofd, één boa. En die had niet al te veel werk, omdat we er niet al te veel mee deden. Langzamerhand is het inzicht gekomen dat we steeds meer met strafrecht moeten doen. ... Iets wat enigszins

vreemd was om te doen, voor een enkeling na dan. En uiteindelijk is de tijd daar rijper voor om steeds meer met boa's te werken. (R4).

#### **5.4.6 Rechtsvorm van de omgevingsdienst**

Tussen de omgevingsdiensten zitten grote verschillen met betrekking tot het jaartal van oprichting. In 1971 is de DCMR (als openbaar lichaam) opgericht waarbij Gemeente Rotterdam zijn hinderwetbevoegdheden voor het buitenstedelijk gebied had overgedragen. In de jaren daarna hebben ook andere Rijnmondgemeenten hun bevoegdheden op het milieugebied overgedragen aan de DCMR. Tegenwoordig is de DCMR een voorbeeld van een *gemeenschappelijke regeling* van de provincie Zuid-Holland en dertien gemeenten. Een gemeenschappelijke regeling (op grond van de Wgr) is een samenwerkingsverband van overheden en daarmee een soort verlengstuk van de gemeenten en provincie. De DCMR bestaat dus al langer dan 50 jaar en heeft hierdoor de nodige ervaring en expertise opgedaan, dus ook met betrekking tot boa's en het strafrecht. De andere omgevingsdiensten uit de casusselectie zijn later opgericht, namelijk in 2010 (OD-ZHZ) en 2012 (OD-H en OD-MH).

Een respondent benadrukt ook de DCMR hierdoor voor loopt: "De DCMR was sowieso jaren verder in die hele cyclus, dus die waren al met de boa's. En wij moesten dat nog helemaal opzetten en die opdrachtgevers informeren. Dus wij hadden een achterstand." (R2). Bij het hele proces van oprichting was strafrecht geen eerste prioriteit, zo blijkt uit de gesprekken: "Sommige zijn pas een paar jaar ontwikkelt en die hebben zich in mijns inziens eerst gericht op hun bestuurlijke taak om die een beetje op orde te gaan krijgen. Misschien is het strafrecht erbij ingeschoten." (R5). Pas nadat de bestuurlijke taken liepen is de aandacht voor het strafrecht bij omgevingsdiensten toegenomen: "Dus pas nadat onze dienst goed draaide zijn pas andere zaken goed verder gekomen, en één daarvan is de boa." (R1). Het strafrecht was dus geen prioriteit in eerste instantie, waardoor de inzet van het strafrecht door omgevingsdiensten gepaard gaat met een gewenningsfase.

Veel omgevingsdiensten hadden het druk genoeg met de eigen organisatie. Op een aantal plekken waren het nieuwe organisaties, die moesten mensen overgeheveld krijgen. Ze kregen budgetten, ze moeten een mandaat aanmerken, dus die waren druk met de opbouw van een organisatie en hadden al genoeg aan het hoofd. En dan is strafrecht niet het eerste waar je aan denkt: "Oh ja, dat moeten we ook nog regelen.". Dat is een van de oorzaken waardoor er op een aantal plekken de aandacht uitging naar andere dingen dan de benoeming van boa's. (R13).

Als je gewend bent om altijd zelf met het dossier onder je arm, even gechargeerd gezegd, naar het politiebureau te lopen of de politieagent bij je te vragen. En daarna krijg je de stap en de mogelijkheid om het zelf te doen, dan moet je er wel aan wennen om het zelf te doen. En het is ook een gewenningsproces geweest. Er komt steeds meer besef dat het een goed middel is,

ondanks dat het misschien al lang bestaat. Maar bij ons team, je moet rekenen. Wij zijn 'n jonge dienst: we bestaan 10 jaar. Dat lijkt heel lang, maar we bestaan pas 10 jaar. (R1).

Er zijn vier verschillende samenwerkingsvormen (art. 8, Wgr): het openbaar lichaam, de bedrijfsvoeringsorganisatie, het gemeenschappelijke orgaan en de 'regeling zonder meer'. Op grond van de package deal (§2.1) zijn er geen verplichte voorwaarden vastgesteld welke samenwerkingsvorm een omgevingsdienst dient aan te nemen:

De regionale uitvoeringsdiensten krijgen in beginsel de vorm van een openbaar lichaam overeenkomstig de Wet gemeenschappelijke regelingen. Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. (Kamerstukken II, 29383, nr. 130, 2009, p. 2).

Hierin zit een belangrijk detail. Er is een besluit genomen dat er een omgevingsdienst komt: het besluit is de gemeenschappelijke regeling, de omgevingsdienst is het regionaal samenwerkingsorgaan. Alle regionale samenwerkingsorganen komen voort uit een gemeenschappelijke regeling, maar niet alle gemeenschappelijke regelingen leiden tot oprichting van een regionaal samenwerkingsorgaan. Een voorbeeld hiervan is RUD Limburg-Noord, dat gebaseerd is op een bedrijfsconcept dat bestaat uit een netwerkmodel op basis van een bestuursovereenkomst. Pas bij een wijziging van de Wabo (wet VTH) werd RUD Limburg-Noord verzocht om op uiterlijk 1 januari 2018 om een Openbaar Lichaam zoals bedoeld in de Wgr op te richten (Stcrt. 2017, 67144). RUD Limburg-Noord was lange tijd dus ook geen openbaar lichaam, waardoor zij zelf geen nieuwe medewerkers (waaronder boa's) in dienst konden nemen. Hierdoor was RUD Noord-Limburg voor het strafrecht tot 2018 afhankelijk van de boa's van het bevoegd gezag of van algemene opsporingsambtenaren.

En er waren ook omgevingsdiensten die geen Wgr-regio waren. Dus die konden überhaupt geen boa's in dienst nemen. ... Die moesten leunen op, als er al boa's waren, op die van de gemeenten of provincie. En de reden daarvan was, even los van de cultuur en het historische verhaal, was het ook gewoon het gegeven dat zij geen rechtspersoon waren. Als je al kon spreken van een organisatie, dan bestond die organisatie niet uit eigen medewerkers, maar enigerwijs een samenwerkingsverband van gemeenten. (R13).

KokxDeVoogd en Dirkwager (2021) hebben eerder al praktische uitgangspunten en handvatten opgesteld voor (het inrichten, professionaliseren en optimaliseren van)

samenwerkingsverbanden die gebaseerd zijn op de Wgr. Hierdoor wordt er in dit onderzoek verder geen aandacht besteed aan de verdere optimalisering van deze (wettelijk verplichte) samenwerking.

## **5.5 Moeten: fysieke, sociale, economische en politieke omgeving**

### ***5.5.1 Spanningsveld tussen omgevingsdiensten en bevoegd gezag***

Van Aartsen et al. (2021) stellen dat het wenselijk is om de uitvoering van VTH-taken op te dragen aan robuuste en onafhankelijke organisaties die deze taken kunnen uitvoeren met de benodigde professionele distantie. Het gaat hier om het knelpunt ‘Nabijheid vs. Onafhankelijkheid’ (§2.3): “Een afstand tussen politiek-bestuurlijke afwegingen enerzijds en de toepassing van het omgevingsrecht, in het bijzonder het milieurecht, anderzijds.” (Van Aartsen, 2021, p. 21). Meerdere respondenten stellen dat de huidige wijze van financiering kan leiden tot schuring tussen het bevoegd gezag (provincie en gemeenten) en omgevingsdiensten. Het bevoegd gezag zijn immers opdrachtgevers en dragen financieel bij aan de omgevingsdiensten. Een omgevingsdienst is niet alleen min of meer afhankelijk van de participanten door de financieringswijze (zie hierboven), maar ook aan de hand van prioritering in zaken en de drang om het gebruik van het strafrecht in het algemeen te ontwikkelen (nut en noodzaak). Meerdere respondenten stellen dat de participanten meer voor bestuursrecht dan voor strafrecht voelen, omdat zij daar ook inspraak in hebben (R4; R5). Een strafrechtelijk traject loopt immers via het OM en dus volledig buiten de participanten om. Participanten zouden hier geen inspraak in mogen hebben: de basistaken moeten conform de LHSO (2022) worden uitgevoerd. De LHSO zou dus het instrument moeten bepalen.

Die moeten dus overtuigd worden om hun beginselplicht tot handhaving hebben en dat dat ook over het strafrechtelijk spoor loopt. En daar moeten middelen ter beschikking voor gesteld worden. En willen ze dat niet of doen ze dat niet, dan is het lastig om een goede boa-organisatie op poten te zetten. (R4).

Het heeft ook te maken met de prioriteitsstelling en de afwegingen die het bestuur maakt hoe belangrijk zij het milieu vinden t.o.v. andere criminaliteit die de gemeenten ook moet aanpakken. En je krijgt nog de bijzonderheid dat boa's in principe werken onder het bevoegd gezag, onder leiding van het OM, maar de financiering daarvan komt bij de gemeenten vandaan. De gemeenten hebben als zodanig niets te zeggen over diezelfde boa. Dus daar zit natuurlijk ook nog een bepaalde spanning in. (R8).

Een van de complicerende factoren binnen de aanpak van milieucriminaliteit die naar voren komt in de interviews is de belangenverstrengeling (§3.2). Dit is ook een factor waar de gemeente invloed op heeft, waardoor een omgevingsdienst wederom afhankelijk is van de wil van participanten.

De gemeentes dragen bij aan de omgevingsdiensten. Zo wordt volgens mij de hele omgevingsdienst betaald. Die gemeentes willen dan natuurlijk ook terugzien dat het voor die gemeentes van belang is. En het is maar de vraag of dat strafrecht van belang is voor de gemeentes, want het kan ook effect hebben op de werkgelegenheid binnen die gemeentes. (R10).

### ***5.5.2 Politieke behoefte om meer strafrechtelijk op te treden***

De sociale en politieke context speelt ook een rol in de inzet van strafrecht. Met name kort na incidenten wordt door commercialisering, politisering en media-aandacht meer aandacht gevestigd op het veiligheidsbeleid (Muller, 2013). Hierdoor kan de nut en noodzaak voor boa's en het werk van de omgevingsdiensten ook groeien. In de praktijk uit zich dat in een hogere ontvangst van financiële middelen, waardoor 'moeten' en 'kunnen' ook nauw met elkaar verbonden zijn. Vrijwel alle respondenten beamen dat er een ontwikkeling plaatsvindt waarbij er steeds meer uren en gelden vrijkomen voor het boa-werk.

