

Organisatie strafrechtelijke
milieuhandhaving
Vooronderzoek inzake
implementatie nieuwe organisatie
Functioneel Parket en politie

Onderzoeksresultaten; definitief

Ministerie van Justitie, WODC

september 2006

Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving

Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie

Onderzoeksresultaten; definitief

dossier : X3864.01.001

registratienummer : MC-BP20060231

versie : 2.1

Ministerie van Justitie, WODC

september 2006

INHOUD**BLAD**

| | |
|--|----|
| SUMMARY | 4 |
| SAMENVATTING | 5 |
| 1 INLEIDING | 8 |
| 1.1 Achtergrond | 8 |
| 1.2 Vraagstelling | 8 |
| 1.3 Onderzoeksofzet | 9 |
| 1.4 Afbakening | 10 |
| 1.5 Leeswijzer | 11 |
| 2 SIGNALERING, OPSPORING EN VERVOLGING VAN MILIEUDELICTEN | 12 |
| 2.1 De organisatiestructuur | 12 |
| 2.2 Signaleren van milieudelicten | 15 |
| 2.3 Type milieudelicten | 15 |
| 2.4 Opsporen en vervolgen van milieudelicten | 16 |
| 3 INRICHTING VAN HET FUNCTIONEEL PARKET | 19 |
| 3.1 Het veranderproces | 19 |
| 3.2 De organisatiestructuur | 20 |
| 3.3 De capaciteit voor milieutaakuitvoering | 22 |
| 3.4 De relatie met bestuursorganen | 23 |
| 3.5 De relatie met politie en bijzondere opsporingsdiensten | 24 |
| 3.6 Samenvatting | 28 |
| 4 DE MILIEUTAAKUITVOERING DOOR DE REGIONALE MILIEUTEAMS | 30 |
| 4.1 Organisatievorm | 30 |
| 4.2 Capaciteit: middelen, formatie, kwaliteit en behoud en werving | 32 |
| 4.3 Beleid en prioriteit | 37 |
| 4.4 Werkvoorraad | 39 |
| 4.5 Samenwerkingsrelaties | 41 |
| 4.6 Samenvatting | 45 |
| 5 MILIEUTAAKUITVOERING DOOR DE INTERREGIONALE MILIEUTEAMS | 47 |
| 5.1 Organisatievorm | 47 |
| 5.2 Capaciteit: omvang, kwaliteit en behoud en werving | 48 |
| 5.3 Beleid en prioriteit | 51 |
| 5.4 Werkvoorraad | 52 |
| 5.5 Samenwerkingsrelaties | 53 |
| 5.6 Samenvatting | 55 |

| | | |
|-----|---|----|
| 6 | CONCLUSIES | 57 |
| 6.1 | Antwoord op onderzoeksvragen | 57 |
| 6.2 | Knelpunt 1: onvoldoende zicht op gekwalificeerde zaken | 61 |
| 6.3 | Knelpunt 2: onvoldoende effectieve selectie van zaken | 62 |
| 6.4 | Knelpunt 3: te weinig balans tussen organisatie en werkvoorraad | 62 |
| 6.5 | Knelpunt 4: kwetsbare professionaliteit | 62 |
| 6.6 | Knelpunt 5: uiteenlopende percepties | 63 |
| 6.7 | Knelpunt 6: gefragmenteerd kennis- en informatiemanagement | 63 |
| 6.8 | Knelpunt 7: ontbreken regie implementatie | 64 |
| 6.9 | Algemene conclusie | 64 |
| 7 | COLOFON | 65 |

SUMMARY

Until recently, the method of the Dutch police organization for handling environmental criminality was very split up, in terms of approach and management, and had little balance in establishing priorities and consistency. The Members of Parliament have sent a letter to the House of Representatives on March 25, 2004 (number 22 343) in which they point out how, in their view, the environmental task of the Police and the Public Prosecution Service should be organized. The main theme of the letter is that per January 2005 The Netherlands should have 25 regional and 6 inter-regional environment teams.

Later on in the same year the Functional office ('Functioneel Parket') of the public prosecutor has to be organized centrally for the approach of environmental criminality, operated by 4 enforcement units.

January 2005 has already passed and the urgent wish of the before mentioned letter has been carried out. To the members of the House of Representatives the promise was made, in that same letter, that by 2007 the implementation of the environmental task of the Police and the Public Prosecution service was to be evaluated. In this evaluation the central issues will be the efficiency and the effectivity of the newly formed regional and interregional environment police teams and the centralization of environmental tasks in the Functional Office of the Public prosecutor.

Previously to an official evaluation in 2007, DHV BV has done a statement of affairs, on request of the Research and Documentation Centre (WODC), a department of the Ministry of Justice. The central question during the research was:

What is the progress of the new organization, and is this progress going according to the assumptions and starting points, such as they were phrased in the letter of March 25, 2004 to the House of Representatives?

To answer this question several investigation methods have been used, starting with a literature study. Several sources have been analyzed to outline the scope in which the current practice can be viewed. Central issues of this scope are the letter of March 25, 2004 to the House of Representatives and the referential frame of the police environmental task for the regional and the inter-regional teams. The theoretical policy, which was the result of this action, has subsequently been tested in real terms by interviewing the team chefs of the regional and inter-regional environment teams. The Functional office of the public prosecutor has also been interviewed, all following a structured questionnaire. There also have been interviews with key figures within the new organization since a successful approach of the environmental criminality depends strongly on a fluent cooperation between several parties. The cooperation theme has been lifted out during these four group interviews.

The research showed that the new organization of the police environmental task is on track, but that still several bottlenecks occur. One of the most important bottlenecks is that it is unknown how many qualified cases there are for the regional and inter-regional environment teams. The number of strong environmental delinquencies that are carried out and have been picked up is rather small, for which the new organization was mainly started in the first place. Other important issues are the police entrepreneurship (environmental cases should be searched), the cooperation between the governmental network and the criminal prosecution network and the high-tech characterization (data-mining, information data, pattern analyses etc).

