

MET STRAFRECHT TEGEN MILIEUDELICTEN? ROL EN FUNCTIE VAN BIJZONDERE INSPECTIEDIENSTEN IN DE STRIJD TEGEN MILIEUCRIMINALITEIT

Paul PONSAERS,* Saaske DE KEULENAER**

De onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse [SVA] van de universiteit Gent startte begin 2001 een onderzoek in opdracht van de Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele Aangelegenheden (DWTC) naar 'Bijzondere Inspectiediensten: een empirisch onderzoek naar hun verbaliseringsgedrag' in het kader van het onderzoeksprogramma Sociale Cohesie.¹ In februari 2003 werd dit onderzoek afgerond. Deze bijdrage doet verslag van de onderzoeksactiviteiten en -bevindingen naar aanleiding van dit onderzoek, meer in het bijzonder wat de milieuproblematiek betreft.

1. Onderzoeksvraag: strafrecht in de praktijk van bijzondere inspectiediensten?

In dit onderzoek werd uitgegaan van de vaststelling dat er, behalve de algemene politiediensten, nog een groot aantal diensten werkzaam zijn die beschikken over de politionele bevoegdheid een proces-verbaal met bewijskracht tot bewijs van het tegendeel op te stellen. De processen-verbaal van deze bijzondere inspectiediensten (voortaan: BID's) (kunnen) worden doorgestuurd naar het parket. Doorheen dit onderzoek wensten we een beeld te krijgen van het verbaliseringsgedrag van deze diensten.

Uitgaande van de beschikbare literatuur gingen we ervan uit dat deze BID's volgens een volkomen ander concept zouden functioneren dan de algemene politiediensten.² Terwijl algemene politiediensten veelal reactief werken, waarmee in deze context bedoeld wordt dat zij optreden na klacht van een slacht-

* Hoofddocent Criminologie & Rechtssociologie, U.G.

** Vorseer onderzoeksgroep Sociale VeiligheidsAnalyse [SVA], U.G.

1. Als onderzoekers waren in dit project SAASKE DE KEULENAER en WOUTER VANHAVERBEKE betrokken. Als promotor trad prof. dr. PAUL PONSAERS op.

2. Zie in dit verband onder meer: P. PONSAERS en R. DE CUYPER, *Arbeidsinspectie: Overheidszaak of privé-aangelegenheid?*, Interuniversitaire Reeks Criminologie en Strafwetenschappen, Kluwer, Antwerpen, 1980; P. PONSAERS, *Arbeidsinspectie, Structuralistische analyse van de functie van een bijzonder strafrechtsbedelingsapparaat*, doctoraal proefschrift tot het bekomen van de graad van doctor in de criminologische wetenschappen, Leuven, 1983; B. DE HOOGH, "De verhouding openbaar ministerie en de bijzondere opsporingsdiensten", in: C.J.C.F. FIJNAUT en F.G.A. LELY (ed.), *Economisch strafrecht en justitieel politie-optreden*, Lochem, Van den Brink, 1990; A.B. HOOGENBOOM, Het politiecomplex: over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche, Arnhem, Gouda Quint, 1994; H.G. VAN DE BUNT en J.M. NELEN, De toekomst van de bijzondere opsporingsdiensten, Reeks Onderzoek en Beleid nr. 184, WODC, 2000; PH. DE BAETS, "De rol en functie van de sociale inspectiediensten in de strijd tegen de mensenhandel", *Panopticon* 2002, Jg. 24, 384.

offer, gingen wij ervan uit dat BID's veel meer proactief zouden optreden. Ligt de eerste opdracht van de BID's immers niet op het *inspectiedomein*? Dat betekent dat zij, afgezien van het (eventueel) optreden na klacht, wellicht veel meer toezicht zouden ontwikkelen *uit eigen initiatief* om na te gaan of de bijzondere (straf)wetgeving al dan niet wordt toegepast. Zij zouden dan ook regelmatige bezoeken aan de te inspecteren controlepunten (meestal bedrijven) doorvoeren en nagaan of één en ander in overeenstemming is met de reglementering.

Hun eerste bekommernis zou dan ook veel technischer, beleidsmatiger van aard zijn, dan de bekommernis van algemene, reguliere politiediensten. BID's met beperkte politieke bevoegdheden zouden trachten door middel van de specifieke, vakgebonden reglementeringen te sturen naar conformiteit. Het zou dan ook logisch zijn dat deze diensten veel minder dan politiediensten gericht zijn op verbalisering en strafrechtelijke afhandeling. Het onderzoek dat we hier wensen te bespreken wil dan ook een antwoord geven op de vraag of hun uiteindelijke finaliteit niet eerder ligt in de *regularisering* van de situatie.

De vraag dringt zich dan ook op of deze BID's al dan niet een reële behoefte hebben aan het hanteren van penale werkinstrumenten? Is strafrecht in dit domein nog wel een adequaat middel tot oplossing van problemen? Of moet het strafrecht uitsluitend gezien worden als *ultimum remedium*, ingeval andere afhandelingsmodaliteiten gefaald hebben? Hoe verhoudt het strafrechtelijk dispositief zich hier tot andere, met name administratieve afhandelingsdispositieven? Deze vragen wensen we hiernavolgend te behandelen, toegepast op het domein van het leefmilieu.

Gegeven het bovenstaande spitste dit onderzoek zich toe op de relatie tussen bijzondere inspectiediensten en parketten. Het was er ons in dit onderzoek niet zozeer om te doen een *volledig* beeld te krijgen van *alle* activiteiten die bijzondere inspectiediensten vervullen, maar veeleer om een scherp portret te bekomen van de betekenis van het strafrecht in de inspectiepraktijk. Ons onderzoek was met andere woorden dan ook sterk *criminologisch geïnspireerd*. Het is vanuit dit perspectief van groot belang dat de lezer de activiteiten van de bijzondere inspectiediensten dan ook niet reduceert tot wat hier onderzocht werd.

2. Vooronderzoek: inventarisatie van BID's

De empirische fase en dataverzameling, die in het kader van dit onderzoek werden verricht, betrof twee parallelle luiken. Een eerste *kwantitatief luik* had betrekking op de analyse van de processen-verbaal die afkomstig waren van BID's op drie parketten (de parketten van Gent en Brussel, het arbeidsauditoraat van Charleroi³). Dit hield onder meer in: de selectie en inzage van de dossiers, de codering van de gegevens en het opmaken van werkbare databestanden. Basisvragen waren hier: welke BID's stellen hoeveel pv's op en welk gevolg wordt daaraan gegeven? Tijdens een tweede, ditmaal *kwalitatief luik*, werd een bevraging georganiseerd bij een selectie van 30 BID's, aan de hand van diepte-inter-

3. In het bestek van dit artikel, dat zich concentreert op de milieuproblematiek, laten we de resultaten die afkomstig zijn uit het deelonderzoek naar het arbeidsauditoraat van Charleroi buiten beschouwing.

views. Concreet komt het erop neer dat driemaal een dossierinzage en -analyse werd verricht, met daaropvolgend de afname van tien diepte-interviews met leden van BID's.