Na de reorganisatie van 2016, en dat vloeit een beetje voort uit het Odfjell-gebeuren, is vanuit de dienst gezegd: de strafrechtspoot verdient meer aandacht. En dan hebben wij het geluk, of ja de goede stroming mee gehad, dat onze participanten daar het voordeel en het nut van inzien, want die participanten die betalen een omgevingsdienst en dus ook onze boa-uren. (R5).

### ***5.5.3 Inrichtingenbestand***

Uit de interviews blijkt dat het inrichtingenbestand inderdaad een van de verklarende factoren is voor de boa-capaciteit. Allereerst is dit kwantitatief: des te meer inrichtingen, des te meer bedrijfsinspecties, des te hoger de kans op overtredingen en logischerwijs des te meer aannemelijk het is dat er meer boa's nodig zijn (R8; R13). Daarnaast is ook de aard en het type bedrijfsvoering van invloed: gemeentelijke (kleine) bedrijven vergt een andere aanpak dan provinciale (grote) bedrijven (R6). Dit heeft onder andere invloed op de inspectiefrequentie, inspectiedichtheid en de inspectieduur.

We zijn niet te vergelijken met de DCMR bijvoorbeeld, waar ze veel meer grote bedrijven hebben en waar de overtredingen van een andere aard zijn. Den Haag is een horecastad, heel Haaglanden is eigenlijk een horecakantoor en natuurlijk ook glastuinbouw, maar verder is er heel veel detailhandel, dus die overtredingen zijn van een andere aard. (R1).

## Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de conclusie gevormd (§6.1). Hiermee wordt een antwoord gegeven op empirische deelvragen en de hoofdvraag. Vervolgens zijn er zes concrete aanbevelingen opgesteld om de rol van de boa's bij omgevingsdiensten te versterken (§6.2). Tot slot volgt een reflectie op de theorie en de onderzoeksmethoden (§6.3).

### 6.1 Conclusie

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van IenW en biedt een eerste verkenning naar boa's bij omgevingsdiensten. Er was veel onduidelijk over *waarom* er grote verschillen zijn in het aantal boa-fte's tussen de omgevingsdiensten in Nederland en de daarmee verbonden inzet van strafrechtelijke sancties. In dit onderzoek is de volgende hoofdvraag onderzocht: *Welke factoren verklaren de verschillen tussen de inzet van boa's door omgevingsdiensten in Zuid-Holland (OD-H, DCMR, OD-ZHZ en OD-MH) en hoe kan de inzet van boa's door omgevingsdiensten bijdragen aan het versterken van de aanpak van milieucriminaliteit?*

Om de hoofdvraag te beantwoorden is eerst het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en het proces van een bedrijfsinspectie uiteengezet. Het ministerie van IenW is stelselverantwoordelijk, de provincie en gemeenten zijn eigenaar, bevoegd gezag en financiers van de omgevingsdiensten en de omgevingsdiensten zijn de uitvoeringspraktijken. Tijdens een bedrijfsinspectie is een boa (die tevens vaak ook toezichthouder is) belast met de strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen. Hiertoe heeft een boa twee interventiemogelijkheden: een BSBm en een proces-verbaal.

Vervolgens is het begrip milieucriminaliteit verder gespecificeerd met behulp van de literatuur. Hierbij is de focus gelegd op de grijze milieucriminaliteit: alles wat te maken heeft met bodem, afval, lucht en geluid (vgl. de kleurenspeer-definitie van Spapens, 2016). Daarbij zijn ook vier complicerende factoren uitgewerkt om de uitdagingen binnen milieucriminaliteit beter te begrijpen. Samengevat is milieucriminaliteit haalcriminaliteit (verborgen en onzichtbaar), organisatiecriminaliteit (verweven met de samenleving), vergt de deskundigheid (ingewikkelde wet- en regelgeving) en kent het spanningsvelden (belangenverstrengelingen). Meerdere van deze complicerende factoren zijn ook in de resultaten naar boven gekomen.

Daarnaast is in de literatuur gezocht naar factoren die van invloed zijn op de afdoeningspraktijk (de afweging om wel of geen strafrecht in te zetten). Er was geen onderzoek gevonden over de afdoeningspraktijk door boa's bij omgevingsdiensten, maar wel bij officieren van justitie (Benson & Cullen, 1998), rechters (Beckers, 2017) en gemeentelijke handhavers (De Ridder en Struiksma, 2008).

Uit de interviews blijkt dat de boa een cruciale rol vervult in de strafrechtelijke aanpak van milieuovertredingen (strafrechtbewaker). De boa is een kennisexpert in het milieudomein en als ondersteuner/vervanger van de (milieu-)politie te bestempelen. Daarnaast zijn uit de interviews

diverse factoren (afhankelijke variabelen) naar boven gekomen die van invloed zijn op de boacapaciteit (onafhankelijke variabelen). Deze afhankelijke variabelen zijn onderverdeeld in de vier categorieën: weten, willen, kunnen en moeten. Dit geeft tevens antwoord op de empirische deelvraag: *Welke factoren beïnvloeden het besluitvormingsproces rondom de afweging tussen een bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke handhaving van milieuovertredingen volgens de afdoeningspraktijk?* Samen met de literatuur geeft dit een antwoord op de hoofdvraag (Figuur 18).

### **Weten**

- De bekendheid met de LHSO: alle respondenten waren bekend met de LHSO. Deelnemers hebben zich geconformeerd, maar toch wordt er in de praktijk van de LHSO afgeweken. Dit blijkt ook uit het lage aantal strafrechtelijke producten van de omgevingsdiensten.
- De LHSO kent interpretatiemogelijkheden: de begrippen uit de LHSO zijn onduidelijk en niet helder gespecificeerd, waardoor er ruimte wordt geboden aan handhavers. Dit kan enerzijds de uniformiteit aantasten, maar biedt ook de mogelijkheid om het 'juiste' instrument in te zetten.

### **Willen**

- Strafrecht als leedtoevoeging: strafrecht is een harde tik op de vingers. Soms kan dit onnodig zijn (en volstaat bestuursrecht), maar soms zet dit ook aan tot handelen.
- Strafrecht als laatste redmiddel: strafrecht wordt veelal nog gezien als laatste redmiddel (ultimum remedium). In de politiek wordt dit niet meer wenselijk geacht, maar in de praktijk wordt het strafrecht nog wel als zodanig beschouwd.
- Strafrecht vergt bestuurlijke moed: strafrecht vergt tijd, kennis, ervaring, volledigheid (in bewijsmateriaal) en durf (kans op relatievertoebeling). Deze constatering sluit ook aan op de literatuur van De Ridder en Struiksma (2008).
- Strafrecht kent gebreken: de effectiviteit van de hele strafrechtketen wordt betwist (lage zittingscapaciteit en doorloopsnelheden). Een sepot werkt ook demotiverend voor toezichthouders/boa's.

### **Kunnen**

- Takkenpakket: de overdracht van bevoegdheden (vanuit provincies of gemeenten) naar omgevingsdiensten kan verschillen. Hierdoor kunnen omgevingsdiensten soms niet eens handhaven en verschilt ook de noodzaak om boa's in dienst te hebben.
- Duo-functies: doordat een boa vaak ook belast is met andere taken kan de aandacht voor de boa-taken/het strafrecht vervagen. Hierdoor krijgt een boa ook minder tijd en ruimte om boataken uit te voeren en goed te worden in zijn vak.

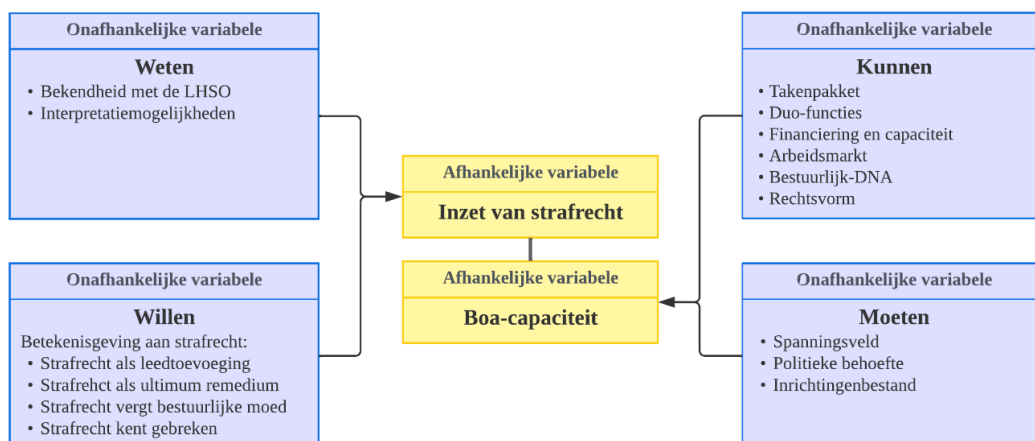
- Financierings- en capaciteitstekorten: een omgevingsdienst is afhankelijk van de ontvangen middelen van het bevoegd gezag. Zonder middelen geen boa. Dit veroorzaakt een vorm van afhankelijkheid.
- Arbeidsmarkt: door de krappe arbeidsmarkt kunnen omgevingsdiensten vacatures niet opvullen, waardoor het tekort aan boa-capaciteit niet opgevuld kan worden.
- Omgevingsdiensten zijn bestuurlijke organisaties: de omgevingsdiensten zijn geen opsporingsinstanties en kennen geen strafcultuur. Omgevingsdiensten hebben bestuurlijk-DNA en zijn hierdoor meer geneigd tot het voeren van een bestuurlijk gesprek (waarschuwen), dan tot het sturen van een strafrechtelijke actor (zoals een boa). Dit zit verweven in de organisatiecultuur (denkbeeld).
- Rechtsvorm: enkele omgevingsdiensten waren geen rechtspersoon volgens de Wgr en dus geen rechtspersoon. Hierdoor konden zij geen eigen boa's in dienst nemen.

### Moeten

- Spanningsveld tussen omgevingsdienst en bevoegd gezag: milieucriminaliteit is niet de enige opgave waarvoor de participanten staan. Hierdoor kunnen boa's en de aanpak van milieucriminaliteit verschillend geprioriteerd worden. Een lagere prioritering van milieucriminaliteit en milieustrafrecht resulteert in minder middelen en een lagere boa-capaciteit. Dit is een strijd tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.
- Politieke behoefte: vanuit de politiek kan er meer aandacht op het strafrecht en de boa-capaciteit gevestigd worden. Dit vloeit voort uit incidenten.
- Inrichtingenbestand: des te meer inrichtingen, des te meer kans op een overtreding, des te meer boa-capaciteit er nodig is.

