

SAMENVATTING

Achtergrond van het onderzoek

De aanpak van milieucriminaliteit door de Nederlandse politieorganisatie was tot voor kort versnipperd wat betreft aanpak en aansturing. De bewindslieden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer schetsten deze problematiek in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2004 (kamerstuk 22 343). Zij spraken zich uit over de wijze waarop de milieutaak binnen de politie en het Openbaar Ministerie vorm dient te krijgen. Hoofdzaak in de brief is dat per januari 2005 Nederland beschikt over 25 regionale milieuteams en 6 interregionale milieuteams. Ook de aansturing van de aanpak van milieucriminaliteit zou zich later in dat jaar in het Functioneel Parket – bediend door vier handhavingseenheden – centraliseren.

Vraagstelling van het onderzoek

Eén januari 2005 is inmiddels verstreken. In de bovengenoemde brief is aan de leden van de Tweede Kamer toegezegd dat in 2007 de uitvoering van de milieutaak door politie en Openbaar Ministerie wordt geëvalueerd. Efficiëntie en effectiviteit van de nieuwe uitvoeringsorganisatie staan in deze evaluatie centraal. Voorafgaand hieraan heeft DHV BV in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie een inventariserend onderzoek uitgevoerd. De volgende vraag staat binnen dit onderzoek centraal:

Hoe vordert de implementatie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie en zijn de vorderingen conform de afspraken, aannames en uitgangspunten die gesteld zijn in de brief van 25 maart 2004 aan de Tweede Kamer?

Methoden van het onderzoek

Voor beantwoording van de vraagstelling zijn diverse onderzoeksmethoden toegepast. Te beginnen bij de literatuurstudie. Om een gedegen beleidskader te schetsen waartegen de huidige praktijk kan worden getoetst zijn meerdere bronnen geanalyseerd. Centraal hierbij staan de Brief aan de Tweede Kamerleden van 25 maart 2004 en de referentiekaders voor de politiemilieutaak. De beleidstheorie die hieruit voortkwam is vervolgens getoetst aan de praktijk. Dit door middel van interviews met teamchefs van regionale en interregionale milieuteams. Ook het Functioneel Parket en haar Handhavingseenheden zijn bevroegd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst.

Omdat een succesvolle aanpak van milieucriminaliteit in sterke mate afhankelijk is van goede samenwerking tussen partijen zijn tevens gesprekken gevoerd met sleutelfiguren rondom de nieuwe organisatie, namelijk de bijzondere opsporingsdiensten VROM Informatie en Opsporingsdienst en de Opsporingsdienst van de AID, de dienst Nationale Recherche Informatie en de Politieacademie. Aan de hand van vier groepsinterviews is tevens het thema samenwerking verder belicht.

Conclusies van het onderzoek

Bovenstaande methoden hebben inzicht geboden in de voortgang bij de inrichting van de nieuwe organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Centraal hierin staat de organisatiestructuur, de capaciteit zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin, de werkprocessen en de ondersteuning van de milieuteams en het Functioneel Parket met haar handhavingseenheden. De voornaamste conclusies zijn in deze samenvatting opgenomen.

De nieuwe organisatie staat als geheel op de rails. Op een aantal punten wijkt de organisatie echter nog (behoorlijk) af van de uitgangspunten en afspraken uit 2004. Zo is de capaciteit nog niet bij de (inter)regionale milieuteams op orde, moet er kwalitatief nog een slag worden gemaakt in de bezetting bij zowel de politieteams als het Functioneel Parket, is een aantal werkprocessen nog onvoldoende uitgekristalliseerd of geëffectueerd en is de houding ten aanzien van de milieutaak veeleer reactief (en defensief) dan proactief en ondernemend. Dit lijkt niet bevorderlijk voor een doelgerichte en doelmatige aanpak voor milieucriminaliteit. Bovendien is de gebrekkige informatievoorziening een belangrijk aandachtspunt. Het functioneren van de nieuwe organisatie als geheel hangt nog (te) veel af van de 'human factor': de drive en instelling van individuen, zowel operationeel als in de leiding. Dit legt een druk op de effectiviteit en doelmatigheid én de continuïteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Op zichzelf is de huidige organisatie wel in staat om de zaken die worden opgepakt, ook goed op te pakken.

De voornaamste gesignaleerde knelpunten betreffen:

Knelpunt 1: onvoldoende zicht op gekwalificeerde zaken

- Frictie tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving resulteert in onvoldoende uitwisseling van milieucriminaliteitsignalen welke strafrechtelijk kunnen worden opgepakt. Gemaakte afspraken over kernbepalingen en flankerend beleid vangen dit probleem onvoldoende op;
- Belangstelling van en contact tussen de basispolitiezorg en regionale milieuteams is beperkt, waardoor de oog en oor functie van deze eerste groep te weinig wordt benut;
- De informatievoorzieningstructuur vertoont hiaten, waardoor het vergaren, de koppeling en registratie van informatie en gegevens niet naar behoren verloopt;
- Parallel hieraan loopt de gebrekkige samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten en milieuteams;
- De pro-actieve houding - nodig om milieucriminaliteit op te sporen - is onvoldoende aanwezig;
- De kennis van en aandacht voor het milieuveld binnen de Infodesken en Criminele Inlichtingen Eenheden is ontoereikend.