Uit het onderzoek blijkt in eerste instantie dat ons land erg *veel* bijzondere inspectiediensten telt, veel meer dan we voorheen ooit hadden vermoed.⁴ Nochtans blijft het moeilijk om een precies aantal diensten voorop te stellen. Het gaat hier immers om levende materie, aangezien het inspectiewezen voortdurend in beweging is en blijft. Verder blijkt dat de bijzondere inspectiediensten onderling sterke verschillen vertonen. Kortom, het gaat om een groot en bijzonder verscheiden lappendeken. Deze diversiteit binnen het inspectiewezen staat in schril contrast tot het algemeen politiewezen, dat – zeker na de recente hervorming – in grote mate tendeert naar een belangrijke mate van uniformisering. Het blijft dan ook verwondering wekken dat het inspectiewezen op geen enkele wijze in de genoemde hervormingsbeweging is betrokken geraakt.⁵

Deze verwondering is niet zonder grond. Terwijl vóór de politiehervorming sprake was van algemene politiediensten (rijkswacht, gemeentepolitie en gerechtelijke politie bij de parketten) enerzijds en bijzondere politiediensten (met name de luchtvaartpolitie, de spoorwegpolitie en de zeevaartpolitie) anderzijds, werd dit onderscheid ter gelegenheid van de hervorming weggewerkt en kwamen al deze diensten terecht binnen de nieuwe '*geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*'. De verhouding tussen de (algemene en bijzondere) politiediensten en de (bijzondere) inspectiediensten is evenwel tot op heden niet aan de orde van de dag gekomen, hoewel er hiertoe blijkbaar minstens evenveel redenen zijn als tot de integratie van de politiediensten.

De dossierstudie die in het kader van dit onderzoek werd gevoerd bij de parketten van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Gent en Brussel, resulteerde in een databestand van respectievelijk 915 en 1 451 dossiers, waarvan het aanvankelijk proces-verbaal door een bijzondere inspectiedienst werd opgesteld en betrekking heeft op een inbreuk gepleegd in 1998.⁶ Zowel in het databestand van het parket van de Rechtbank van Eerste Aanleg van Gent en Brussel zijn de geselecteerde dossiers afkomstig van 32 verschillende bijzondere inspectiediensten. 19 bijzondere inspectiediensten komen in beide databestanden voor. Voor beide parketten samen is met andere woorden sprake van 42 verschillende bijzondere inspectiediensten. Dit is echter niet veel, aangezien we weten dat alleen reeds onder de federale ministeries en het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap *61 bijzondere inspectiediensten* ressorteren. Behalve deze diensten kunnen echter ook inspectiediensten, onder de bevoegdheid van een andere gemeenschap of een ander gewest, een provinciale overheid of een stads- of gemeentebestuur, processen-verbaal naar de bestudeerde parketten versturen. Uit ons onderzoek hebben we dan ook expliciet kunnen concluderen dat heel wat bijzondere inspectiediensten in de bestudeerde gerechtelijke arrondissementen

4. Een overzicht van deze diensten treft men aan in: S. DE KEULENAER, K. VAN ALBERT, P. PONSAAERS, *Wegwijzer Bijzondere Inspectiediensten*, Maklu, Antwerpen/Apeldoorn, 2003, p. 175.

5. P. PONSAAERS, "Een blik in de toekomst: Sturen vanop wel heel grote afstand", in: C. FIJNAUT, B. DE RUYVER, F. GOOSSENS (ed.), *De reorganisatie van het politiewezen*, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging nr. 17, Universitaire Pers Leuven, 1999, p. 265-275.

6. Dit referentiejaar werd gekozen omdat we wensten te kunnen nagaan welk gerechtelijk gevolg werd gegeven aan de processen-verbaal.

hun beperkte politionele bevoegdheid tot het opstellen van een proces-verbaal *niet* benut hebben in de loop van 1998.

Er blijken enerzijds bijzondere inspectiediensten te zijn die, in verhouding tot de andere diensten, *weinig* aanvankelijke processen-verbaal doorsturen naar de parketten en anderzijds diensten die *matig* tot *veel* processen-verbaal versturen.⁷ Negen van de onderzochte bijzondere inspectiediensten hebben meer dan dertig aanvankelijke processen-verbaal naar het parket van Gent verstuurd, tien inspectiediensten verstuurd een matig aantal aanvankelijke processen-verbaal naar het parket van Gent en twaalf bijzondere inspectiediensten hebben minder dan tien processen-verbaal naar het parket van Gent verstuurd in de loop van 1998.

Bij het parket van Brussel is het aantal bijzondere inspectiediensten dat slechts enkele processen-verbaal heeft verstuurd in 1998, heel wat hoger dan bij het parket van Gent: negentien bijzondere inspectiediensten stuurden minder dan tien aanvankelijke processen-verbaal. Zes inspectiediensten hebben veel aanvankelijke processen-verbaal verstuurd, terwijl vijf bijzondere inspectiediensten een matig aantal processen-verbaal naar het parket van Brussel verstuurd. De bijzondere inspectiediensten van wie bij de parketten van Gent en Brussel de meeste dossiers afkomstig zijn, blijken dezelfde te zijn, met name de Milieu-inspectie, de Diensten Stedenbouw en de Administratie der Douane en Accijnzen.

Niettegenstaande een onderscheid werd gemaakt tussen bijzondere inspectiediensten die weinig, een matig aantal of veel processen-verbaal verstuurd, moet toch besloten worden dat bij een *belangrijk deel* van de bestudeerde bijzondere inspectiediensten het aantal processen-verbaal *uitermate beperkt* is. Een van de mogelijke verklaringen voor deze kleine aantallen ligt ongetwijfeld in het feit dat bijzondere inspectiediensten ervoor opteren een regularisatie na te streven buiten het strafrecht om, en met andere woorden de overtreder door middel van een waarschuwing, administratieve sanctie of geldboete trachten te overtuigen zich in regel te stellen.

Uit de bevraging kwam naar voor dat een belangrijk deel van de bevraagde bijzondere inspectiediensten inderdaad, indien mogelijk, dergelijke werkwijze vooropstelt. Uit de databestanden van de parketten van Gent en Brussel blijkt echter *niet* dat de mogelijkheid om een administratieve geldboete op te kunnen leggen (zonder tussenkomst van het parket), een remmend effect zou hebben op de productie van processen-verbaal ten behoeve van het parket. *Beide afhandelingswijzen blijken immers niet als communicerende vaten te werken.* Immers, het merendeel van de bijzondere inspectiediensten die een administratief geldboetesysteem hanteren, maakte immers evenveel, of zelfs meer, processen-verbaal naar het parket van Gent of Brussel over dan de andere inspectiediensten die géén administratieve geldboete kunnen opleggen.

7. Weinig is hier gedefinieerd als minder dan tien processen-verbaal, veel als meer dan dertig processen-verbaal en bij de diensten die tussen de tien en dertig processen-verbaal hebben verstuurd, spreken we van een matig aantal.