**Figuur 18**

*Theoretisch model*



## 6.2 Aanbevelingen

Er zijn een zestal aanbevelingen opgesteld die betrokkenen wenselijk achten om de positie van de boa bij omgevingsdiensten te versterken. Deze aanbevelingen vloeien voort uit de resultaten en bevatten ook nieuwe citaten om de aanbevelingen extra kracht bij te zetten of om nieuwe aspecten aan te halen. Alle aanbevelingen zijn normerend beschreven en ook zo bedoeld. De vorm en de inhoud van de aanbevelingen staan open en kunnen nader worden bepaald. Dat kan vaak op meerdere manieren.

### 6.2.1 Aanbeveling 1. Robuuste strafrechtcapaciteit

Uit de conclusie blijkt dat toezichthouders/boa's *weten* wanneer een strafrechtelijke sanctie wenselijk is (zoals beschreven staat in de LHSO, 2022). Het afwijken van de strafrechtelijke kant van de LHSO kan verklaard worden door de factoren *willen, kunnen en moeten*. Deze factoren zijn nauw verbonden met elkaar: zodra (de participanten van) de omgevingsdiensten 'minder voelen' voor het strafrecht, dan wordt er minder budget voor uitgetrokken, waardoor de druk op de toezichthouders/boa's toeneemt en zij vervolgens niet veel tijd kunnen en willen besteden aan het opstellen van een proces-verbaal (en de LHSO niet naleven).

De Hoofdofficier heeft geen formele bevoegdheden om de omgevingsdiensten aan te spreken wanneer het FP geen tot weinig processen-verbaal ontvangt. Bestuurlijke opdrachtgevers en bestuurlijke uitvoeringsorganisaties hebben hierdoor veel invloed op de afdoeningspraktijk, terwijl een OvJ van het FP een strafrechtelijk onderzoek zou moeten leiden en zou moeten beslissen of er wel of geen strafrecht wordt toegepast. In dit kader stelt de eerste aanbeveling van dit onderzoek een *substantiële* boa-capaciteit bij iedere omgevingsdienst voor. Een boa wordt hierdoor in staat gesteld om een proces-verbaal op te stellen zodra de LHSO (2022) dit stelt. De nadruk ligt hierbij op substantieel, omdat boa's vaak een duo-functie uitoefenen en tijd ook uitgaat naar andere taken dan de boa-taken. Hierdoor is de aanbeveling dat een functionaris die boa is ook een groot deel van zijn tijd aan opsporing moet besteden, zodat een boa ook de ruimte en de tijd krijgt om kennis en ervaring op te bouwen (R12; R13). Hier wordt in de volgende paragraaf op doorgegaan.

Het instellen van een substantiële boa-capaciteit sluit aan bij pijler 1 van het Interbestuurlijk programma (IBP VTH, 2022): de robuustheidscriteria. Deze pijler heeft geresulteerd in vier criteria (effectiviteit, efficiency, wendbaarheid en ontwikkelvermogen) en een zestal kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Binnen deze criteria is het verplichten en/of aanzetten tot een substantiële boa-capaciteit een logische toevoeging, bijvoorbeeld door het minimum van drie boa's te verhogen, te specificeren naar grijze boa's, de frequentie (van 1/3 fte van boa-taken) te verhogen of binnen een verfijning van de huidige kpi's om een strafrechtelijke ondergrens te formuleren waar omgevingsdiensten aan moeten voldoen (Kamerstukken II, 22343, nr. 360, 2023; zie ook §2.4.2).

### **6.2.2 Aanbeveling 2. Scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht**

Uit de interviews is naar voren gekomen dat door de huidige duo-functies (toezichthouder-pas en boa-pas) er onvoldoende tijd beschikbaar is voor de boa-taken. Hierdoor gaat er (te) weinig aandacht uit naar de strafrechtelijke rol van boa's/omgevingsdiensten. De tweede aanbeveling luidt dan ook als volgt: stel een scheiding in tussen de bestuurs- en strafrechtelijke taak. Alhoewel er op basis van de interviews niet direct sprake is van een 'dubbele pettenprobleem', stellen de respondenten dat een scheiding 'zuiverder' is en bovenal ook bijdraagt aan de professionaliteit van boa's. Door de scheiding wordt er immers meer tijd en capaciteit gestoken in de strafrechtelijke handhaving, waardoor boa's vaker een proces-verbaal opstellen en hier logischerwijs dan ook beter in worden. In het verlengde van aanbeveling 1 kan er in de VTH-criteria ook worden opgenomen dat een scheiding tussen toezichthouders en boa's verplicht is (dus geen minimaal 1/3 fte aan boa-taken meer) of dat er een ondergrens wordt ingesteld van een X aantal fulltime-boa's. Hierdoor zal de totale boa-capaciteit ook stijgen. De DCMR heeft, na ongeveer 50 jaar bestaan, ook de keuze gemaakt om de scheiding door te voeren tussen toezichthouders en boa's. De uitwerking hiervan zijn door respondenten als 'zeer positief' ervaren. Waarom zouden de overige omgevingsdiensten het wiel opnieuw uitvinden?

### **6.2.3 Aanbeveling 3. Landelijke normfinanciering**

Uit de interviews blijkt dat er vraagtekens kunnen worden gezet bij de huidige financieringswijze van omgevingsdiensten. Er is een steeds prominentere rol voor de boa weggelegd binnen milieuhandhaving, onder andere doordat de politie zich steeds verder heeft teruggetrokken op milieugebied (§5.1). Hierdoor is er een groter budget noodzakelijk voor omgevingsdiensten. Het is onwenselijk dat er onduidelijkheid, discussie of zelfs rivaliteit ontstaat over wie een proces-verbaal opstelt (door de daarmee verbonden kosten). De drang naar waarheidsvinding en het opstellen van bewijslast zou juist beloond moeten worden in plaats van dat het tot extra kosten leidt voor omgevingsdiensten en daardoor afgezien wordt van (strafrechtelijke) milieuhandhaving. Daarnaast is de afhankelijkheid van het bevoegd gezag merkbaar: zodra de participanten niets voelen voor strafrechtelijke handhaving kunnen zij daar minder middelen voor vrijmaken. Van Aartsen et al. (2021, p. 46) stellen dit ook: "Dat betekent dat de financiering wordt gekoppeld aan de taken die de omgevingsdienst voor een gemeente of provincie uitvoert. ... Door deze financieringssystematiek zijn omgevingsdiensten bovendien in hun taakuitoefening afhankelijk van de financiële ruimte van bevoegd gezagen." Dit wordt door meerdere respondenten beaamd (§5.5.1).

Volgens Van Aartsen et al. (2021, p. 46) komt de huidige financiering van de omgevingsdiensten de slagvaardigheid en effectiviteit van omgevingsdiensten niet ten goede. Tussen omgevingsdiensten bestaan grote verschillen in de wijze van financieren (Van Aartsen et al., 2021). Het merendeel werkt output gefinancierd: "Per deelnemer wordt een overeenkomst gesloten over de in dat jaar te leveren productie en kosten daarvan." (Van Aartsen, 2021, p. 25). Een respondent stelt

dat de benaming van output-financiering ter discussie kan worden gesteld: “Is dat output-financiering of input-financiering?” (R8). Naast output-financiering komt ook de product-gestuurde financieringswijze ter sprake. Ook deze financieringswijze kent een tekortkoming: de ene keer is er geld ‘over’ en de andere keer is er geld tekort. Met name het laatstgenoemde is problematisch, want de respondenten stellen dat de grote verschillen tussen de budgetten en de omvang van omgevingsdiensten ook de robuustheid, innovatie, opleiding (van boa’s) en gelijke behandeling van bedrijven (level playing field) aantasten (zie ook Van Aartsen et al., 2021).

Tot slot stellen Van Aartsen et al. (2021, p. 46): “De omgevingsdienst wordt zo een krap gefinancierde ‘uitvoeringsmachine’. De omgevingsdienst heeft te beperkte middelen om steeds te doen wat nodig is voor de kwaliteit van de leefomgeving en wordt beperkt in zijn mogelijkheden.”. Hierdoor is de derde aanbeveling om zo spoedig mogelijk over te gaan op een landelijke normfinanciering voor strafrechtelijke producten/boa’s bij omgevingsdiensten. De respondenten benoemen dat Rijksfinanciering (door het ministerie van IenW) van strafrechtelijke producten/boa’s overheid kan bijdragen aan meer uniformiteit, slagkracht en professionele distantie tot de participanten (R4; R8). De uitdaging hierin ligt in het zoeken naar een ‘eerlijke’ verdeelsleutel: hoeveel middelen heeft een omgevingsdienst nodig om robuust het strafrecht/de boa’s in te zetten?

#### **6.2.4 Aanbeveling 4. Gezamenlijk boa-platform**

Tot op heden is er geen structureel platform voor kennisdeling of informatie-uitwisseling tussen boa’s van omgevingsdiensten. Ook voor handhavingpartners is het hierdoor lastig om informatie op te halen of te brengen, zoals voor de politie of het FP. Een gemiste kans, want de Wet op de politiegegevens (WPG) en het Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren (Bpgboa) maakt de uitwisseling van informatie van politiegegevens met boa’s mogelijk: “free flow of information” (R7). Omgevingsdiensten hebben daarnaast ook een eigen (vaak ongeschreven) afwegingskader voor welke zaken zij oppakken, veelal vanuit lokale behoeften en onderling contact met het FP (afstemming prioriteringsstelling met het OM) en participanten (ter kennis stellen voor bestuurlijk draagvlak en de financiering). Een respondent stelt dat het hierdoor niet aanvoelt als een strak, rationeel en gestroomlijnd proces (R13). Daarnaast is er door een gezamenlijk boa-platform ook meer zicht en ruimte voor het FP om invulling te geven aan het inhoudelijk gezag, zoals met betrekking tot de prioritering van zaken, de werkwijze en de afdoeningspraktijk door boa’s bij omgevingsdiensten. Hierdoor kan het FP ook gericht strafrechtelijke informatie delen en invulling geven aan de toezichthoudende rol op boa’s, waardoor de afstand tot de boa’s wordt verkleind. Meerdere respondenten stellen ook dat de kwaliteit van de processen-verbaal omhoog kan. Door een platform kan het FP meer inhoudelijk sturen (aan de voorkant), waardoor de kwaliteit van de strafrechtelijke producten stijgt en de kans op (een demotiverend) sepot lager is (R12; R13).