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 bevraagd 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.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De laatste twee jaren vond in Nederland een grote verandering plaats van de organisatie van de milieutaak bij de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Ook de vorm van het gezag over de opsporing van milieudelicten is veranderd. Deze beweging is in gang gezet naar aanleiding van de brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2004 (Kamerstuk 22 343).

In deze brief hebben de bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) zich uitgesproken over de wijze waarop de milieutaak bij de politie en het Openbaar Ministerie vorm dient te krijgen. Aanleiding voor de brief was de constatering dat de regionale politiekorpsen niet in alle gevallen voldoende geëquipeerd waren om relatief complexe milieuzaken op te sporen, zowel op regionaal als interregionaal niveau. Ook ten aanzien van het Openbaar Ministerie constateren de bewindslieden dat de milieutaak niet optimaal wordt opgepakt, onder meer op het punt van de aansturing van de politie. De bewindslieden achten daarom een versterking van de kwantitatieve en kwalitatieve inzet, alsmede een stroomlijning van de organisatiestructuur en werkprocessen, van de politie en het Openbaar Ministerie van belang.

In de brief aan de Tweede Kamer is toegezegd dat in 2007 de uitvoering van de milieutaak door de politie en het Openbaar Ministerie wordt geëvalueerd. Bij die evaluatie zal gekeken worden of de nieuwe structuur voor de strafrechtelijke milieuhandhaving adequaat en effectief is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is gelet op het aanbod, de aard en de zwaarte van de milieucriminaliteit.

1.2 Vraagstelling

Vooruitlopend hierop heeft DHV in opdracht van Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het Ministerie van Justitie een inventariserend onderzoek uitgevoerd, naar de stand van zaken rond de invoering van de nieuwe organisatie. De centrale vraag daarbij is:

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?

Meer specifiek geeft het onderzoek een antwoord op de volgende vragen:

1. In hoeverre is het Functioneel Parket inmiddels ingericht op het aansturen van de regionale milieuteams (RMT's) en de interregionale milieuteams (IMT's)?
2. In hoeverre zijn de regionale en interregionale milieuteams inmiddels operationeel?
3. Bestaan er op dit moment nog knelpunten die een goede uitvoering van de milieutaak door de politie en het Functioneel Parket in de weg staan?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek heeft vooral een beschrijvend en inventariserend karakter (fact-finding)¹. Centraal daarbij staat het beschrijven van de actuele stand van zaken bij de invoeren van de nieuwe organisatie medio 2006 en de mate waar deze invoering in lijn is met de daarover gemaakte afspraken in 2004.

Meer specifiek zijn de evaluatie-criteria ('is implementatie conform afspraken?') afgeleid van de volgende bronnen:

- Brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2004²
- Referentiekader(s) instelling regionale³ en interregionale milieuteams, in het bijzonder de kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004.⁴

De criteria zijn geordend aan de hand van een analysemodel waarbij de 'beleidstheorie' achter de nieuwe organisatie leidend is. De beleidstheorie is daarbij het geheel aan (samenhangende) aannames en uitgangspunten (normen) die zijn besloten in genoemde brief en referentiekaders.

Samengevat is gekeken naar de volgende dimensies van de nieuwe organisatie:

- Organisatiestructuur
- Capaciteit (kwantitatief en kwalitatief)
- Verloop primaire, besturende en ondersteunende werkprocessen in termen van signaleren zaken, selecteren zaken en oppakken/uitvoeren zaken
- Ondersteuning (waaronder informatievoorziening)

Voor de verzameling van de gegevens is gebruik gemaakt van verschillende bronnen en methoden, zijnde:

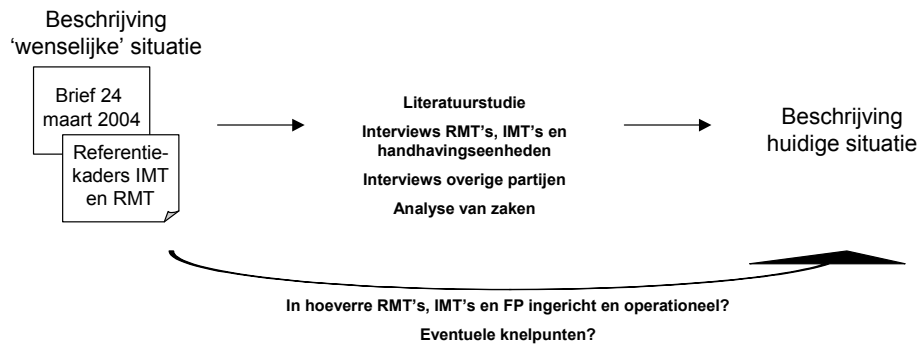
- analyse van documenten, brieven, artikelen, onderzoeksrapporten, verslagen etc. inzake uitgangspunten en referentiekaders voor de nieuwe organisatie, zowel op het niveau van de organisatie als geheel (zie bijlage 1 voor literatuurlijst) als op het niveau van de onderdelen.
- gesprekken met (zie ook bijlage 2):
 - een aantal sleutelfiguren rond de nieuwe organisatie, waaronder de dienst NRI van het KLPD, de Politieacademie, de AID en de VROM IOD.
 - vertegenwoordigers van 24 regionale milieuteams en 6 interregionale milieuteams.
 - vertegenwoordigers van het Functioneel Parket.
- groepsinterviews / evaluatiebijeenkomsten rond 4 zaken.