3. Gelijkenissen binnen een erg divers palet aan BID's

Deze inspectiediensten treden, zo blijkt uit het onderzoek, in de regel op *zonder voorafgaande verwittiging*. Een verwittiging vindt slechts plaats wanneer de aard van de inspectie dit vereist, bijvoorbeeld wanneer de werken zullen moeten *stilgelegd worden*. De sfeer waarin de inspecties plaatsvinden, is doorgaans *rustig*, niettegenstaande verschillende BID's ons signaleerden soms met *verbaal geweld* te worden geconfronteerd. *Pogingen tot omkoping* werden ons door een aantal BID's gemeld, maar deze zouden als randfenomeen moeten worden beschouwd. Een *rotatiesysteem*, als preventief middel tegen mogelijke misbruiken en oneerlijke praktijken door controleurs en inspecteurs, komt slechts uitzonderlijk voor.

Inzake het *opstellen van een proces-verbaal* hebben bijna alle bevroegde BID's initiatieven ondernomen om ervoor te zorgen dat een proces-verbaal juridisch correct wordt opgesteld. Ook wat de kwaliteitscontrole van deze processen-verbaal betreft, is blijkbaar eenvormigheid aanwezig: een kwaliteitscontrole van het proces-verbaal door een meerdere, vóór het versturen ervan naar het parket, is eerder de regel dan de uitzondering. Behalve deze facetten van de interne werking van de BID's kaartten eveneens bijna alle bevroegde BID's aan dat hun *personeelsbezetting te klein* is om hun controleopdracht naar behoren uit te oefenen.

Inzake *samenwerking* met politie, parket en andere BID's zijn eveneens enkele gelijkenissen tussen de verschillende BID's waar te nemen. Een *gezamenlijke controle* tussen bijzondere inspectiediensten onderling of tussen een BID en de politie, vindt plaats op initiatief van één van beide actoren of wordt geregeld in een samenwerkingsprotocol of -verband. Wanneer het initiatief voor een gezamenlijke controle tussen een politiedienst en een BID uitgaat van de politie, is dit vanwege de *technische kennis* waarover een inspectiedienst beschikt. Vindt de gezamenlijke controle plaats op vraag van een BID, dan is dit omdat de *politie als bijstandverlenende instantie* moet optreden. De politiediensten worden m.a.w. ingezet om de '*sterke arm*' te verlenen bij het optreden van de BID's. De BID's beschikken immers niet over dezelfde bevoegdheden als de algemene politiediensten om *dwangmatig* op te treden.⁸ Wellicht ligt hier het essentieel verschil tussen algemene politiediensten en BID's, met name het feit enerzijds dat BID's niet participeren in '*het monopolie van legaal geweld*', waarover de algemene politiediensten beschikken, en anderzijds het feit dat BID's beschikken over een gespecialiseerde, technische kennis en dat hun strafrechtelijke bevoegdheid zich beperkt tot *enkele specifieke (bijzondere) strafrechtelijke bepalingen*, terwijl algemene politiediensten beschikken over een algemene politieke bevoegdheid.

De informele en/of formele contacten tussen BID's onderling en tussen BID's en politiediensten, vinden bij alle bevroegde BID's om dezelfde redenen plaats, met name om inbreuken en klachten met betrekking tot aangelegenheden die niet tot hun bevoegdheid behoren te melden, vragen te stellen, gezamenlijke controles te plannen en gegevens uit te wisselen. De *juridische basis* voor deze uitwisseling van gegevens is in verschillende situaties onduidelijk. Ook de infor-

8. E. BITTNER, *The function of the police in modern society*, Washington D.C., US Government Office, 1973.

mele contacten tussen BID's en het parket vinden bij de bevraagde BID's om dezelfde redenen plaats, met name om een concreet dossier te bespreken of vragen te stellen over een kantschrift of een bepaalde reglementering. Deze contacten gebeuren in hoofdzaak telefonisch en per brief, maar men ziet elkaar ook *face-to-face*. Kortom, zowel tussen de verschillende BID's onderling, als tussen inspecties en politiediensten bestaan er nogal wat contacten. De wijze waarop deze verlopen en gestructureerd zijn, laten op dit ogenblik niet toe deze contacten te optimaliseren i.f.v. hun doelmatigheid of te toetsen op het (on-)geoorloofd karakter ervan. Het gaat om occasionele, dossiergebonden of fenomeengebonden contactnames, die op geen enkele wijze gesystematiseerd zijn, laat staan dat zij toelaten een gestructureerd informatiesysteem uit te bouwen.

Een ander punt van gelijkenis tussen de verschillende BID's is de *afwezigheid van overleg inzake prioriteiten* tussen een groot aantal BID's en de *parketten*. Niettegenstaande er een prioriteitennota leefmilieu bestaat en enkele organen actief zijn waarin enige ruimte voor overleg aanwezig is, is het crimineel beleid van de parketten onvoldoende gekend door de meeste BID's en komt het in vele gevallen niet overeen met het beleid dat door een vakdepartement wordt gevoerd. De behoefte aan transparantie en afstemming is nochtans groot bij de bevraagde BID's, omdat zij in vele gevallen de strafrechtelijke afhandeling als *ultimum remedium* hanteren. Worden de doorgestuurde processen-verbaal vervolgens wegens 'niet prioritair' geseponeerd, dan hypothekeert dit de werking van de BID's. Om het anders, korter te zeggen: het *inspectie- en opsporingsbeleid* van het vakdepartement is weinig of niet afgestemd op het *vervolgingsbeleid* van het parket.

Uit het onderzoek kwam eveneens naar voor dat het merendeel van de BID's – indien mogelijk – inbreuken *eerst administratiefrechtelijk* tracht af te handelen, maar dat de aanwezigheid van een strafrechtelijke afhandeling niettemin opportuun wordt geacht door de betrokkenen. Dit is zo omdat enerzijds door verschillende BID's het strafrecht als *stok-achter-de-deur* wordt gezien en dus fungeert als *ultimum remedium* en anderzijds omdat sommige BID's vinden dat te allen tijde de strafrechtelijke weg moet kunnen worden ingeslagen, b.v. wanneer de administratieve geldboete te laag wordt geacht, een overtreder blijft recidiveren of het parket beter geplaatst is een dossier te beoordelen. BID's die eerder repressief bleken ingesteld te zijn, waren de Milieu-inspectie en OVAM.

4. Administratieve versus strafrechtelijke aanpak

Uit het onderzoek bleek een brede *waaier aan administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten* te bestaan. De modaliteiten die ons werden signaleerd zijn: de administratieve geldboete, de administratieve minnelijke schikking, de transactiesom, de taksverdubbeling, de onmiddellijke inning, het administratief vergelijk, de waarschuwing al dan niet gekoppeld aan een termijnstelling, de tijdelijke of definitieve sluiting van een bedrijf, de intrekking of schorsing van een vergunning, het ophouden van vrachten, het immobiliseren van voertuigen totdat de overtreder zich in regel heeft gesteld, het ter plaatse vernietigen van goederen, het laten afstand doen van goederen waardoor het opleggen van een sanctie vervalt, de ambtshalve aansluiting, de ambtshalve RSZ-aangifte en

dwangmaatregelen zoals het verzegelen en het stopzetten van activiteiten. De eerste vijf vermelde modaliteiten komen *in se* op hetzelfde neer, met name dat een *geldboete* wordt opgelegd of voorgesteld. Deze modaliteiten kunnen dus als equivalenten van elkaar worden beschouwd.