Tot dusver de relevantie van een gezamenlijk boa-platform. Over de wijze van organiseren van een dergelijk platform lopen de meningen uiteen op een aantal vlakken. Dit heeft onder andere

betrekking op de reikwijdte: enkel het faciliteren van de uitwisseling van kennis/informatie of ook overgaan tot de uitwisseling van boa's tussen omgevingsdiensten? Bovendien zijn er verschillende rechtsvormen en geografische omlijnningen van een boa-platform mogelijk.

**Rechtsvorm.** In de interviews komen verschillende rechtsvormen voor de samenwerking van boa's ter sprake. Een variant is het opzetten van een boa-platform als nieuwe (politie) macht (gefinancierd door het Rijk). Hiermee zou er één grote boa-dienst (met meerdere bureaus) ontstaan en is daarmee een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT). De huidige boa's bij omgevingsdiensten worden bij deze rechtsvorm bij de omgevingsdiensten weggehaald en verzameld binnen één boa-dienst. Tevens loopt er hierdoor een directe lijn van het ministerie naar de boa's, waardoor er discussie wordt weggehaald over het wel of niet inzetten van strafrecht (R10).

Een andere variant is een boa-platform in de vorm van een netwerksamenwerking. Er wordt hier ook wel gesproken van een boa-pool. De boa's blijven hierbij in dienst van de huidige omgevingsdienst, maar worden regionaal ingezet aan de hand van verschillende expertisegebieden. De netwerksamenwerking is een vorm van samenwerking tussen verschillende schakels binnen dezelfde keten. Het idee achter netwerksamenwerking is dat er samen meer bereikt kan worden dan ieder voor zich en dat door samen te werken het VTH-proces snel en kwalitatief kan worden afgedaan. Op de effectiviteit van een netwerksamenwerking spelen meerdere factoren een rol. Provan en Kenis (2008) noemen er drie: vertrouwen, doelconsensus en governance-structuur. Verschillende vormen van governance netwerken zijn volgens Provan en Kenis (2008): shared governance, lead organization en network administrative organization. Welke structuur het meest geschikt zou zijn voor een boa-pool is niet in de interviews ter sprake gekomen.

**Uitwisseling van kennis, informatie en/of medewerkers.** Uit de interviews blijkt dat er bestuurlijk draagvlak is voor het opstellen van boa-platform om kennis te delen en strafrechtelijke informatie uit te wisselen. Alle respondenten beamen dit. De voornaamste gedachtegang hierachter is om de afstand tussen boa's bij de verschillende omgevingsdiensten te verkleinen. Ervaringen uitwisselen gebeurt tot op het heden op eigen initiatief met persoonlijke contacten uit het werkveld: "Dat ze even bij ons op de lijn komen en vragen: Hoe zou jij dit doen?" (R7). Dit vindt vaak plaats in situaties waarbij er een gebrek aan ervaring is binnen een bepaald strafrechtelijk onderzoek of over bepaalde wetkennis. Het leren van elkaar is dus niet formeel gestructureerd en de respondenten stellen dat het oprichten van een dergelijk platform de professionaliteit van boa's kan bevorderen.

Elke dienst heeft in feite zijn eigen boa's, en die zijn dan uitwisselbaar. Enerzijds uitwisselbaar omdat iedereen dan zijn eigen specialisme zou hebben, dan heb je bij wijze van spreken veel ervaring bij BRZO-bedrijven of wat meer ervaring bij het onderzoek naar afvalbedrijven. Dat vergt toch allemaal wat andere deskundigheden, inzichten en ervaringen,

en dat kan je dan ook uitwisselen. En dat is ook wel van belang: je kan komen tot een betere prioritering op provinciaal niveau waar je die strafrechtelijke capaciteit kan inzetten. (R8).

De frictie over een boa-platform ontstaat zodra er wordt gesproken over het uitwisselen van medewerkers. Ook dit hangt samen met de inrichting en financieringswijze van het huidige VTH-stelsel: de participanten zijn eigenaar van de omgevingsdiensten en financieren de dienst. Hierdoor verwachten participanten ook waar voor hun geld: een gemeente maakt geld vrij voor het aanstellen van boa's, waardoor zij ook verwachten dat die boa's in hun gemeente wordt ingezet. Dit levert discussie op over de financiering (R5). Het uitlenen van boa's aan een andere dienst of voor een ander gebied creëert dus een spanningsveld tussen omgevingsdiensten en participanten. Bovendien kan een (groot) strafrechtelijk onderzoek veel tijd in beslag nemen, waardoor een omgevingsdienst geen beroep meer kan doen op 'hun boa' en daardoor geen opsporing en/of strafrechtelijke handhaving mogelijk is. De bezetting is immers krap en nieuwe mensen opleiden is tijdrovend. Hierbij wordt benadrukt dat het 'weghalen' van capaciteit niet de bedoeling kan zijn van een boa-platform. Deze zorgen zijn geuit door meerdere respondenten (R1; R2; R5; R8).

Het uitwisselen van boa's kent ook voordelen, zoals het opvullen van gaten in de bezetting en het inzetten van expertise op de juiste plek (waar de expertise het meest nodig is: de grote en ingewikkelde strafzaken). Het overgrote deel van de genoemde voordelen worden vooral gezien voor de boa zelf, zoals diversiteit in het werk en het opdoen van nieuwe kennis en ervaringen (R2). Het uitwisselen van boa's gebeurt overigens nu ook al. Weliswaar incidenteel, dus zonder (vaste) structuur en vaak gebonden aan één specifieke zaak: "Momenteel heb ik ook twee boa's uitbesteed aan de ILT voor het grote onderzoek van Tata Steel." (R4). Tot slot wordt ook benoemd dat een boa-platform waarbij er ook boa's worden uitgewisseld nog te vroeg is:

Als je hier aan het opbouwen bent, is het in deze fase sowieso niet opportuun om zo'n poule te hebben. Want ja, dat wordt het gewoon lastig. We hadden het net ook over tijd. Misschien dat je over vijf jaar zegt, dat als we hier een vaste boa-club hebben, met fulltimers en veel meer, dat het veel meer gestalte heeft gekregen, dan zou je er nog eens over kunnen nadenken. (R1).

**Werkgebied.** Het derde en tevens het laatste punt dat bij een boa-platform in overweging dient te worden genomen is het werkgebied, oftewel het geografische gebied waarbinnen boa's gaan samenwerken. Er is eenduidigheid over de meerwaarde van omgevingsdienst-overstijgend werken. Hierbij komt het grensoverschrijdende karakter van milieucriminaliteit ook ter sprake. Respondenten halen verschillende omlijnningen aan, zoals regionaal (op basis van het inrichtingenbestand) of provinciaal (met hetzelfde provinciale bevoegd gezag). Ieder gebied heeft namelijk een uniek inrichtingenbestand dat vaak oververtegenwoordigd wordt door bedrijven uit een bepaalde branche, waardoor ieder gebied boa's heeft met een specifieke ervaring en deskundigheid. Een respondent

benadrukt hierbij dat (in het kader van leren van elkaar) overlap in soort inspecties, controles en inrichtingen relevant is voor de meerwaarde van de uitwisseling van kennis en informatie (R12). Een respondent geeft ook aan een voorkeur te hebben voor een specialistische (in plaats van generalistische) werkwijze (R3): door een focus op een bepaalde branche is er meer herkenning en diepgang in bepaalde bedrijfsprocessen, wat de effectiviteit en professionalisering van toezicht en handhaving ten goede komt.

#### **6.2.5 Aanbeveling 5. Uniformiteit binnen data- en registratiesystemen**

Omgevingsdiensten maken gebruik van een digitaal registratiesysteem om de bevindingen die bij een bedrijfsinspectie geconstateerd worden (proces-verbaal) in op te slaan. Niet iedere omgevingsdienst gebruikt hiervoor hetzelfde programma (R1). Dit kan een (onnodige) belemmering vormen bij de overstap/uitwisseling van medewerkers dan wel (strafrechtelijke of bedrijfs-) informatie, waardoor extra tijd nodig is voor het aanpassen aan een nieuw systeem. Kennisdeling en data-uitwisseling wordt hierdoor bemoeilijkt. Om deze barrière weg te halen wordt er aanbevolen om te kiezen voor één gemeenschappelijk data- en registratiesysteem bij alle omgevingsdiensten. Deze aanbeveling past binnen de programmadoelen bij pijler 3 van het IBP VTH (2022) en aanbeveling 6 van de commissie-Van Aartsen: het sluit aan bij het verbeteren van de datakwaliteit van VTH, maar ook bij het creëren van een gezamenlijke analyseomgeving.

Niet iedere omgevingsdienst gebruikt hetzelfde systeem. Wat we eigenlijk heel graag zouden willen, is dat iedere omgevingsdienst op dezelfde wijze de data verwerkt. Dat is een utopie, nu nog, maar dat zou wel heel mooi zijn. (R1).

#### **6.2.6 Aanbeveling 6. Onder aandacht brengen van het vak**

De respondenten hebben zorgen geuit over de vergrijzing binnen de omgevingsdiensten. Het kennisniveau wordt bedreigd door pensioneringen en lage aanwas van nieuwkomers (om de kennis op over te brengen). De respondenten roepen op om meer jongeren te enthousiasmeren over VTH en de aanpak van milieucriminaliteit, onder andere door promotie van het vak en het actief werven van jongeren: “Er is wellicht te weinig bekend over hoe leuk het vak van de boa kan zijn.” (R10). Binnen pijler 4 (kennisinfrastructuur) van het IBP VTH (2022) wordt er ook gewerkt aan het opzetten van een landelijke arbeidsmarktcampagne. Deze aanbeveling stelt om binnen deze campagne ook de (grijze) milieuboa te promoten.<sup>46</sup> Boa’s kennen een hoge opleidingslast (door de permanente her- en bijscholingen), milieukennis is ingewikkeld en de aanpak van milieucriminaliteit vergt veel ervaring (bedrijfsprocessen verschillen). Hierdoor wordt er opgeroepen om de opleidingen van milieustudies op het Mbo aantrekkelijker te maken en meer in te steken op bekendheid en kennismaking met de

---

<sup>46</sup> Bijvoorbeeld: de campagne van [Gemeente Rotterdam](#) voor boa’s in domein 1 (openbare orde).

praktijk, want het is juist de praktijk waarin het vak goed kan worden overgebracht en waar kennis wordt opgedaan, aldus de respondenten (R3; R10; R11).