¹ Het onderzoek gebruikt voor de beschrijving van de voortgang in de invoering van de nieuwe organisatie in essentie twee typen informatie: feiten in de zin van cijfermatige en geautoriseerde informatie uit secundaire bronnen (zoals onderzoeksrapporten, etc.) en feiten in de zin van percepties van betrokkenen.

² Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004

⁴ Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van inrichting IMT, 9 september 2004



Figuur 1.1: schematische weergave van de onderzoeksmethode

De documenten zijn daarbij vooral gebruikt om tot een feitelijke weergave van de stand van zaken te komen. Voor zover in de eerste inventarisatie nog hiaten bleken te zitten, zijn deze aan de betrokken organisaties ter aanvulling voorgelegd. Dit is deels ook gebeurd via de gevoerde gesprekken.

De gesprekken hadden met name tot doel om inzicht te krijgen in het verloop van de werkprocessen, om inzicht te krijgen in de motieven en argumenten die ten grondslag liggen aan afwijkingen van de gewenste situatie en om inzicht te krijgen in de knelpunten die bij de implementatie worden ervaren. De verslagen van de gesprekken zijn ter validatie aan geïnterviewden (individueel en groepsinterviews) voorgelegd.

In het onderzoek is via hoor en wederhoor zoveel mogelijk getracht verschillen in percepties en tussen percepties en cijfermatige informatie met elkaar in overeenstemming te brengen en de validiteit en betrouwbaarheid van de gegevens te vergroten (triangulatie).

Het onderzoek is geflankeerd door een begeleidingscommissie en een aantal agendaleden uit de betrokken organisaties. De namen van de leden zijn opgenomen in bijlage 3.

1.4 Afbakening

Het onderzoek heeft als primaire doel het krijgen van inzicht in de voortgang bij de inrichting van de nieuwe organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Dit houdt in een beschrijving van de actuele stand van zaken (medio 2006) en toetsing daarvan aan de in 2004 en navolgend geformuleerde uitgangspunten.

Wat het laatste betreft geven de kaders voor de organisatie van het Functioneel Parket, de regionale milieuteams en de interregionale milieuteams niet op alle punten volledig uitsluitend voor wat als norm voor de implementatie geldt. Bovendien – zoals aangegeven – treffen we in de praktijk verschillende interpretaties van deze kaders aan. In de evaluatie zijn waar aan de orde deze bandbreedtes als referentiekader gebruikt.

Het onderzoek heeft niet tot doel te beoordelen of de nieuwe organisatie (zoals deze is bedacht of zoals deze op dit moment functioneert) ook effectief is. Dit is de kern van de evaluatie die in 2007 wordt uitgevoerd. Toch heeft het onderzoek op een aantal punten (voortschrijdende) inzichten opgeleverd alsmede aangrijpingspunten voor de vraagstelling van het onderzoek in 2007.

1.5 Leeswijzer

Het voorliggende onderzoeksrapport volgt qua opzet de vraagstelling. Hoofdstuk 2 beschrijft het proces en de organisatiestructuur van de signalering, opsporing en vervolging van milieudelicten. In de hoofdstukken 3, 4 en 5 wordt beschreven wat de stand van zaken is van de implementatie van respectievelijk het Functioneel Parket (hoofdstuk 3), de regionale milieuteams (hoofdstuk 4) en de interregionale milieuteams (hoofdstuk 5). De conclusies die daaruit en over het geheel heen kunnen worden getrokken, staan in hoofdstuk 6.

2 SIGNALERING, OPSPORING EN VERVOLGING VAN MILIEUDELICTEN

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten. Het hoofdstuk fungeert als een zogenaamde reconstructie van de beleidstheorie. Het betreft een reconstructie van de uitgangspunten en werkingsfeer van de aanpak en is hiermee een belangrijke basis voor de analyse van de uitvoeringsorganisaties en het samenwerkingsproces.

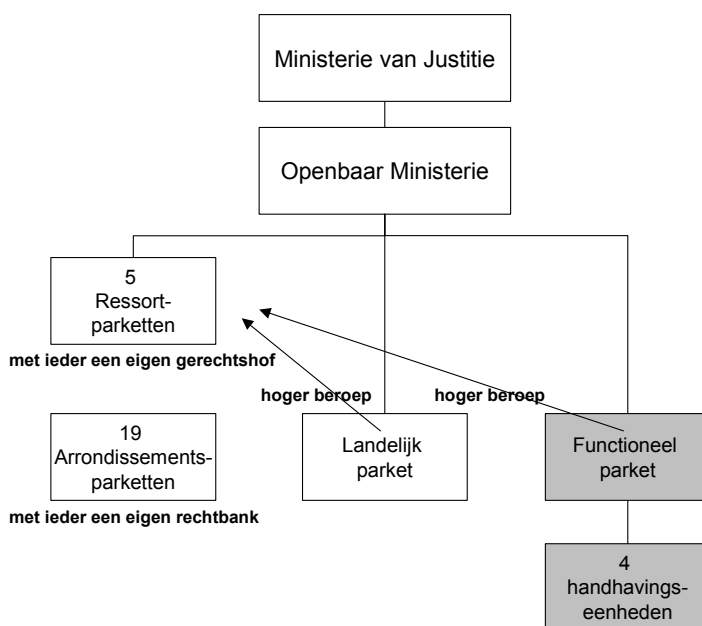
2.1 De organisatiestructuur

De primaire onderzoeksobjecten van voorliggende studie zijn het Functioneel Parket en de (inter)regionale milieuteams. Zij functioneren als voorname schakels binnen het veld van signalering, opsporing en vervolging van milieudelicten.