Opvallend is dat deze afhandelingsmodaliteiten exclusief kunnen gehanteerd worden door leden van de bijzondere inspectiediensten, en niet door leden van algemene politiediensten. Dit, terwijl in precies het kader van het denken over ‘Community (Oriented) Policing’ een indringend pleidooi gehouden wordt ten voordele van het toekennen van een *discretionaire bevoegdheid* van politieambtenaren.⁹

Het al dan niet kunnen opleggen van bovenvermelde administratiefrechtelijke afhandelingsmodaliteiten wordt *bij wet of decreet* bepaald. Dit brengt met zich dat bijvoorbeeld een BID bij de vaststelling van bepaalde inbreuken *wel* en bij andere inbreuken *geen* administratieve geldboete zal kunnen opleggen. Er moet met andere woorden per wetgeving worden nagegaan over welke actiemiddelen een BID beschikt. Wat de waarschuwing betreft, is uit de interviews gebleken dat deze modaliteit soms ook wordt gehanteerd wanneer deze wettelijk niet voorzien is.

De *waarschuwing* is een afhandelingsmodaliteit die heel frequent wordt gebruikt, maar waarvan de beslissingswijzen operationeel voor het al dan niet geven van een waarschuwing sterk verschillen. Bij sommige BID’s speelt met name de persoonlijke appreciatie van de controleurs en inspecteurs ten volle. Bij andere diensten zijn naast de persoonlijke appreciatie ook *richtlijnen* aanwezig en enkele bevraagde BID’s hebben duidelijke afspraken gemaakt over hoe in bepaalde situaties opgetreden moet worden. Hierdoor wordt de persoonlijke appreciatie geminimaliseerd. Bij de Milieu-inspectie b.v. is de persoonlijke appreciatie vrijwel tot nul gereduceerd, doordat voor elke te controleren wetgeving een gedetailleerd stroomschema is opgesteld dat voorschrijft welke stappen moeten worden ondernomen.

Behalve de vaststelling dat de actiemiddelen van een BID variëren per wetgeving en verschillende beslissingswijzen operationeel zijn voor het al dan niet geven van een waarschuwing, is eveneens uit het onderzoek naar voor gekomen dat de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete *niet dezelfde* is voor alle BID’s. Niet minder dan *drie procedures* kunnen worden onderscheiden.

- (1) In een eerste procedure wordt de administratieve geldboete beschouwd als een *verlengstuk van het strafrechtelijke* optreden. De administratieve geldboete kan pas worden opgelegd *nadat* het parket het dossier heeft geseponneerd.
- (2) Volgens de tweede procedure kan de *administratieve geldboete onmiddellijk* en dus zonder tussenkomst van het parket door de administratie

9. Met betrekking tot het discretionair optreden: P. PONSASERS, “Community (Oriented) Policing en sociaal discretionair politie-optreden”, in: L. DUPONT, F. HUTSEBAUT (eds.), *Herstelrecht tussen toekomst en verleden - Liber Amicorum Tony Peters*, Universitaire Pers Leuven, Samenleving Criminaliteit & Strafrechtspleging, Leuven, 2001, p. 441-454; P. PONSASERS, “Doorduwen of onderhandelen? De betekenis van sociaal discretionair optreden in het kader van gemeenschapsgerichte politie”, in: G. DUHAUT, P. PONSASERS, G. PYL, R. VAN DE SOMPEL, *Voor verder onderzoek ... - Pour suite d’enquête*, Politeia, Brussel, 2002, p. 649-666.

worden opgelegd. Deze procedure is ook operationeel bij de equivalenten van de administratieve geldboete. Enkel de onmiddellijke inning wijkt enigszins van deze procedure af omdat de keuze tussen een proces-verbaal en een onmiddellijke inning bij de overtreder ligt.

- (3) De derde procedure is een procedure die slechts bij één inspectiedienst voorkomt, met name de VLM-Mestbank, en houdt in dat *gelijktijdig* de procedure tot administratieve geldboete en de strafrechtelijke afhandeling van het dossier worden gestart. Dit impliceert dat een dubbele bestraffing mogelijk is.

Behalve verschillen inzake de administratiefrechtelijke afhandeling, zijn eveneens tussen de BID's verschillen vast te stellen in de *intensiteit* waarmee gezamenlijke controles en contacten tussen BID's en politiediensten en tussen BID's onderling plaatsvinden. Sommige BID's zeggen nooit of zelden een gezamenlijke controle te verrichten met een andere BID of politiedienst en andere bevraagde BID's zeggen matig tot veel gezamenlijke acties te plannen. Alle bevraagde BID's hebben aangegeven minstens af en toe contacten te onderhouden met de politie, maar wat de contacten betreft tussen BID's onderling varieert de intensiteit van nooit over zelden en soms tot veel. De contacten vinden *zowel op formele als informele basis* plaats. Informele contacten vinden in hoofdzaak telefonisch, maar ook *face-to-face*, plaats en de formele contacten gaan door tijdens vergaderingen van onder meer de Arrondissementale Inspectiecel en vergaderingen van andere protocolakkoorden, de commissie Dierlijk Afval, kernen van milieuhandhavers en andere overlegvergaderingen. Formele contacten zijn bij sommige inspectiediensten meer aanwezig dan bij andere.

Wat de samenwerking met het *parket* betreft, blijkt dat de feedback die de *parketten van de rechtbank van eerste aanleg* geven bij het merendeel van de BID's *ondermaats* worden geëvalueerd. Slechts twee diensten zeggen vrij veel feedback van het parket te ontvangen, terwijl de overige diensten aangeven weinig of geen informatie te ontvangen over de eindbeslissing van een dossier. Over de kwaliteit van de samenwerking met de parketten van de rechtbank van eerste aanleg zijn de meningen verdeeld: een deel van de bevraagde BID's percipieert de samenwerking met het parket als weinig positief, twee diensten zeggen dat weinig of geen sprake is van samenwerking en een derde groep BID's is eerder tevreden over de samenwerking met het parket. Een ander punt van verschil inzake de samenwerking met parketten is de mate waarin de BID's *kantschriften* ontvangen: sommige diensten krijgen *regelmatig tot veel* kantschriften toegestuurd, terwijl andere diensten *weinig of geen* kantschriften ontvangen.