De aanbevelingen kunnen worden samengevat in zes concrete richtlijnen:

**I. Robuuste strafrechtcapaciteit**

- Boa's bij iedere omgevingsdienst (robuustheidscriteria);
- Invoeren van een substantiële boa-capaciteit: aanscherpen regels voor tijdsverdeling binnen boa-taken (kwaliteitscriteria en verscherping IBP pijler 1 en 2).<sup>47</sup>

**II. Scheiding tussen bestuursrecht en strafrecht**

- Vestigt meer aandacht op het strafrecht;
- Leidt tot meer tijd en ruimte om kennis te ontwikkelen (kwaliteitscriteria);
- Zorgt voor een meer specialistische (i.p.v. generalistische) werkwijze.

**III. Landelijke normfinanciering**

- Rijksfinanciering in plaats van outputfinanciering.
- Voorkomt discussie met participanten over gelden;
- Leidt tot meer professionele distantie tot het bestuur (onafhankelijkheid);
- Zoektocht naar een eerlijke verdeelsleutel.

**IV. Gezamenlijk boa-platform**

- OD-overstijgend (varianten: regionaal, provinciaal, eigen rechtsvorm);
- Leidt tot meer mogelijkheden om kennis te delen en strafrechtelijke informatie uit te wisselen (IBP pijler 4);<sup>48</sup>
- Draagt bij aan meer zicht en sturing door het FP en daardoor aan een gerichtere prioritering van zaken en de kwaliteit en rendement van de processen-verbaal;
- Uitwisseling van boa's vult de gaten op en leidt tot een gepastere verdeling van ervaren boa's onder de lopende zaken, maar leidt ook tot discussie over middelen en eigen capaciteit/gebied.

**V. Uniformiteit binnen data- en registratiesystemen**

- Gemakkelijker uitwisselen van strafrechtelijke informatie;
- Beter inspelen op risico's (risico gestuurd toezicht).

**VI. Onder aandacht brengen van het vak**

- Invoeren van een actief wervingsprogramma om vacatures op te vullen;
- Jongeren enthousiasmeren;

---

<sup>47</sup> Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten en financiering; Pijler 2: Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging).

<sup>48</sup> Kennisinfrastructuur (alle overstijgende zaken als opleidingen, kennisopbouw en coördinatie).

## 6.3 Discussie

### 6.3.1 Inhoudelijke discussie

**Factoren van invloed op de afdoeningspraktijk.** In Hoofdstuk 3 is de theorie beschreven over factoren van invloed op de afdoeningspraktijk en de afweging tussen bestuursrecht en strafrecht. Een beperking is dat daarin ook andere sectoren zijn opgenomen, zoals rechters, officieren van justitie en boa's in gemeentelijke setting (alvorens de omgevingsdiensten werden opgericht). Deze literatuur gaat dus niet specifiek over (grijze) boa's bij omgevingsdiensten. Daarnaast was veel literatuur gedateerd, maar bevatte het wel bruikbare achtergrondkennis en kwamen de resultaten van dit onderzoek veelal overeen.

**Rol van de boa.** In dit onderzoek is onder andere de empirische kijk op de rol van de boa onderzocht. Er is verder geen aandacht besteed aan roltheorieën. Dit geeft wel aanzet tot nieuw onderzoek over de roltheorie van boa's bij omgevingsdiensten, onder andere met betrekking tot *rolconflict* (boa's *versus* politieagenten), *role-overload* (boa-taken *versus* andere taken) en *rol-ambigüiteit* (verwachtingen van de boa vanuit de omgevingsdienst, het bevoegd gezag, de NP en het FP). Eveneens kan verdergaand onderzoek gedaan worden naar de boa-cultuur (ook in vergelijking met de strafcultuur en de politiecultuur).

**Zoektocht naar een verdeelsleutel.** Aanbeveling 1 (substantiële boa-capaciteit) en aanbeveling 3 (landelijke normfinanciering) is wellicht makkelijker gezegd, dan gedaan. Dit is een strijd om schaarse middelen, zoals geld, menskracht en expertise, waardoor het ook als een politieke kwestie te bestempelen is: wie krijgt wat, wanneer en hoe?<sup>49</sup> Met de inwerkingtreding van de Ow (per 1 januari 2024) komt het begrip inrichting te vervallen en is het begrip milieubelastende activiteit (MBA) van toepassing. Deze verandering is van invloed op de vastlegging van vergunningen en informatie over het toezicht door omgevingsdiensten.<sup>50</sup> In het adviesrapport van ABD Top Consult wordt er opgeroepen om een wettelijke basisregistratie voor bedrijven die milieubelastende activiteiten te ontwikkelen (Heerschop & Paul, 2022). Dit sluit aan op pijler 3 (informatievoorziening) van het IBP VTH (2022). Binnen deze pijler is er een definitiestudie gestart om de opzet en werking van een register voor MBA's. Aanvullend onderzoek naar de (gepaste) tijdsbesteding aan de verschillende typen inrichtingen kan bijdragen aan het vinden van een eerlijke en rationele verdeelsleutel voor boa's bij omgevingsdiensten.

---

<sup>49</sup> Zie ook: Laswell, H. (1936). *Politics: Who Gets What, When and How*. McGraw Hill.

<sup>50</sup> Er is een [stappenplan](#) om uit te zoeken welke regels er voor een bepaalde MBA gelden: rijksregels of decentrale regels. Voor een aantal MBA zijn namelijk rijksregels opgenomen in Hoofdstuk 3 van het Bal. Daarnaast kunnen er decentrale regels voor MBA's staan in het omgevingsplan, de omgevingsverordening, of de waterschapsverordening.

### **6.3.2 Methodologische discussie**

**Sensitizing concepts.** De sensitizing concepts hebben als analytisch uitgangspunt gediend tijdens het onderzoek. De verwachting was dat het een rol zou spelen in het begrijpen van de ervaringen en interpretaties van de respondenten. De keuze voor het gebruik van sensitizing concepts was weloverwogen, omdat er weinig tot geen eerder onderzoek beschikbaar was over milieuboa's bij omgevingsdiensten. Een deductief onderzoek gaat uit van vooraf geoperationaliseerde begrippen. Dit is niet mogelijk voor de betekenisgeving aan strafrecht, bestuursrecht en de omslag van omgevingsdiensten (van bestuursrecht naar strafrecht). Hierdoor is gekozen voor sensitizing concepts waarbij deze begrippen geleidelijk steeds meer invulling kregen. Dit heeft het onderzoek iteratief gemaakt. De focus is steeds meer verlegd op een aantal aspecten, zoals hoe respondenten aankijken tegen strafrecht ('willen') en tegen de omgevingsdienst als bestuurlijke organisaties ('kunnen').

De keuze voor de sensitizing concepts heeft de verdere analyse niet belemmert: er is nog steeds open gecodeerd en het onderzoek heeft zich niet beperkt tot de vooraf opgestelde 'attenderende begrippen'. Daadwerkelijk deductief toetsen (leggen van verbanden tussen cijfers en variabelen) van hypothese voor de specifieke omgevingsdiensten uit de casusselectie was geen doel. Desondanks is er wel voor gekozen om de explorerende factoren (§3.6) aan te halen in de interviews. Dit was niet gericht op het toetsen van een verband tussen twee variabelen binnen de desbetreffende omgevingsdienst, maar eerder ter verkenning van een mogelijk verband. De focus lag immers gedurende het hele onderzoek op het creëren van een gedetailleerder, maar nog steeds algemeen beeld. Tot slot is er voor sensitizing concepts gekozen door de rijke hoeveelheid aan data. Op basis van de data uit de interviews kunnen namelijk ook andere onderzoeksvragen beantwoord worden, zoals over de samenwerking tussen boa's en handhavingspartners. De sensitizing concepts hebben het onderzoek behapbaar gemaakt.

**Casusselectie.** De regionale kenmerken en bestuurlijke eigenschappen zijn specifiek gebonden aan de omgevingsdiensten in Zuid-Holland. Uit de interviews en oriënterende gesprekken is meerdermaal naar voren gekomen dat de omgevingsdiensten als provincie Zuid-Holland unieke kenmerken hebben, net als iedere andere omgevingsdienst en provincie in Nederland. De onderzoeksbevindingen zijn hierdoor niet te generaliseren naar alle omgevingsdiensten in Nederland. De resultaten geven een eerste inzicht in de strafrechtelijke afdoeningspraktijk van omgevingsdiensten en is hiermee een primeur binnen de wetenschappelijke literatuur. In het vervolg kan een dergelijk onderzoek worden uitgebreid naar meerdere omgevingsdiensten (met een grotere spreiding) om de externe validiteit (generaliseerbaarheid) van het onderzoek te verhogen.

## Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer. (2021a). *Een onzichtbaar probleem: Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen*. Geraadpleegd op 7 maart 2023, van <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/01/20/een-onzichtbaar-probleem/Rapport+Een+onzichtbaar+probleem.pdf>
- Algemene Rekenkamer. (2021b). *Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen, deel 2*. Geraadpleegd op 2 maart 2023, van <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2021/06/30/handhaven-in-het-duister/Rapport+Handhaven+in+het+duister.pdf>
- Beckers, J. J. H. (2017). *Tussen ideaal en werkelijkheid: een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* [Proefschrift, Erasmus University Rotterdam]. RePub. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van <https://repub.eur.nl/pub/94829>
- Bijlo, E. (2023, 29 juni). 'Schrikbarend' hoge concentraties zeer giftige stoffen rond fabriek Chemours. *Trouw*. Geraadpleegd op 3 juli 2023, van <https://www.trouw.nl/binnenland/schrikbarend-hoge-concentraties-zeer-giftige-stoffen-rond-fabriek-chemours~b687d6ad/>
- Bisschop, L. (2021). Daderschap van milieucriminaliteit in het antropoceen. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 11(1), 50–65. <http://10.5553/TCC/221195072021011001004>
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing case studies: Explanatory approaches in small-N research*. Palgrave MacMillan.
- Blijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Lemma.
- Blokland, J., Boertien, T., De Jong, S., Koop, M., Voets, J., De Hoog, M., Van de Loo, R., & Pasveer, P. (2021). *Omgevingsdiensten in beeld*. TwynstraGudde/SPPS. Geraadpleegd op 19 februari 2023, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-c018da61-34b7-40ea-92c0-549abbc17769/1/pdf/bijlage-1-rapport-omgevingsdiensten-in-beeld.pdf>
- Blumer, H. (1954). What is Wrong with Social Theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3–10. <https://doi.org/10.2307/2088165>
- Bologna, M. & Aquino, G. (2020). Deforestation and world population sustainability: A quantitative analysis. *Scientific Reports*, 10(1), 7631. <https://doi.org/10.1038/s41598-020-63657-6>
- Boonstra, W. (2019, 21 augustus). 'Scheiding toezicht en handhaving succesvol'. *Binnenlands bestuur*. Geraadpleegd op 28 juni 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/boas-fulltime-op-handhaving-succesvol>
- Boutellier, H., Van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. Over de opkomst en werking van een nieuwe veiligheidsstrategie. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 3–16. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019001001>
- Bowen, G. A. (2006). Grounded Theory and Sensitizing Concepts. *International Journal of*