2.1.1 Het Functioneel Parket

Het Functioneel Parket is onderdeel van het Openbaar Ministerie (OM), dat valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Het Openbaar Ministerie is, zoals is opgenomen in artikel 124 van de Wet op de Rechtelijke organisatie, belast met 'de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken'. Het Openbaar Ministerie draagt de verantwoordelijkheid voor vier type parketten. Naast het Functioneel Parket zijn dit:

- Negentien lokale parketten (arrondissementsparketten).
- Vijf ressortparketten. Verschillende arrondissementsparketten vormen samen een ressort. In elk ressort bevindt zich een gerechtshof met daaraan gekoppeld een eigen parket. Hun belangrijkste taak is het behandelen van zaken in hoger beroep.
- Eén Landelijk Parket. Het Landelijk Parket houdt zich in het bijzonder bezig met de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad.



Figuur 2.1: schematische weergave van het organisatiemodel van het Openbaar Ministerie

De missie van het Functioneel Parket is driedelig en luidt als volgt:

- door de inzet van het strafrecht aandeel leveren aan de bescherming van de belangen van de samenleving bij een meer betrouwbare en meer integere financieel-economische sector, de voedselketenvoorziening en een schoner milieu;
- bijdragen aan een evenwichtige rechtshandhaving, zowel in de zin van evenwicht in strafrechtelijke en bestuurlijke afdoening (en andere wijzen van afdoening) als evenwicht in optreden tegen verschillende overtredende (rechts)personen;
- bereiken dat het parket de juiste zaken in voldoende mate binnen krijgt en deze zaken op een goede manier afhandelt.

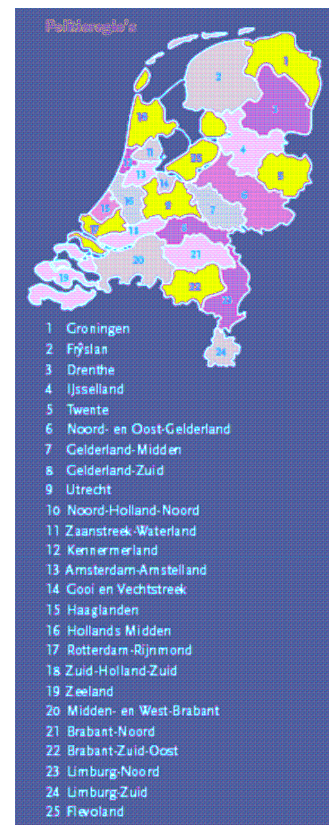
Het Functioneel Parket heeft een landelijke taak, maar heeft voor de uitvoering van haar taken meerdere vestigingen nodig. Het hoofdkantoor is gevestigd in Den Haag. Daarnaast kent het Functioneel Parket vier Handhavingseenheden. Deze zijn gevestigd in Zwolle, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam.

De taken van het Functioneel Parket kunnen niet geïsoleerd worden gezien van de rest van het Openbaar Ministerie-werk. Een open relatie met de arrondissementsparketten is gewenst, omdat de officieren van het Functioneel Parket met organisatorische hulp van die parketten hun zaken bij de reguliere rechtbanken aanhangig maken. Bij die rechtbanken behandelen officieren van het Functioneel Parket de strafzaken.

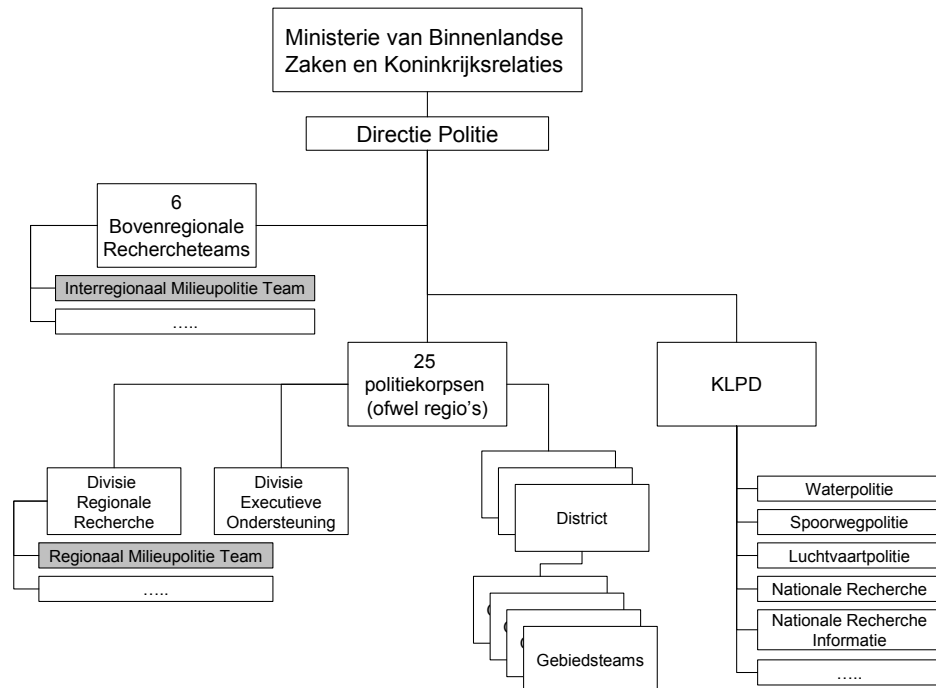
2.1.2 De (inter)regionale milieuteams

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel. Daarbij wil de minister de kwaliteit van de politieorganisatie en het politiepersoneel bevorderen en ervoor zorgen dat de politie haar taken adequaat uitvoert, waarbij zo concreet mogelijke resultaten worden behaald. Deze uitgangspunten gelden ook voor de bovenregionale samenwerking en het opereren op nationaal en internationaal niveau.