Ook zijn enkele verschillen tussen de BID's waarneembaar op het vlak van de *interne werking* van de diensten. Het gaat enerzijds om de plaats die de *adviesfunctie* van een BID inneemt ten opzichte van de controletaak en anderzijds om de tevredenheid over de *voorzien*e vorming inzake materiegebonden aspecten. Wat dit laatste betreft, zijn de meningen verdeeld: sommige diensten zeggen dat voldoende vormingen worden voorzien, terwijl andere diensten het gebrek aan vormingen aanklagen of vinden dat bijkomende vormingen wenselijk zouden zijn. Alle bevraagde BID's hebben zowel een controletaak als een adviesfunctie.

De plaats die de *adviesfunctie* inneemt ten opzichte van de controletaak verschilt echter per BID. Vijf groepen kunnen worden onderscheiden: (1) de eerste

groep omvat de BID's die pas advies geven nadat de controletaak is beëindigd; (2) bij de tweede groep gaat het geven van advies het repressief optreden vooraf; (3) de derde groep doorloopt een heel proces beginnend met het geven van advies voor het verkrijgen van een vergunning, over het afleveren van de vergunning en de controle erop, tot het repressief optreden. De vierde en vijfde situatie komen elk maar bij één BID voor en houden het volgende in: (4) wanneer reeds advies is gegeven, wordt nooit proces-verbaal opgesteld. Er wordt met andere woorden ofwel advies gegeven ofwel proces-verbaal opgesteld; (5) de adviesfunctie en de controletaak komen niet samen voor, advies wordt op de dienst zelf gegeven terwijl de controletaak op het terrein wordt vervuld. Ondanks dat in vele gevallen *advies en controle dicht bij elkaar* liggen, blijkt uit het onderzoek dat dit zelden tot rolvermenging leidt.

5. Verschillen in vervolgingsbeleid

Het onderzoek naar de afhandeling van het totaal aantal dossiers afkomstig van BID's in 1998 op de verschillende parketten, toont aan dat het parket van Gent procentueel het *minst aantal dossiers seponereert*. Door het parket van Gent werden 305 van de 915 dossiers zonder gevolg geklasseerd, wat neerkomt op **33,3 %**. Het percentage seponeringen bij het parket van Brussel is bijna dubbel zo groot en bedraagt **60,4 %**. Het parket van Gent blijkt dus, meer dan dat van Brussel, de inbreuken op de bijzondere strafwetgeving te vervolgen.¹⁰

Ander onderzoek, naar de parketpraktijk in algemene, commune strafrechtelijke zin¹¹ heeft in het verleden aangetoond dat het parket in dergelijke dossiers een veel restrictiever vervolgingsbeleid voert. Het gemiddelde percentage seponeringen in zaken van *algemeen* strafrecht bleek te liggen rond de **74,0 %**, dus veel hoger dan de sepotpercentages die we in dit onderzoek konden vaststellen inzake *bijzondere* strafwetgeving.

Dit grote verschil in seponeringspercentages is wellicht toe te schrijven aan het verschil in functioneringswijze tussen BID's en algemene politiediensten. BID's werken immers proactiever, op eigen initiatief, dan algemene politiediensten, die veelal na klacht van een slachtoffer optreden, dikwijls geconfronteerd worden met een 'onbekende dader' en dus veel meer gericht zijn op opsporing in de klassieke betekenis van het woord. Algemene politiediensten steken dan ook veel tijd in de opsporing (lees: identificatie) van daders. Denk hierbij b.v. aan het opsporen van daders van diefstallen. Aangezien BID's veelal zelf hun acties plannen, stelt het probleem van de opsporing en de identificatie van daders zich in veel mindere mate. Het ligt dan ook in de lijn der verwachtingen

10. Bij deze uitspraak is enige voorzichtigheid geboden, want ook het percentage dossiers waarvan de eindbeslissing niet gekend is, is het hoogst op het parket van Gent. Dat van een aantal dossiers de eindbeslissing niet gekend is, brengt met zich dat de weergegeven percentages sepot, minnelijke schikkingen en vonnissen in werkelijkheid hoger kunnen liggen dan hier weergegeven. De mate waarin de percentages sepot, minnelijke schikkingen en vonnissen in werkelijkheid hoger kunnen zijn, is met andere woorden groter voor het parket van Gent, dan voor het parket van Brussel en het Arbeidsauditoraat van Charleroi.

11. C. FIJNAUT, D. VAN DAELE, S. PARMENTIER, *Een openbaar ministerie voor de 21^{ste} eeuw*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2000, p. 85-97.

dat de processen-verbaal die deze inspecteurs maken weinig of niet aanleiding geven tot technische sepots op het niveau van het parket. Vanuit dit oogpunt zou van de hypothese vertrokken kunnen worden dat, eens proces-verbaal werd opgesteld door leden van bijzondere inspectiediensten, aan deze processen-verbaal vlotter gevolg zou gegeven worden door het parket dan aan deze afkomstig van algemene, reguliere politiediensten, gezien het lage aantal 'onbekende daders'.

Uit hetzelfde onderzoek¹² naar het algemeen vervolgingsbeleid van de parketten bleek dat, als enkel gekeken wordt naar de dossiers jegens 'bekende daders' (waarbij het dus voornamelijk om opportuniteits-, ook wel genoemd beleidssepots gaat), nog steeds een sepotpercentage van **54,0 %** overeind blijft, uiteindelijk een percentage dat fel de cijfers benadert die wij in ons onderzoek naar het vervolgingsbeleid van de bijzondere strafwetgeving hebben vastgesteld.

Wat de motivatie voor het klasseren zonder gevolg betreft, bleek uit ons onderzoek dat zowel op het parket van Gent als Brussel het beleidssepot het meeste voorkomt. Op het parket van Gent zijn de meest voorkomende *opportuniteitsredenen* voor het seponeren van een dossier 'vervolging ongepast' en 'toestand geregulariseerd'. Deze opportuniteitsredenen zijn eveneens door het parket van Brussel het meest gehanteerd, maar ook 'beperkte maatschappelijke weerslag' en 'wanverhouding gevolgen strafvervolging-maatschappelijke verstoring' worden veel als motivatie voor een beleidssepot naar voren gebracht.

Uit ons onderzoek bleek ook dat het percentage minnelijke schikkingen en het percentage rechterlijke beslissingen het grootst was in het gerechtelijk arrondissement Gent: **14,8 %** van de dossiers werd in aanmerking genomen voor een minnelijke schikking en in **8,8 %** van de dossiers werd een vonnis of arrest uitgesproken. In Brussel bleken deze percentages extreem laag te zijn. Slechts **2,1 %** van de dossiers heeft geleid tot een rechterlijke beslissing en eenzelfde percentage dossiers kwam in aanmerking voor een minnelijke schikking. Niet alleen de vervolging, maar ook de beteugeling van inbreuken op de bijzondere strafwetgeving bleek dus het grootst te zijn in het gerechtelijk arrondissement Gent. Uit de vergelijking van deze percentages kan op zijn minst besloten worden dat een opvallend verschil kan voorkomen in het vervolgingsbeleid en straf-toemetingsbeleid m.b.t. de bijzondere strafwetgeving.