- Qualitative Methods*, 5(3), 12–23. <https://doi.org/10.1177/160940690600500304>
- Buisman, S. (2022). Hybride normstelling in het strafrecht. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2022(1), 1–4. <https://doi.org/10.5553/TBSenH/229567002022008001001>
- Charmaz, K. (2006). *Constructing grounded theory. A practical guide through qualitative analysis* [E-book]. Sage. Geraadpleegd op 22 mei 2023, van [http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Charmaz\\_2006.pdf](http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Charmaz_2006.pdf)
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid. (2019). *De markt de baas: een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit* (rapportnummer-2019/198401). Geraadpleegd op 27 mei 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-916101.pdf>
- Chun Tie, Y., Birks, M., & Francis, K. (2019). Grounded theory research: A design framework for novice researchers. *SAGE Open Medicine*, 7, 1–8. <https://doi.org/10.1177/2050312118822927>
- Crijns, J. H. (2019). Vervolging en berechting. In: F. G. H. Kristen, R. M. I. Lamp, J. M. W. Lindeman, M. J. J. P. Luchtman & W.S. de Zanger (Reds.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland* (pp. 609-653). Boom juridisch. Geraadpleegd op 17 juli 2023, van <https://hdl.handle.net/1887/82919>
- Cullen, F. T., Hartman, J. L., & Jonson, C. L. (2009). Bad guys: Why the public supports punishing white-collar offenders. *Crime, Law and Social Change*, 51, 31–44. <https://doi.org/10.1007/s10611-008-9143-3>
- De Boer, F. (2011). De grounded theory approach: een update. *Kwalon*, 16(1). <https://doi.org/10.5117/2011.016.001.025>
- De Ridder, J., & Struiksma, N. (2008). *De kern van de zaak?*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum. Geraadpleegd op 26 juni 2023, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/1632>
- Eikenaar, T. (2017). *Municipal disorder policing. Dealing with annoyances in public places* [Proefschrift, Radboud Universiteit]. Eleven International Publishing. Geraadpleegd op 21 mei 2023, van <https://hdl.handle.net/2066/176463>
- Estrada, A., & Staal, T. (2021, 17 november). Omgevingsdiensten handhaven niet. *De Groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 10 juli 2023, van <https://www.groene.nl/artikel/omgevingsdiensten-handhaven-niet>
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* [E-book]. Aldine Transaction. Geraadpleegd op 23 mei 2023, van [http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser\\_1967.pdf](http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser_1967.pdf)
- Gormley, W. T. (1998). Regulatory Enforcement Styles. *Political Research Quarterly*, 51(2), 363–383. <https://doi.org/10.1177/106591299805100204>
- Gorree, M., & Mein, A. (2021). De grote toezichtinterviewestafette-deel 7: DCMR Milieudienst

- Rijnmond. *Tijdschrift voor Toezicht*, 2021(4), 175–177.  
<https://doi.org/10.5553/TvT/187987052021012004003>
- Hauer, M. E., Fussell, E., Mueller, V., Burkett, M., Call, M., Abel, K., McLeman, R., & Wrathall, D. (2020). Sea-level rise and human migration. *Nature Reviews Earth & Environment*, 1(1), 28–39. <https://doi.org/10.1038/s43017-019-0002-9>
- Head, M. J., Steffen, W., Fagerlind, D., Waters, C. N., Poirier, C., Syvitski, J., ... & Zinke, J. (2022). The Great Acceleration is real and provides a quantitative basis for the proposed Anthropocene Series/Epoch. *Episodes Journal of International Geoscience*, 45(4), 359–376. <https://doi.org/10.18814/epiugs/2021/021031>
- Heerschop, D., & Paul, H. (2022). *Briefadvies: Verkenning verbetering informatiehuishouding en – voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein*. ABD Top Consult. Geraadpleegd op 1 augustus 2023, van <https://www.algemenebestuursdienst.nl/binaries/abd/documenten/publicatie/2022/02/10/briefadvies-verkenning-verbetering-informatiehuishouding-en--voorziening-voor-vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-in-het-milieudomein/Briefadvies+informatiehuishouding+en+-voorziening+VTH+in+het+milieudomein+definitief.pdf>
- Holtfreter, K., Van Slyke, S., Bratton, J., & Gertz, M. (2008). Public perceptions of white-collar crime and punishment. *Journal of Criminal Justice*, 36(1), 50–60. <https://doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2007.12.006>
- Huisman, W. & Kleemans, E. R. (2017). Organisatiecriminaliteit, georganiseerde criminaliteit en ondermijning. In: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (Reds.), *Over de muren van stilzwijgen* (pp. 535-548). Boom criminologie.
- Huisman, W., & Lesmeister, D. (2018). Strafrecht door de ogen van een witteboordencrimineel. *Tijdschrift Voor Criminologie*, 60(4), 457–478. <https://doi.org/10.5553/tvc/0165182x2018060004003>
- Inspectie voor Leefomgeving en Transport. (2022). *ILT-brede risicoanalyse (IBRA) 2022*. Geraadpleegd op 9 juli 2023, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-089dab6295bce05136fb221f8350d766dcd87ac/1/pdf/bijlage-ilt-brede-risicoanalyse-2022.pdf>
- Interbestuurlijk programma Verbetering VTH-stelsel. (2023). *Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijn*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 4 mei 2023, van <https://iplo.nl/publish/pages/183639/leidraad-handhavingsacties-en-begunstigingstermijnen-versie-2023.pdf>
- Kamerstukken II, 29383, nr. 130. (2009, 19 juni). Geraadpleegd op 11 juli 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29383-130.pdf>
- Kamerstukken II, 34986, nr. 3, 2018. (2018, 4 juli). Geraadpleegd op 13 juli 2023, van

- <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34986-3.html>
- Kamerstukken II, 22343, nr. 336. (2022, 8 juli). Geraadpleegd op 11 juli 2023, van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D30650>
- Kamerstukken II, 22343, nr. 344. (2022, 28 september). Geraadpleegd op 11 juli 2023, van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D38223>
- Kamerstukken II, 22343, nr. 360. (2023, 4 juli). Geraadpleegd op 6 juli 2023, van [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2023Z12768&did=2023D30477](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2023Z12768&did=2023D30477)
- Kenniscentrum InfoMil. (z.d.). *Schematisch weergave typen inrichting*. InfoMil. Geraadpleegd op 12 juli 2023, <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/activiteitenbesluit/typen-inrichting/type-1/>
- Kerngroep Kwaliteitscriteria. (2022). *Kwaliteitscriteria 2.3 (2022) Deel B: Voor vergunningverlening, toezicht en handhaving krachtens de Omgevingswet*. Informatiepunt Leefomgeving en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 11 juli 2023, van [https://iplo.nl/publish/pages/183641/kwaliteitscriteria-deel-b-versie-2-3\\_1.pdf](https://iplo.nl/publish/pages/183641/kwaliteitscriteria-deel-b-versie-2-3_1.pdf)
- KokxDeVoogd & Dirkzwager. (2021). *Regie in de regio: De gids voor regionale samenwerking*. Dirkzwager legal & tax en KokxDeVoogd. Geraadpleegd op 26 juni 2023, van [https://www.kokxdevoogd.nl/cms/uploads/bladerbare-pdf/REGIE\\_IN\\_DE\\_REGIO/De\\_Gids2021\\_Regie\\_in\\_de\\_regio\\_final.pdf](https://www.kokxdevoogd.nl/cms/uploads/bladerbare-pdf/REGIE_IN_DE_REGIO/De_Gids2021_Regie_in_de_regio_final.pdf)
- Kortleven, W. J. (2020). Een boekje open over ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 69–82. <https://doi.org/10.5553/TvV/187279482020019001004>
- Lam, J., Van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif: een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit* [E-book]. Boom Lemma. Geraadpleegd op 18 mei 2023, van <https://www.politieacademie.nl/actueel/Documents/sluispend%20gif.pdf>
- Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). (2022). Geraadpleegd op 16 april 2023, van <https://iplo.nl/publish/pages/183639/landelijke-handhavingsstrategie-omgevingsrecht-lhso-definitief.pdf>
- Lindeman, J. (2022). De strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit. In B. van der Voorn (Reds.), *Strafrechtelijke criminologie: Een thematische inleiding in de relatie tussen criminologie en strafrecht* (pp. 181-203). Boom juridisch. Geraadpleegd op 29 mei 2023, van [https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/424545/Lindeman\\_Strafrechtelijke\\_Aanpak.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/424545/Lindeman_Strafrechtelijke_Aanpak.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Mans, J. H. H., Jansen, H. A., Michiels, F. C. M. A., & De Ridder, J. (2008). *De tijd is rijp*.