De Nederlandse politie bestaat uit 25 korpsen, die bestaan uit functionele en territoriale onderdelen. Eén burgemeester uit een regio (vaak de burgemeester van de grootste gemeente) is de korpsbeheerder. Hij of zij overlegt over het beheer van het korps met de (fungerend) hoofdofficier van justitie. De dagelijkse leiding over een korps heeft de regionale korpschef, de hoofdcommissaris. Beslissingen over de hoofdlijnen van het beleid neemt het regionaal college. Hierin zitten alle burgemeesters uit de regio en de (fungerend) hoofdofficier van Justitie. De korpschef neemt deel aan de vergadering. Daarnaast bestaat er per regio een regionaal driehoeksoverleg. Hierin overleggen korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef van de regio over ontwikkelingen, beleid, beheer en resultaten.



Naast de 25 korpsen bestaat de politie uit één landelijk opererend (26^e) korps met een aantal ondersteunende divisies: het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). Het beheer van het KLPD berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; de korpschef staat hem/haar bij.



Figuur 2.2: schematische weergave van het organisatiemodel van de politieorganisatie

Wie het 'bevoegd gezag' is voor de politie en dus beslissingen mag nemen, verschilt per politietak. Als het gaat om handhaven van de openbare orde of om hulpverlening, heeft de burgemeester van de betreffende gemeente het gezag. Maar, als de politie wordt ingezet voor het opsporen van strafbare feiten, dan doet zij dit onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie bepaalt dan, in samenspraak met de minister van Justitie, de prioriteiten in de opsporing. Dit betekent dat:

- de burgemeester verantwoordelijk is voor het beleid en optreden van de politie op het gebied van de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en
- de hoofdofficier verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, in het kort: de misdaadbestrijding, het opsporen en aanhouden van wetsovertreders.

Op 1 januari 2004 zijn, gelijktijdig met een organisatieverandering van de Nationale Recherche, bij zes zogenoemde centrumkorpsen Bovenregionale Rechercheteams (BR) toegevoegd. Het betreft de centrumkorpsen IJsselland, Kennemerland, Brabant Zuid-Oost, Amsterdam Amstelland, Haaglanden en Rotterdam Rijnmond. Zij zijn verantwoordelijk voor de aanpak van regio-overstijgende vormen van middelzware (onder meer milieu)criminaliteit en de aanpak van zware en middelzware horizontale fraude. Binnen deze korpsen zijn de interregionale milieuteams ondergebracht.

2.2 Signaleren van milieudelicten

Diverse instanties signaleren milieudelicten. Bedrijven en (on)georganiseerde burgers die een illegale situatie constateren, benaderen veelal de politie of het bestuur. Het bestuur kan zowel een gemeente zijn, als een provincie, waterschap of ministerie. De politie of toezichthouders van het bestuur bepalen vervolgens of er handhavend opgetreden moet worden. Veelal volgt allereerst een controle en wordt, indien het een illegale situatie betreft, een proces verbaal door de politie voor het OM opgemaakt en/of een controlerapport door de toezichthouder voor het bevoegde bestuursorgaan opgemaakt.

Naast bedrijven en (on)georganiseerde burgers, constateren diverse overige instanties illegale situaties:

- de politie en het bestuur zelf tijdens eigen controleactiviteiten,
- buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) die voor de bestuursorganen werkzaam zijn,
- overige handhavings- en opsporingsinstanties zoals de Voedsel- en Warenautoriteit, Arbeidsinspectie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Inspectie en de Inlichtingen en Opsporingsdienst van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de (Dienst Opsporing van de) Algemene Inspectie Dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselveiligheid.

Door de politie (regionale milieuteams) en de bijzondere opsporingsdiensten van VROM en LNV worden lijsten bijgehouden met de signalen van milieucriminaliteit. Het betreft de zogenaamde signaallijsten. De informatie van de regionale milieuteams wordt door de dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD 'gestapeld'. Door het combineren van de informatie uit de diverse lijsten, wordt een landelijke signaallijst opgesteld en kunnen ook nieuwe signalen achterhaald worden.

2.3 Type milieudelicten

In het Referentiekader voor de Politiemilieutaak is beschreven dat de politiemilieutaak gaat om de bestrijding van 'eenvoudige' overtredingen met gevolgen voor de leefbaarheid in wijken tot georganiseerde ernstige criminele handelingen met gevaar voor ecosystemen, gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Deze criminaliteit vindt, behalve op traceerbare plaatsen, steeds meer in internationale ketens en op/rond knooppunten van infrastructuur plaats en heeft zijn negatieve uitwerking zowel dichtbij als veraf.

In de documenten⁵ en door de betrokkenen wordt een onderscheid gemaakt in de volgende typen milieudelicten:

- eenvoudige milieudelicten
- middelzware milieucriminaliteit
- zware milieucriminaliteit

2.3.1 Eenvoudige milieudelicten

Eenvoudige milieudelicten zijn feiten die de veiligheid en leefbaarheid in wijken en gebieden aantasten. Dit op het niveau van de zogenaamde top10 milieudelicten, zoals achterlaten van huishoudelijk afval, verbranden van afval en onjuist gebruik van dierlijke meststoffen.

⁵ Zie onder meer Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004

2.3.2 *Middelzware milieucriminaliteit*

Volgens de Criminaliteitsbeeldanalyse CITES⁶ betreft dit de minder eenvoudige milieudelicten, geregeld in milieuwetten en -verordeningen. Indicatief kan hier genoemd worden: schendingen van milieuvoorschriften binnen inrichtingen, illegale handel in beschermde plant- en diersoorten, onderzoeken illegale opslag van afvalstoffen (autobanden, plastics) etc. Tevens behoren hiertoe de meer complexe delicten van de 'groene milieuregelgeving'.