Dezelfde Leuvense onderzoekers¹³ kwamen in hun onderzoek tot de vaststelling dat, wat het algemeen vervolgingsbeleid van de parketten betreft, het Openbaar ministerie steeds meer zaken 'buiten proces' afhandelde, waardoor slechts **4,23 %** van de dossiers uiteindelijk bij de strafrechter terecht kwam. Uiteindelijk vonden zij m.a.w. een cijfer dat zich situeert binnen de reeks die verkregen werd naar aanleiding van het hier besproken onderzoek naar de bijzondere strafwetgeving.

12. C. FIJNAUT, D. VAN DAELE, S. PARMENTIER, *ibid.*

13. C. FIJNAUT, D. VAN DAELE, S. PARMENTIER, *ibid.*

6. Afhandeling naargelang materie

Wanneer naar de *afhandeling van de dossiers per BID* wordt gekeken, kan wat de parketten van Gent en Brussel betreft, weinig worden afgeleid. Het aantal doorgestuurde aanvankelijke processen-verbaal van de verschillende BID's bleek immers té klein om besluiten te kunnen formuleren die verband houden met het aanwezige vervolgings- en straftoemettingsbeleid. Indien we echter de dossiers van de parketten van Gent en Brussel clusteren naar materie houden we relatief grote aantallen per cluster over, waardoor we meer betekenisvolle uitspraken kunnen doen.

Voor beide parketten werden elk vijf clusters gevormd. De cluster 'leefmilieu', de cluster 'geneesmiddelen en verdovende middelen', de cluster 'landbouw en natuurbeheer' en de cluster 'ruimtelijke ordening en stedenbouw', komen op beide parketten voor. Uit het databestand van het parket van Gent werd eveneens een cluster 'volksgezondheid' getrokken en bij het parket van Brussel is nog sprake van een cluster 'economische aangelegenheden'. Wanneer de afhandeling van de dossiers per cluster wordt bekeken,¹⁴ blijkt dat bij het parket van Gent het meeste prioriteit wordt gegeven aan dossiers met betrekking tot de materie 'volksgezondheid', 'leefmilieu' en 'landbouw en natuurbeheer'. Deze kennen een hogere strafrechtelijke vervolging dan dossiers met betrekking tot 'geneesmiddelen en verdovende middelen' en dossiers aangaande 'ruimtelijke ordening en stedenbouw'. Bij het parket van Brussel is het moeilijk aan te geven wat juist als prioritair wordt behandeld, aangezien het percentage septs bij alle clusters erg hoog ligt. In de cluster 'economische aangelegenheden' en de cluster 'landbouw en natuurbeheer' is het percentage septs het laagst, waaruit we kunnen besluiten dat het parket van Brussel aan die domeinen toch nog iets meer belang hecht dan aan de andere.

Indien we nader inzoemen op de 'cluster leefmilieu' en de parketten van Gent en Brussel vergelijken, blijkt dat er zich grote verschillen voordoen in de aantallen processen-verbaal die door BID's aan de parketten worden overgemaakt.

14. Daarbij wordt het aantal ter beschikking gestelde dossiers buiten beschouwing gelaten (parket is niet bevoegd), alsook de *missing data* (eindbeslissing van de dossiers is niet gekend wegens vooronderzoek of gevoegd bij ander dossier).

Tabel 1: aantallen en percentages dossiers, toegekomen op parketten Gent en Brussel vanwege bijzondere inspectiediensten, leefmilieucluster, stand juli 2001

	GENT		BRUSSEL	
	Freq.	%	Freq.	%
Gemeenschappelijke ID's, hoge scores		83,23 %		90,64 %
Dienst Stedenbouw	206	42,65 %	533	62,34 %
Milieu-inspectie	111	22,98 %	149	17,43 %
AROHM	17	3,52 %	88	10,29 %
Bos en Groen	68	14,08 %	5	0,58 %
Gemeenschappelijke ID's, lage scores		12,42 %		2,68 %
Dienst Leefmilieu	36	7,45 %	2	0,23 %
VLM-Mestbank	22	4,55 %	15	1,75 %
OVAM	1	0,21%	1	0,12 %
Dienst Risicobeheersing	1	0,21 %	5	0,58 %
Unieke Gentse ID's		4,34 %		0,00 %
Waterwegen en Zeewezen	12	2,48 %	0	0,00 %
Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek	3	0,62 %	0	0,00 %
Bouwinspectie	3	0,62 %	0	0,00 %
Natuur	2	0,41 %	0	0,00 %
Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart	1	0,21 %	0	0,00 %
Unieke Brusselse ID's		0,00 %		6,67 %
Brussels Instituut voor Milieubeheer	0	0,00 %	31	3,63 %
Administratie Wegen en Verkeer	0	0,00 %	12	1,40 %
Gemeentelijke milieuableiders	0	0,00 %	9	1,05 %
Gemeentelijke Dienst Handel, Ambacht en Industrie	0	0,00 %	3	0,35 %
Gemeentelijke Dienst Leefomgeving	0	0,00 %	1	0,12 %
Haven van Brussel	0	0,00 %	1	0,12 %
Totaal	483	100 %	855	100 %

In bovenstaande tabel hebben we getracht de verschillen inzichtelijk te rangschikken voor de cluster 'leefmilieu'. Hieruit blijkt dat de Dienst Stedenbouw¹⁵ in beide parketten het hoogste aantal processen-verbaal overmaakt, gevolgd door de Milieu-inspectie.¹⁶ In Brussel blijkt AROHM¹⁷ nog een belangrijk aandeel te

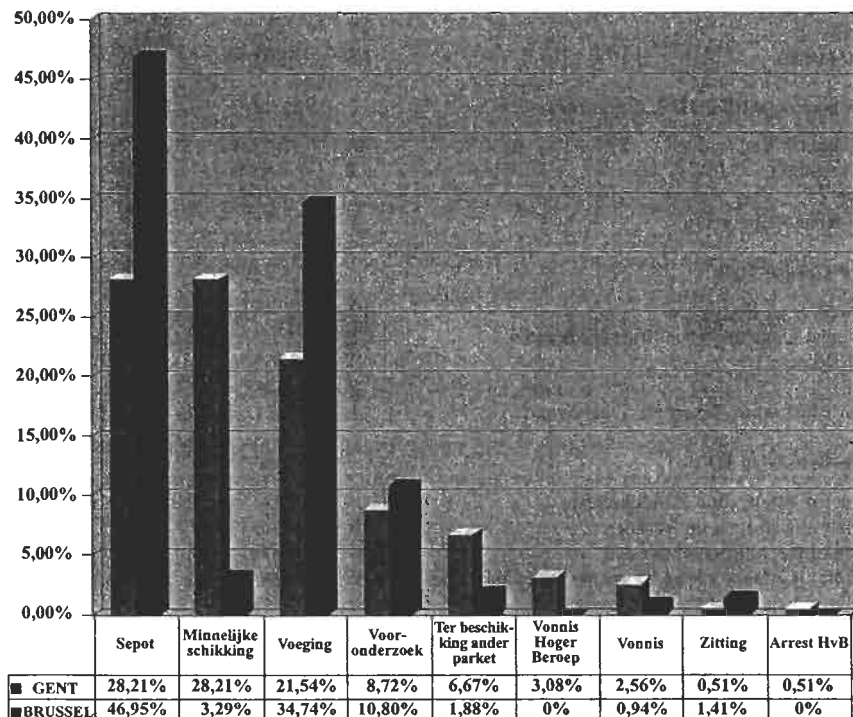
15. Het gaat hier om gemeentelijke ambtenaren, die over het algemeen zijn gekend onder de term 'bouwpolitie'.