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Geraadpleegd op 15 februari 2023, van <https://toezichttafel.files.wordpress.com/2021/03/de-tijd-is-rijp-2008.pdf>
- Mein, A. G., & Van den Berg, B. A. M. (2015). *Professionalisering milieubod's: Evaluatie van het opleidingsprogramma voor buitengewoon opsporingsambtenaren milieu, werkzaam in domein 2*. Verwey-Jonker Instituut. Geraadpleegd op 31 mei 2023, van <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2162>
- Mentaschi, L., Vousdoukas, M. I., Pekel, J. F., Voukouvalas, E., & Feyen, L. (2018). Global long-term observations of coastal erosion and accretion. *Scientific reports*, 8(1), <https://doi.org/10.1038/s41598-018-30904-w>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2022). *Beleidsprogramma Infrastructuur en Waterstaat*. Geraadpleegd op 7 maart 2023, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-9e3455e7afc2689c2f502f172b3c15aab8c26020/1/pdf/bijlage-1-ienw-beleidsprogramma-2022.pdf>
- Muller, E. (2013). *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidsbeleid in Nederland*. Wolters Kluwer.
- Neve, R. (Red.). (2021). *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*. Strategische Milieukamer. Geraadpleegd op 14 februari 2023, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-f53fc217-2683-4cf2-9ae7-524f57ccb500/1/pdf/tk-bijlage-dreigingsbeeld-milieucriminaliteit-2021.pdf>
- Openbaar Ministerie. (z.d.). *Functioneel Parket*. Geraadpleegd op 16 maart 2023, van <https://www.om.nl/organisatie/functioneel-parket>
- Openbaar Ministerie. (2020). *Feitenboekje: Bestuurlijke strafbeschikking milieu- en keurfeiten*. Geraadpleegd op 21 juni 2023, van <https://www.om.nl/binaries/om/documenten/publicaties/mulderbundel/map/map/mulderbundel-2020/Feitenboekje+bestuurlijke+strafbeschikking+milieu+-+en+Keurfeiten+2020.pdf>
- Oostdijk, A., Huisman, D., Van Noort, M., Tragter, M., & Wuite, D. (2017). *Evaluatie wet VTH. Op weg naar een volwassen stelsel*. Berenschot. Geraadpleegd op 19 maart 2023, van [https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170707/evaluatie\\_wet\\_vth/document3/f=/vfkpm7ww05xb.pdf](https://www.eerstekamer.nl/bijlage/20170707/evaluatie_wet_vth/document3/f=/vfkpm7ww05xb.pdf)
- Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. (2018). *Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018. Een gezond vooruitzicht*. Geraadpleegd op 14 april 2023, van [https://www.vtv2018.nl/sites/default/files/201808/112810\\_010513\\_VTV\\_kernboodschappen\\_TG3\\_1.pdf](https://www.vtv2018.nl/sites/default/files/201808/112810_010513_VTV_kernboodschappen_TG3_1.pdf)
- Sackers, H. J. B. (2021). Handhaving van de Omgevingswet. In S. Hillegers, T. E. P. A. Lam &

- A.G.A. Nijmeijer (Reds.), *Vertrouwen in de Omgevingswet* (pp. 53-80). Wolters Kluwer. Geraadpleegd 18 mei 2023, van <https://hdl.handle.net/2066/247488>
- Smaling, A. (2021). Sensitizing concepts, wat kun je ermee?. *Kwalon*, 26(1), 65–67. <https://doi.org/10.5117/KWA2021.1.007.SMAL>
- Spapens, A. C. M. (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit: De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties* [E-book]. Boom Lemma. Geraadpleegd op 4 mei 2023, van [https://research.tilburguniversity.edu/files/1461842/De\\_complexiteit\\_van\\_milieucriminaliteit.pdf](https://research.tilburguniversity.edu/files/1461842/De_complexiteit_van_milieucriminaliteit.pdf)
- Spapens, A. C. M. (Red.). (2016). *Handboek milieucriminaliteit* [E-book]. Reed Business Information. Geraadpleegd op 19 mei 2023, van <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/kennis/mediatheek/PDF/92597.PDF>
- Spapens, A. C. M. (2019). Bestuurlijke aanpak van ondermijning: ervaringen in Nederland en het buitenland. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 5(2), 85–92. <https://doi.org/10.5553/tbsenh/229567002019005002002>
- Staatscourant 2017, nr. 67144. Geraadpleegd op 6 juli 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-67144.pdf>
- Steffen, W., Broadgate, W., Deutsch, L., Gaffney, O., & Ludwig, C. (2015). The trajectory of the Anthropocene: the great acceleration. *The Anthropocene Review*, 2(1), 81–98. <https://doi.org/10.1177/2053019614564785>
- Struiksma, N., De Ridder, J., & Winter, H. B. (2007). *De effectiviteit en bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*. Boom juridisch. Geraadpleegd op 2 juli 2023, van <http://hdl.handle.net/20.500.12832/1200>
- Sturm, M., Sengers, C., De Ridder, K., & Jacobs, M. (2015). *Evaluatie van het vernieuwde VTH-stelsel. Waaronder het stelsel van omgevingsdiensten*. Lysias Advies. Geraadpleegd op 4 maart 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-573158.pdf>
- Sutherland, E. H. (1983). *White collar crime: The uncut version*. Yale University Press.
- Terpstra, J. B. (2012). Particuliere beveiligers als publieke handhavers. De inzet van private boa's door gemeenten. *Justitiële verkenningen*, 38(8), 35–50. <https://hdl.handle.net/2066/124776>
- Terpstra, J., Havinga, T., & Salet, R. (2021). Hoe de politie verdween uit onze dorpen (en wat daarvan over is). Veranderingen in politie en politiewerk op het Nederlandse platteland. *Cahiers Politiestudies*, 61, 19–41. <https://hdl.handle.net/2066/241945>
- Tops, P., Van Ostaaijen, J., & Boswijk, R. (2022). *Lokaal veiligheidsbeleid in 2030: Normaliseren, versnellen en alert blijven*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. <https://vng.nl/sites/default/files/2022-06/Lokaal-Veiligheidsbeleid-in-2030.pdf>
- Tragter, M., Van der Werff, A., & Oostdijk, A. (2019). *Kwaliteitsborging bij de uitvoering van VTH-*

- taken. *Evaluatie van het instrumentarium* (rapportnummer- 61532). Berenschot. Geraadpleegd op 4 maart 2023, van <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/289976.pdf>
- Van Aartsen, J. J., Dalm, V. M., Ekelmans, J. C. J., Van Loon, J. M. W. E., & Sorgdrager, W. (2021). *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*. Lysias Advies. Geraadpleegd op 15 februari 2023, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-d30f4087-d7dc-4dda-93b6-f398127aa259/1/pdf/rapport-om-de-leefomgeving-omgevingsdiensten-als-gangmaker-voor-het-bestuur.pdf>
- Van de Bunt, H. G. (1992). *Organisatiecriminaliteit*. Gouda Quint.
- Van de Bunt, H. G., & Huisman, W. (2007). Organizational Crime in the Netherlands. *Crime and Justice*, 35, 217–260. <https://doi.org/10.1086/650184>
- Van den Berg, E. A. I. M. (Red.). (1995). *De markt van misdaad en milieu: Deel 1*. Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Geraadpleegd op 14 maart 2023, van <http://hdl.handle.net/20.500.12832/856>
- Van Leest, E., Hoogwout, M., Gunnink, J., Kuin, R., & Seinstra, A. (2015). *Doorontwikkeling omgevingsdiensten: kans maar ook noodzaak*. Seinstra van de Laar. Geraadpleegd op 10 juli 2023, van [https://www.rudutrecht.nl/files/2021-01/AP03.2b\\_Artikel-doorontwikkeling-omgevingsdiensten-kans-maar-ook-noodzaak-1.pdf](https://www.rudutrecht.nl/files/2021-01/AP03.2b_Artikel-doorontwikkeling-omgevingsdiensten-kans-maar-ook-noodzaak-1.pdf)
- Van Onna, J. (2022). Klassenjustitie, witteboordencriminaliteit en de Goddelijke Komedie. *Tijdschrift voor Toezicht*, 13(4), 133–134. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052022013004005>
- Van Stokkom, B., & Eikenaar, T. (2014). Boa's: een volwaardige beroepsgroep naast de politie? *Tijdschrift voor de politie*, 76(7), 6–10. Geraadpleegd op 14 mei 2023, van <https://www.politieacademie.nl/kennisonderzoek/kennis/mediatheek/pdf/89933.pdf>
- Van Stokkom, B., & Terpstra, J. (2021). *Meer armslag voor Boa's: Volwaardig handhaven in de openbare ruimte. Ontwikkelingen, knelpunten en toekomstperspectief*. Verenging van Nederlandse Gemeenten. Geraadpleegd op 7 april 2023, van <https://hdl.handle.net/2066/230583>
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig Onderzoek: Een methodologische inleiding* (3e herz. dr.). Coutinho.
- Van Wingerde, C. G., Verhage, A., & Bisschop, L. (2018). Organisatiecriminaliteit en de aanpak ervan in de Lage Landen. *Tijdschrift voor Criminologie*, 60(4), 404–420. <https://doi.org/10.5553/TvC/0165182X2018060004001>
- Walker, D., & Myrick, F. (2006). Grounded theory: An exploration of process and procedure. *Qualitative health research*, 16(4), 547–559. <https://doi.org/10.1177/1049732305285972>
- Zhang, Q., Jiang, X., Tong, D., Davis, S. J., Zhao, H., Geng, G., ... & Guan, D. (2017). Transboundary

health impacts of transported global air pollution and international trade. *Nature*, 543(7647), 705–709. <https://doi.org/10.1038/nature21712>

### **Wet- en regelgeving**

- Activiteitenbesluit milieubeheer. (2007). Geraadpleegd op 16 juni 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/2022-09-21>
- Algemene wet bestuursrecht (Awb). (1992). Geraadpleegd op 12 maart 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2023-07-01>
- Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar. (2023). Geraadpleegd op 9 april 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039766/2023-07-01>
- Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). (2018). Geraadpleegd op 7 juli 2023, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2018-293.html>
- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO). (1994). Geraadpleegd op 9 april 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007013/2022-01-01>
- Besluit OM-afdoening. (2007). Geraadpleegd op 17 mei 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0022233/2023-03-01>
- Besluit politiegegevens buitengewoon opsporingsambtenaren (Bpgboa). (2019). Geraadpleegd op 7 juli 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0041971/2021-10-01>
- Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) 2015. (2015). Geraadpleegd op 16 juni 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0036791/2015-07-08>
- Besluit omgevingsrecht (Bor). (2010). Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027464/2023-07-01>
- Ministeriële regeling Omgevingsrecht (Mor). (2010). Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027471/2023-07-01>
- Politiewet (Pw) 2012. (2012). Geraadpleegd op 4 april 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2023-02-18>
- Provinciewet (PW). (1992). Geraadpleegd op 18 mei 2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005645/2023-04-01>
- Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. (1996) inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Geraadpleegd op 10 juli 2023, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX%3A31996L0061>
- Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht. (2008). Geraadpleegd op 13 juli 2023, van <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>
- Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake

industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). (2010).  
Geraadpleegd op 10 juli 2023, van  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:334:0017:0119:nl:PDF>

Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de  
beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken,  
houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad. (2012).  
Geraadpleegd op 16 juni 2023, van  
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:197:0001:0037:NL:PDF>

Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). (2018). Geraadpleegd op 8 juli  
2023, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040940/2021-07-01>

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). (2008). Geraadpleegd op 18 maart 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0024779/2023-04-19>

Wet op de economische delicten (WED). (1950). Geraadpleegd op 4 april 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0002063/2023-07-01>

Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt). (2013). Geraadpleegd op 4 mei 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031628/2013-01-01>

Wetboek van Strafvordering (WvSv). (1921). Geraadpleegd op 16 maart 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0001903/2023-03-01>

Wet milieubeheer (Wm). (1979). Geraadpleegd op 19 maart 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2023-07-01>

Wet politiegegevens (WPG). (2007). Geraadpleegd op 7 juli 2023, van  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0022463/2022-10-01>

## **Bijlagen**

### **Bijlage 1. Interviewgide omgevingsdienst**

#### ***Introductie***

Hallo, mijn naam is Siem van Oeffel en als onderdeel van de masterstudie Bestuurskunde aan Radboud Universiteit en in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat doe ik dit afstudeeronderzoek naar boa's uit domein 2 bij omgevingsdiensten. De aanleiding van dit onderzoek was het rapport Omgevingsdiensten in beeld uit 2021. Uit dit rapport kwam naar boven dat er nogal wat verschillen zijn tussen omgevingsdiensten in Nederland met betrekking tot de inzet van boa's in het milieudomein. Om meer inzicht te verwerven in de oorzaak en gevolgen van deze verschillen neem ik interviews af met boa's bij omgevingsdiensten en medewerkers van het FP.