2.3.3 *Zware milieucriminaliteit*

Van zware milieucriminaliteit is sprake indien stelselmatig op onrechtmatige wijze in georganiseerd interregionaal of internationaal verband onherstelbare schade toegebracht wordt aan het milieu, de volksgezondheid of de veiligheid van het openbare leven. Hiervan is sprake indien aan drie van de volgende vijf criteria wordt voldaan:⁷

1. in georganiseerd verband gepleegd (zowel georganiseerde criminaliteit als organisatiecriminaliteit). Hieronder valt ook het criterium 'bedrijfsmatig karakter'.
2. milieu stelselmatig verontreinigd of aangetast.
3. multidisciplinair, complex of langdurig recherche onderzoek nodig.
4. commune delicten (fraude, omkoping, oplichting) vormen belangrijke bestanddelen.
5. interregionaal. Veel zware milieudelicten hebben internationale aspecten maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde.

In een document van het Functioneel Parket⁸ is een zesde criterium toegevoegd, te weten 'aanzienlijk economisch voordeel'. Dit criterium is afkomstig uit de OM Strategie Milieu, waarin tevens 'grensoverschrijdend' in plaats van 'interregionaal' als criterium is opgenomen. Volgens deze leidraad gelden de zes criteria voor zowel de zware als de middelzware milieucriminaliteit.

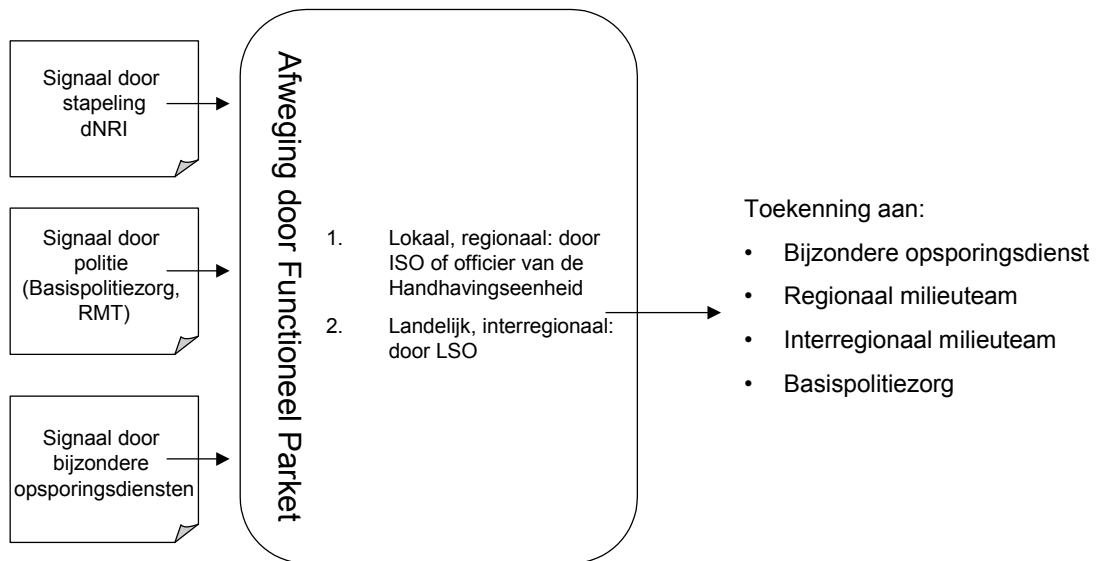
2.4 **Opsporen en vervolgen van milieudelicten**

Afhankelijk van het type delict dat gesignaleerd wordt, wordt het opsporings- en vervolgotraject ingezet. Onderstaand schema geeft hiervan een vereenvoudigde weergave.

⁶ Criminaliteitsbeeldanalyse CITES, illegale handel in bedreigde uitheemse dieren, planten en producten. Nederland 1996-2000, bijlage III.

⁷ Criteria en weegfactoren LMG, Landelijk Parket, mei 2000.

⁸ Functioneel Parket, Verwerving maatzaken milieu Via het ISO (Interregionaal Selectie Overleg) of LSO (Landelijk Selectie Overleg), Den Haag, 2006



Figuur 2.3: vereenvoudigde weergave van het opsporings- en vervolgingstraject.⁹

2.4.1 Aanpak van eenvoudige milieudelicten

De aanpak van eenvoudige milieudelicten ten behoeve van veiligheid en leefbaarheid in wijken en gebieden wordt uitgevoerd door de basispolitiezorg. De basispolitiezorg heeft op milieugebied enerzijds tot taak om op straat eenvoudige milieudelicten zelfstandig af te handelen. Anderzijds dient zij de niet eenvoudige milieudelicten te signaleren en door te geven aan het regionale milieuteam.

De Officier van Justitie van het arrondissementsparket beoordeelt of hij tot vervolging overgaat. Dit wil zeggen dat hij de verdachte(n) een dagvaarding stuurt en voor de rechter laat verschijnen. Hij kan ervoor kiezen buiten de rechter om af te doen door middel van een transactie met de verdachte(n). Op technische gronden (bijvoorbeeld: onvoldoende bewijs) of om beleidsmatige redenen kan de officier ook de zaak te seponeren (niet te vervolgen); aan een sepot kan hij overigens wel voorwaarden verbinden, bijvoorbeeld vergoeding van de schade of het beëindigen van de illegale situatie.

Overleg over de ontwikkelingen, beleid, beheer en resultaten van de milieutaken van de basispolitiezorg vindt in de regionale driehoek plaats. Hierin nemen korpsbeheerder, hoofdofficier en korpschef van de regio deel.