16. Het gaat hier om een BID die is ondergebracht in het departement Leefmilieu en Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer (AMINAL). De BID is bevoegd voor de handhaving van de milieuhygiënewetgeving. Zij houdt toezicht op, controleert ambtshalve en spoort de naleving van de milieuvergunningen op. Daarbij neemt men de nodige maatregelen om die naleving van de wetgeving af te dwingen en stelt men bestuursmaatregelen voor aan de vergunningverlener.

17. Het gaat hier om de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting & Monumenten en Landschappen van de Vlaamse Gemeenschap. Van deze dienst bestaan ook provinciale afdelingen, die AROHM genoemd worden. In de schoot van deze BID vinden we terug: de Afdeling Bouwinspectie (toezicht op de naleving van de voorschriften inzake ruimtelijke ordening, instructies voor herstel-
→

hebben, terwijl in Gent de Dienst Bos en Groen¹⁸ nog hoge scores doet noteren. Voor het overige liggen de verbaliseringspercentages eerder aan de lage kant. Hierbij moet worden opgemerkt dat de BID's die een actief verbaliseringsbeleid inzake milieu voeren veeleer te situeren zijn op het niveau van de Vlaamse Gemeenschap en op stedelijk niveau, en in veel beperkter mate op federaal niveau.

Figuur 1: Vergelijking parketten Gent (N=195) en Brussel (N=210) in percentages - Afhandelingsmodaliteiten leefmilieudossiers



Indien we van naderbij kijken naar de afhandeling van deze dossiers op de parketten van Gent en Brussel, blijkt dat in beide parketten het aantal seponering dominant zijn, vergeleken met andere afhandelingsmodaliteiten. Niettemin is het markant te noemen dat het sepotpercentage in Gent veel lager ligt dan in Brus-

→

maatregelen en voor de uitvoering van vorderingen en veroordelingen e.d.m.), de Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (inventarisatie van ongeschikte en onbewoonbaar verklaarde woningen, mogelijke strafrechtelijke vervolging ingeval de ongeschikte of onbewoonbaar verklaarde woning nog wordt verhuurd) en de Afdeling Monumenten en Landschappen.

18. Ook deze BID is ondergebracht in het departement Leefmilieu en Infrastructuur van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Milieu, Natuur, Land en Waterbeheer (AMINAL). De BID verzorgt de voorbereiding en de evaluatie van het beleid inzake bossen en bosbouw, parken en infrastructuurgroen, riviervisserij, jacht- en vogelbescherming. De BID oefent onder meer de politionele bevoegdheid uit inzake bossen, riviervisserij, jacht- en vogelbescherming, verleent vergunningen en consesies aan derden, stelt strafvordering in boszaken in e.d.m.

sel (resp. **28,21 %** en **46,96 %**). Hierbij moet nochtans worden opgemerkt dat het sepotpercentage inzake leefmilieu voor beide parketten manifest lager ligt dan het gemiddelde sepotpercentage dat we konden vaststellen in dossiers afkomstig van bijzondere inspectiediensten (resp. **33,3 %** en **60,4 %**).

Het Gentse sepotpercentage ligt wellicht veel lager ten gevolge van het feit dat het aandeel van de minnelijke schikkingen relatief hoog oploopt (**28,21 %**, dus net even hoog als het aandeel van de seponeringen) in vergelijking tot Brussel (**3,29 %**). Kortom, terwijl in Brussel iets minder dan de helft van de milieu-dossiers geseponeerd worden, wordt in Gent iets meer dan een kwart van de dossiers geseponeerd, terwijl hier echter eenzelfde aandeel leidt tot minnelijke schikking.

Hiertegenover plaatsen we het beeld van de proportie van de totaliteit aan dossiers waarin een rechterlijke beslissing werd (of zal) genomen (worden) (vonnissen, arresten, zittingen en hogere beroepen). Als we deze in Gent beschouwen, totaliseren we een percentage van **6,67 %**. In Brussel loopt dit totaal slechts op tot **2,35 %**. Een rechterlijke beslissing komt dus in verhouding in de cluster 'leefmilieu' van het parket van Gent driemaal meer voor dan in de cluster 'leefmilieu' van het parket van Brussel.¹⁹

7. Overlappende wettelijke bevoegdheden

Tijdens de dossierinzage werd niet alleen aandacht besteed aan het gevolg dat aan de dossiers is gegeven, maar werd ook notitie gemaakt van de bijzondere wetgeving die werd overtreden. Uit ons onderzoek blijkt dat een aanzienlijk aantal BID's samen met een andere inspectiedienst *bevoegd* is voor *eenzelfde wetgeving of materie*. In de databestanden van de parketten van Gent en Brussel zijn 160²⁰ verschillende reglementeringen waargenomen. Het gaat om 48 wetten, 74 K.B.'s, 7 decreten, 2 besluiten van de Vlaamse regering, 7 besluiten van de Vlaamse executieve, 7 ordonnanties, 9 ministeriële besluiten, 4 algemene reglementeringen, 1 E.U.-verordening en 1 wetboek. Van de 160 verschillende reglementeringen zijn er 117 die slechts door één bijzondere inspectiedienst zijn vermeld. Met betrekking tot de overige reglementeringen werden steeds inbreuken geverbaliseerd door twee of meer BID's. Twee derde van deze 'overlappende' reglementeringen hebben betrekking op de materies leefmilieu en volksgezondheid, en worden samen door niet minder dan 27 verschillende diensten gecontroleerd. Er is dus, vooral wat deze materies betreft, in *belangrijke mate sprake van gemeenschappelijke, overlappende bevoegdheden* tussen de BID's.

19. Omwille van de volledigheid voegen we hier nog aan toe dat in het parket van Gent in 'milieu-cluster' de eindbeslissing in 36,93 % van de dossiers niet gekend is, terwijl dat bij het parket van Brussel 47,42 % belooft. In beide gevallen hebben deze percentages vooral betrekking op gevoegde dossiers. Bij het parket van Gent is 21,54 % gevoegd en bij het parket van Brussel is dit 34,74 %. Het percentage dossiers in vooronderzoek is resp. voor de parketten van Gent en Brussel 8,72 % en 10,80 %. In de cluster 'leefmilieu' van het parket van Brussel komen bijna geen ter beschikking gestelde dossiers voor (1,88 %). Bij het parket van Gent is 6,67 % van de dossiers ter beschikking gesteld van een ander parket.