Voor de verdere uitwerking en analyse zou ik het interview graag willen opnemen. Gaat u hiermee akkoord? Daarnaast wil vragen of u akkoord gaat als uw functie en de naam van de organisatie waar u werkzaam bent wordt benoemd in het onderzoek.

#### ***Vragen***

Als er verder geen onduidelijkheden zijn dan gaan we verder met de interviewvragen. Het interview is semigestructureerd. Dat wil zeggen dat interview een vaste opbouw heeft met vooraf opgestelde openingsvragen, maar er toch ruimte is voor vervolgvragen.

#### **Inleidende vragen**

1. Wat is uw functie binnen de omgevingsdienst?
2. Welke taken voert u uit in deze functie [verhouding tussen boa-taken en niet-gerelateerde boa-taken]?
3. Hoeveel grijze boa's [fte's] hebben jullie in dienst?
4. Hoe hoog staat de aanpak van milieucriminaliteit in de prioritering binnen uw omgevingsdienst?

#### **Rol en verschillen**

5. Hou zou u de rol van de boa binnen de aanpak van milieucriminaliteit schetsen?
6. Hoe kijkt u aan tegen de dubbele petten die de boa opheeft, zoals de pet van signalering en opsporing, en de pet van toezichthouder en de pet van handhaver?

#### **Inductief: verschillen tussen omgevingsdiensten**

7. Er zitten grote verschillen tussen aantal boa's per omgevingsdienst. Kan er iets gezegd worden over de achtergrond hiervan, en de voor- en nadelen?

8. Heeft u zicht op welke afwegingen er worden gemaakt binnen de omgevingsdienst waar u werkzaam bent m.b.t. het wel of niet aanstellen van boa's in het milieudomein? [Management-respondenten].

#### **Inductief: afweging bestuursrecht/strafrecht**

9. Er zitten ook grote verschillen tussen de inzet van strafrecht tussen omgevingsdiensten. Waarom verschilt de inzet van strafrecht zo sterk varieert per omgevingsdienst? [Terwijl de LHSO voor iedereen geldt].
10. Welke afwegingen worden gemaakt in de praktijk door toezichthouders/boa's bij omgevingsdiensten m.b.t. de inzet van bestuursrecht en strafrecht?
11. Hoe kijkt u aan tegen de toegevoegde waarde van boa's? In het bijzonder in de situaties waarbij er niet tot nauwelijks strafrechtelijk wordt gehandhaafd?
12. Uit de Kamervragen die het ministerie van IenW en JenV ontvangen blijkt dat er vanuit de politiek meer behoefte is om strafrechtelijk op te treden. Hoe kijkt u hier tegen aan?

#### **Explorerend**

13. Heeft de persoonlijke voorkeur van betrokkenen [zoals een directielid, medewerker, toezichthouder of boa] invloed op de aanstelling en inzet van boa's bij omgevingsdiensten? En zo ja, wat is die invloed?
14. Heeft het aantal inrichtingen in het gebied van de omgevingsdienst invloed op de inzet van boa's door omgevingsdiensten? En zo ja, wat is die invloed?
15. Heeft het takenpakket van omgevingsdiensten invloed op de inzet van boa's? En zo ja, wat is die invloed?
16. Heeft het budget/financiering invloed op de inzet van boa's? En zo ja, wat is die invloed?

#### **Afsluitende vragen**

17. Beschikt de omgevingsdienst waar u werkzaam bent over een verzameling of evaluatie van betrouwbare statistieken over zaken die aan de officieren van justitie zijn gemeld, bijv. jaarlijkse samenvattingen over hoeveel zaken er zijn begonnen, hoeveel zaken er worden onderzocht en hoeveel strafbare feiten tot een definitieve veroordeling leiden? [Management-respondenten].
18. Zijn er volgens u nog andere factoren die de verschillen tussen omgevingsdiensten verklaren met betrekking tot de inzet van boa's in het milieudomein?
19. Heeft u een idee hoe deze knelpunten verbeterd kunnen worden ter versterking van de aanpak van milieucriminaliteit?
20. Zijn er nog andere ideeën, tips of aanbevelingen die de aanpak van milieucriminaliteit of de positie van de boa kunnen versterken?

### ***Afsluiting en dankwoord***

Het lijkt erop dat alle vragen beantwoord zijn. Ik wil u graag bedanken voor uw tijd en de geleverde bijdragen aan het onderzoek. Ik ga zo spoedig mogelijk met de informatie aan de slag. Na afloop van de verwerking ontvangt u van mij het transcript waarbij u een check kunt doen en of u achter uw uitspraken staat. Dit is niet bedoeld om verder aan te vullen, maar meer een controle op de feiten en of u achter uw gemaakte uitspraken staat. Mocht u ergens geen fijn gevoel bij hebben, laat het me weten. Tot slot wil ik u vragen of u interesse heeft om het uiteindelijke resultaat van het onderzoek per mail te ontvangen?

## **Bijlage 2. Interviewguide FP**

### ***Introductie***

Zie Bijlage 1.

### ***Vragen***

Als er verder geen onduidelijkheden zijn dan gaan we verder met de interviewvragen. Het interview is semigestructureerd. Dat wil zeggen dat interview een vaste opbouw heeft met vooraf opgestelde openingsvragen, maar er toch ruimte is voor vervolgvragen.

#### **Inleidende vragen**

1. Wat is uw functie binnen het FP?
2. Welke taken voert u uit in deze functie?
3. Hoe hoog staat de aanpak van milieucriminaliteit in de prioritering binnen het FP?

#### **Rol en verschillen**

4. Hou zou u de rol van de boa binnen de aanpak van milieucriminaliteit schetsen?
5. Hoe kijkt u aan tegen de dubbele petten die de boa opheeft, zoals de pet van signalering en opsporing, en de pet van toezichthouder en de pet van handhaver?

#### **Inductief**

6. Er zitten grote verschillen tussen aantal boa's per omgevingsdienst. Kan iets gezegd worden over de achtergrond hiervan, en de voor- en nadelen?
7. Waarom denkt u dat omgevingsdiensten wel of geen gebruik maken van boa's?
8. Uit de Kamervragen die het ministerie van IenW en JenV ontvangen blijkt dat er vanuit de politiek meer behoefte is om strafrechtelijk op te treden. Hoe kijkt u hier tegen aan?
9. In het verlengde hiervan: Welke betekenis zou u geven aan strafrecht?

### **Toezichtrol van het FP**

10. De hoofdofficier van het FP is toezichthouder op boa's uit domein 2. Hoe verloopt de aansturing vanuit het FP? [Oriënterend].
11. Als direct toezichthouder op boa's uit domein 2 is aangewezen de korpschef van de Nationale Politie. Boa's zijn in dienst van omgevingsdiensten. Hoe verloopt de afstemming tussen het FP en de korpschef binnen de aansturing van boa's? [Oriënterend].
12. Hoe verloopt de afstemming met de boa-coördinatoren van od's?
13. Welke gevolgen heeft de afwezigheid van de boa, in het algemeen en voor het FP?
14. Wat kan het FP doen om verschillen tussen omgevingsdiensten te verkleinen m.b.t. de boa's?

### **Naleving van LHSO**

15. Er zitten ook grote verschillen tussen de inzet van strafrecht tussen omgevingsdiensten. Waarom varieert de inzet van strafrecht zo sterk per omgevingsdienst? [Terwijl de LHSO voor iedereen geldt].
16. Houdt men zich aan de lijn die is vastgelegd in de LHSO? (Voorbeeld: lokaal bestuur op stoel van de OvJ gaat zitten m.b.t. bepalen inzet boa's/strafrecht).
17. Hoe kijkt u aan tegen de toegevoegde waarde van boa's? In het bijzonder in de situaties waarbij er niet tot nauwelijks strafrechtelijk wordt gehandhaafd of waarin het FP geen pv's ontvangt?

### **Afsluitende vragen**

18. Zijn er volgens u nog andere factoren die de verschillen tussen omgevingsdiensten verklaren met betrekking tot de inzet van boa's in het milieudomein?
19. Heeft u een idee hoe deze knelpunten verbeterd kunnen worden ter versterking van de aanpak van milieucriminaliteit?
20. Zijn er nog andere ideeën, tips of aanbevelingen die de aanpak van milieucriminaliteit of de positie van de boa kunnen versterken?

### ***Afsluiting en dankwoord***

Zie Bijlage 1.

### Bijlage 3. Deelnemersgroep

#### *Oriënterende gesprekken*

<b>Organisatie</b>	<b>Functieomschrijving</b>
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat	Beleidsmedewerker
	Senior beleidsmedewerker
	Senior beleidsmedewerker
	Senior beleidsmedewerker
	Senior beleidsmedewerker
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Senior beleidsmedewerker
	Senior beleidsmedewerker

#### *Interviewrespondenten*

<b>Organisatie</b>	<b>Respondent</b>
Omgevingsdienst Haaglanden	R1, R2, R3
Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond	R4, R5
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid	R6, R7, R8
Omgevingsdienst Midden-Holland	R9
Functioneel Parket Rotterdam	R10, R11
Functioneel Parket Amsterdam	R12, R13