2.4.2 Aanpak van middelzware en zware milieucriminaliteit

Bij de middelzware criminaliteit wordt een onderscheid gemaakt tussen standaard- en maatwerkzaken. Zware milieucriminaliteit betreft altijd maatwerkzaken. Er is sprake van een maatwerkzaak milieu als naar inschatting van het Functioneel Parket de volgende aspecten aan de orde zijn.¹⁰

⁹ Een meer gedetailleerde uitwerking van de processen voor maatwerkzaken is opgenomen in de publicatie Functioneel Parket, Verwerving maatzaken milieu Via het ISO (Interregionaal Selectie Overleg) of LSO (Landelijk Selectie Overleg), Den Haag, 2006

¹⁰ Functioneel Parket, Verwerving maatzaken milieu Via het ISO (Interregionaal Selectie Overleg) of LSO (Landelijk Selectie Overleg), Den Haag, 2006

1. de milieuzaak die in opdracht van het Functioneel Parket wordt of is voorbereid voor aparte intake in een (Interregionaal of Landelijk) Selectie Overleg (ISO respectievelijk LSO) waarbij de voorbereiding bestaat uit het al dan niet op basis van nader onderzoek verwoorden van de onderdelen van de standaardrapportage pré-weegdocument;
2. de milieuzaak waarbij naar inschatting van het Functioneel Parket één of meer van de volgende criteria aan de orde zullen zijn:
 - gerechtelijk vooronderzoek
 - beslag dat omvangrijk of risicovol is
 - behandeling op een (Economisch) Meervoudige Kamer
 - toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden

Voor een deel van de maatwerkwaken, i.c. de (middel)zware milieuonderzoeken, wordt een aparte intakeprocedure gevolgd. In hoofdlijnen is de procedure als volgt:

De uiteindelijke selectie en toewijzing van onderzoeken die door de Regionale Milieu Teams (RMT) uitgevoerd moeten worden vindt plaats via het Interregionaal Selectie Overleg (ISO). Deze overleggen staan onder voorzitterschap van de teamleiders milieu van de vier Handhavingseenheden (HHE) van het Functioneel Parket (FP). Verder nemen de RMT-chefs, de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI) en de informatiemakelaar van het IMT aan het overleg deel. Besluitvorming geschiedt door de desbetreffende teamleider milieu van het Functioneel Parket.

De uiteindelijke selectie en toewijzing van onderzoeken die door de Interregionale Milieu Teams (IMT), de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het Ministerie van LNV en de VROM-Inlichtingen- en Opsporingendienst (VROM-IOD) uitgevoerd moeten worden vindt plaats via het Landelijk Selectie Overleg (LSO). Het LSO wordt voorgezeten door de hoofdofficier van het Functioneel Parket, die tevens voorzitter is van de Milieukamer, het besluitvormend orgaan. Andere deelnemers aan het LSO zijn: de IMT-chefs, vertegenwoordigers van de dienst Nationale Recherche Informatie (dNRI), VROM-IOD, AID-DO en de adviseurs van het Stafbureau van de Milieukamer.

Voor wat de administratieve procedures en formats van documenten betreft, is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande Bovenregionale Recherche structuur.

Signalen en meldingen vanuit de regiopolitie worden besproken met de (gebieds)officier van de Handhavingseenheden. M.b.t. de signalen en meldingen die zich lenen voor behandeling in het ISO wordt een pré-weegdocument opgesteld door het regionaal of het interregionaal milieuteam, eventueel in combinatie met de dienst Nationale Recherche Informatie. Het pré-weegdocument wordt vervolgens ingebracht in het Interregionaal Selectie Overleg. Indien na behandeling in dit overleg besloten wordt dat een strafrechtelijk onderzoek ingesteld moet worden stelt het regionaal of het interregionaal milieuteam een projectvoorstel op. Projectvoorstellen voor regionale milieuteam onderzoeken worden ingebracht in het ISO. Die voor de interregionale milieuteams worden in het LSO behandeld.

De primaire selectie van door de dienst Nationale Recherche Informatie, AID-DO en VROM-IOD aangedragen onderzoeken vindt plaats via de hoofdvestiging van het Functioneel Parket in Den Haag. Pré-weegdocumenten en projectvoorstellen uit deze lijn worden behandeld in het Landelijk Selectie Overleg. Na behandeling in dit overleg worden de onderzoeken toegewezen aan een interregionaal milieuteam, de AID-DO, de VROM-IOD, of een combinatie van deze. Onderzoeken die niet aan de IMT-toewijzingscriteria voldoen worden toegewezen aan een regionaal milieuteam.

3 INRICHTING VAN HET FUNCTIONEEL PARKET

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksvraag 'In hoeverre is het Functioneel Parket inmiddels ingericht op het aansturen van de regionale milieuteams en de interregionale milieuteams?' beantwoord.

Allereerst is kort ingegaan op het veranderproces. Dit proces heeft haar wortels zowel in de brief aan de Tweede Kamer, d.d. 25 maart 2004¹¹, als in een Openbaar Ministerie intern verandertraject. Hierna worden de veranderopgaven besproken, alsmede de wijze waarop het Openbaar Ministerie tot heden deze veranderopgaven in de praktijk heeft gebracht. Achtereenvolgens is ingegaan op de organisatiestructuur (paragraaf 3.2), de capaciteit voor de milieutaakuitvoering (paragraaf 3.3) en de relaties met respectievelijk de bestuursorganen (paragraaf 3.4) en de politie en bijzondere opsporingsdiensten (paragraaf 3.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende terugblik.

3.1 Het veranderproces

Bij het verschijnen van de brief aan de Tweede Kamer van 25 maart 2004 gaf het Functioneel Parket (FP) sturing aan de vier landelijke bijzondere opsporingsdiensten. Deze richtten zich op het bestrijden van criminaliteit op het gebied van economie, fraude en milieu. Tevens verzorgde het Functioneel Parket de afdoening van zaken van de bijzondere opsporingsdiensten.