Knelpunt 2: onvoldoende effectieve selectie van zaken

- Selectiemechanismen voor de selectie van milieuzaken worden als bureaucratisch ervaren;
- Milieuzaken zijn haalzaken en dit vereist een proactieve aanpak van milieucriminaliteit door milieuteams en een proactieve sturing door het Functioneel Parket. De procedures rondom de selectiemechanismen sluiten hier niet op aan;
- Het type zaken van de regionale milieuteams verschilt. Het Functioneel Parket stuurt aan de hand van prestatienormen op kwantiteit. Hierdoor zijn teams geneigd – wanneer zij dreigen de normen niet te halen – kleinere zaken op te pakken. De korpsleiding daarentegen stuurt op de kwaliteit van onderzoeken. Hierdoor hebben milieuteams het gevoel in een spagaat te verkeren.

Knelpunt 3: te weinig balans tussen organisatie en werkvoorraad

- De nieuwe organisatievorm voor de aanpak van milieucriminaliteit is weinig flexibel en beweegt zodoende niet mee met de variëteit in omvang, aantal, aard en dynamiek van milieucriminaliteit;
- Met name interregionale milieuteams spreken van onvoldoende werkbezetting;
- Een aantal regionale milieuteams heeft taakaccenthouders milieu binnen de reguliere politieorganisatie ondergebracht, welke indien nodig taken op milieugebied uitvoeren.

Knelpunt 4: kwetsbare professionaliteit

- De rol en steun van de korpsleiding ten aanzien van de aanpak van milieucriminaliteit is beperkt;
- Milieuhandhaving en opsporing heeft - zoals bijvoorbeeld uit de beloningsstructuur is af te leiden - binnen de politieorganisatie geen hoge status;
- Eenduidige gekwalificeerde functieprofielen ontbreken.

Knelpunt 5: uiteenlopende percepties

- De perceptie op in te vullen capaciteit voor (met name) de regionale milieuteams is niet eenduidig;
- De perceptie op de financiering van milieuteams is niet eenduidig;;
- De perceptie op de rol/taakverdeling tussen regionale milieuteams, interregionale milieuteams en de basispolitiezorg is niet eenduidig;
- Opvattingen over de aansturing van de regionale milieuteams, en wel tussen de korpsleiding en het Functioneel Parket, zijn niet eenduidig.

Knelpunt 6: gefragmenteerd kennis en informatiemanagement

- Informatiesystemen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd en worden onvoldoende beheerd, waardoor betrouwbaarheid van de systemen om te komen tot profielvorming, signalering en (voor)selectie van zaken in het geding is;
- Milieu is een relatief geïsoleerd taakveld, waardoor de uitwisseling, het delen en overdragen van kennis en informatie niet optimaal is;
- Restinformatie blijft liggen.

Knelpunt 7: ontbreken regie implementatie

- Een eenduidige regie op de implementatie van de nieuwe uitvoeringsorganisatie van de politiemilieutaak ontbreekt;
- Hierdoor komt het gestroomlijnd en integraal werkproces van signalering, handhaving en opsporing in de knel en werkt het ene knelpunt automatisch door naar andere plaatsen in de keten;
- Ook het corrigerend vermogen staat door gebrek aan eenduidige regie in de implementatie onder druk.

Resumé

Hoewel de nieuwe uitvoeringsorganisatie van de politiemilieutaak op de rails staat, zijn diverse knelpunten te benoemen. Het functioneren van de nieuwe organisatie als geheel hangt nog (te) veel af van de 'human factor': de drive en instelling van individuen, zowel operationeel als in de leiding. Dit legt een druk op de effectiviteit en doelmatigheid én de continuïteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Op zichzelf is de huidige organisatie wel in staat om de zaken die worden opgepakt, ook goed op te pakken.

Belangrijkste aandachtspunt in het geheel lijkt vooral de vraag van het zicht hebben op, en aandragen van gekwalificeerde zaken. Het aantal zwaardere milieudelicten dat wordt aangedragen en opgepakt is beperkt. En daar is de nieuwe organisatie juist voor bedoeld. Het voorportaal in termen van 'politieel ondernemerschap' (milieuzaken zijn haalzaken), het samenspel in het bestuurlijke en strafrechtelijke netwerk en de 'high-tech profiling' (informatiebeheer, data-mining, patroonanalyses etc.) is de achilleshiel van de nieuwe organisatie.