20. In een dossier werd vaak notitie gemaakt van meer dan één overtreden wetgeving. Alle voorkomende reglementeringen zijn opgenomen in dit aantal.

17 verschillende BID's blijken controles uit te voeren m.b.t. de materie leefmilieu. De meest voorkomende diensten zijn de Milieu-inspectie, Bos en Groen, de VLM-Mestbank en de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen, behorend tot de Vlaamse Gemeenschap, het Brussels Instituut voor Milieubeheer van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de stads-/gemeentediensten Leefmilieu en Stedenbouw. Andere diensten, die eveneens actief zijn in het domein leefmilieu, maar minder frequent voorkomen, zijn de Afdeling Natuur, de Administratie Waterwegen en Zeewezen, de Administratie Wegen en Verkeer en de Bouwinspectie van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Haven van Brussel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Bestuur Maritieme Zaken en Scheepvaart, behorend tot de federale overheidsdienst Mobiliteit en Vervoer en volgende stads-/gemeente-/provinciale diensten: het Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek, de Milieuableidende van Opwijk, de Dienst Leefomgeving van Vilvoorde en de Dienst Handel, Ambacht en Industrie van Anderlecht. Ook m.b.t. dit domein hebben drie diensten processen-verbaal opgesteld, terwijl zij actief zijn op een ander domein, m.n. het Stadslabo-Eetwareninspectie, de Administratie der Douane en Accijnzen en de Inspectie Veterinaire Diensten.

Diensten die controles uitvoeren in het domein volksgezondheid zijn het Instituut voor Veterinaire Keuring, de Inspectie Veterinaire Diensten en de Eetwareninspectie, welke allen federale inspectiediensten en het Stadslabo-Eetwareninspectie en het Intercommunaal Laboratorium voor Scheikunde en Bacteriologie, welke stadsdiensten zijn. Andere diensten die actief zijn in het domein van de volksgezondheid, maar minder voorkomen, zijn de federale diensten: Inspectie Dierlijke Producten, de Inspectie Grondstoffen en Verwerkte Producten en de Farmaceutische Inspectie; de Inspectie Vleeshandel van de Dienst Kwaliteit van het Leven van de gemeente Jette en de provinciale dienst 'Provinciaal Centrum voor Milieuonderzoek'. BID's die zich richten op een andere materie, maar toch een pv hebben opgesteld voor een inbreuk op de volksgezondheidswetgeving, zijn de Administratie der Douane en Accijnzen, de Milieu-inspectie en het Bestuur Economische Inspectie.

Deze vaststellingen hebben enerzijds tot consequentie dat een *goede communicatie* tussen de bijzondere inspectiediensten een absolute vereiste is wanneer dubbel werk wil vermeden worden, en roepen anderzijds vragen op omtrent de wenselijkheid van *fusieoperaties* tussen verschillende inspectiediensten. De oprichting van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen is daar een voorbeeld van. Dit agentschap verenigt echter enkel de federale inspectiediensten en laat de gemeentelijke, stedelijke en provinciale inspectiediensten ongemeoid.

Deze vaststellingen, afkomstig uit het kwantitatief onderzoek, worden bevestigd in de diepte-interviews met de bijzondere inspectiediensten. Heel wat respondenten gaven te kennen samen met andere bijzondere inspectiediensten bevoegd te zijn voor eenzelfde wetgeving of materie. Verschillende diensten hebben afspraken gemaakt teneinde problemen en dubbel werk in de praktijk te vermijden. De Bouwpolitie van de stad Gent heeft bijvoorbeeld met de Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen afgesproken dat zij alle controles verricht op Gents grondgebied en AROHM de controles verricht in de rest van Oost-Vlaanderen.

8. Besluit

Indien we het bovenstaande kernachtig samenvatten, kunnen we zeggen dat uit ons onderzoek blijkt dat ons land erg veel BID's telt. Het blijkt ook dat een aanzienlijk aantal BID's overlappende bevoegdheden hebben, voornamelijk in de sfeer van de domeinen leefmilieu en volksgezondheid. Hebben zij een reële behoefte aan het hanteren van penale werkinstrumenten? De vraag dringt zich hier dan ook op of de wetgever in dit 'patchwork'-achtig landschap niet enige herstructurering moet aan brengen.

Er blijken enerzijds BID's te zijn die, in verhouding tot andere, weinig aanvankelijke processen-verbaal doorsturen naar de parketten en anderzijds diensten die matig tot veel processen-verbaal versturen. De BID's die het meest verbaliseren blijken de Milieu-inspectie, de Diensten Stedenbouw en de Administratie der Douane en Accijnzen te zijn. Nochtans blijkt dat een belangrijk deel van de BID's de voorkeur geeft aan administratiefrechtelijke afhandelingen. Het blijkt echter ook dat het kunnen opleggen van een administratieve geldboete geen remmend effect heeft op de productie van processen-verbaal. Beide afhandelingswijzen blijken immers niet als communicerende vaten te werken.

Verder blijkt dat het inspectie- en opsporingsbeleid van een vakdepartement weinig of niet is afgestemd op het vervolgingsbeleid van het parket. Er kan een groot verschil worden opgemerkt in vervolgingsbeleid, met name in seponeringspercentage, naargelang het parket. Niettemin blijkt dat parketten minder tot sepot overgaan in de dossiers die door BID's worden aangebracht dan in dossiers die afkomstig zijn van algemene politiediensten. Dit verschil in seponeringspercentages is toe te schrijven aan het verschil in functioneringswijze tussen BID's en algemene politiediensten. BID's werken proactiever dan de reactief ingestelde algemene politiediensten. Er kunnen tevens grote verschillen worden opgemerkt in het aandeel van de dossiers die voor minnelijke schikking in aanmerking komen naargelang het parket, maar tevens in het percentage zaken dat tot een rechterlijke uitspraak komt.

Leefmilieu blijkt één van de prioritaire domeinen op parketniveau te zijn. Het sepotpercentage inzake leefmilieu ligt manifest lager dan het gemiddelde sepotpercentage dat we konden vaststellen in dossiers afkomstig van andere BID's. Opnieuw kunnen we echter binnen dit domein grote verschillen opmerken naargelang het parket. Een zaak m.b.t. de leefmilieuproblematiek leidt in Gent drie-maal meer tot een rechterlijke beslissing dan in Brussel.

Deze vaststellingen leiden *niet* noodzakelijk tot de conclusie dat het aanbevelenswaardig is het strafrecht te bannen uit de milieuhandhaving. Niettemin lijkt het ons verdedigbaar duidelijker opties voorop te stellen, die erop zouden neerkomen, dat in geval van milieu-inbreuken in eerste instantie voor een administratiefrechtelijke afhandeling zou gekozen worden, en dat slechts ingeval deze optie in een concreet dossier niet tot de gewenste oplossing leidt, de penale weg zou ingeslagen worden. Het verdient dan ook aanbeveling deze afhandelingswijze niet enkel als optie te verkiezen wanneer het gaat om de tussenkomst van BID's, maar evenzeer wanneer algemene politiediensten in dit domein tot verbalisering overgaan.