De opsporing en vervolging van de milieucriminaliteit die vanuit de politieregio's bij het Openbaar Ministerie terecht kwam, werd ondergebracht bij de negentien arrondissementsparketten. Dit was geen optimale situatie. Uit een in 2002 afgerond onderzoek van DHV Milieu en Infrastructuur¹² bleek dat er door het Openbaar Ministerie onvoldoende aandacht werd gegeven aan het milieuthema.

'Het OM verandert'

Mede naar aanleiding van het rapport van DHV, heeft het Openbaar Ministerie zich in de periode vanaf april 2003 beraad op fundamentele wijzigingen die noodzakelijk zijn om de organisatie klaar te stomen voor de toekomst. Daarbij is niet alleen gekeken naar de uitvoering van enkele specialistische handhavingstaken, zoals milieu en fraude, maar ook naar de verwerking van standaardzaken en het uitvoeren van beheerstaken. In oktober 2003 zette het Openbaar Ministerie een meerjaren organisatieontwikkeling in: 'Het OM verandert'.

In 2003 zijn vervolgens diverse gesprekken gevoerd over de uitoefening van de milieutaak door politie en Openbaar Ministerie, mede in het licht van de aan hen verstrekte NMP-gelden. Tijdens één van die gesprekken heeft het College van procureurs-generaal uiteengezet hoe het de herstructurering van de Openbaar Ministerie milieutaak vorm wil geven. Het College had de intentie om een landelijke milieueenheid op te richten voor de sturing van de opsporing en de afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid. De arrondissementsparketten zouden belast blijven met de sturing van de opsporing en de afdoening van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten. Voor deze oplossing werd gekozen wegens de samenhang met andere onderdelen van de leefbaarheidsproblematiek.

¹¹ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

¹² DHV Milieu en Infrastructuur, OM Strategie milieuhandhaving, 2002

De organisatieontwikkeling 'Het OM verandert', alsmede de brief van 25 maart 2004, leidde tot een brief van 27 oktober 2004 van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer¹³ met de uitgangspunten voor de inrichting van het Openbaar Ministerie van de toekomst: concentratie, standaardisatie en hogere kwaliteit. De belangrijkste redenen voor het wijzigen van de organisatiestructuur waren de eisen die de omgeving en maatschappij aan het Openbaar Ministerie stelden, maar vooral de kwaliteits- en doelmatigheidseisen die de organisatie zichzelf stelde. Een van de opgaven betrof de toenemende vraag naar expertise op diverse terreinen. Ten tweede heeft een verdere standaardisering en centralisering plaatsgevonden van de zaken die zich lenen voor een routinematige behandeling. De behandeling van deze zaken vindt sindsdien plaats via een centrale verwerkingseenheid. Ten derde werd de expertise van milieu en fraude gebundeld door de instelling van het Functioneel Parket.

In het kader van 'Het OM verandert' werd een Organisatie- en Formatieplan voor Specialistische Taken opgesteld. Hieraan gekoppeld was het plan Implementatie Specialistische Taken, waarin het organisatieveranderingsproces werd beschreven. De Handhavingseenheden hebben geen eigen plan van aanpak opgesteld. Doordat de medewerkers die sturing gaven aan de niet-eenvoudige of grootschalige gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid in meerderheid overkwamen naar het Functioneel Parket, is de overdracht zonder noemenswaardige knelpunten verlopen.

3.2 De organisatiestructuur

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Kort gezegd komen de plannen van het College erop neer dat er per 1 januari 2005 een landelijke milieu-eenheid wordt opgericht voor de sturing van de opsporing en de afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid (functionele component van OM-milieutaak), met een nog te bepalen aantal gedeconcentreerde vestigingen die opereren onder de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van het Functioneel Parket."¹⁴

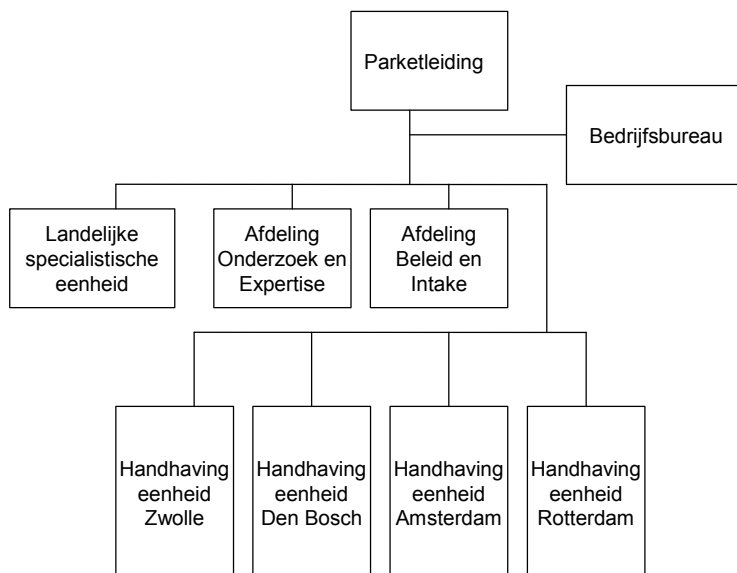
De beoogde milieu-eenheid is ondergebracht binnen het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket bestaat sinds 1 januari 2003 en is specifiek gericht op ordeningswetgeving: een verzameling van wet- en regelgeving die randvoorwaarden stelt aan het maatschappelijk verkeer. Op 1 oktober 2005 zijn de taken van het Functioneel Parket uitgebreid met de milieutaken, die tot dat moment waren ondergebracht bij arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie.

Het hoofdkantoor

Het hoofdkantoor van het Functioneel Parket is gevestigd in Den Haag. De milieu- en fraudetaken worden momenteel door twee teams uitgevoerd: het team Onderzoek & Expertise en het team Beleid & Intake. Deze teams houden zich met name bezig met het beantwoorden van vragen van de Handhavingseenheden, het ontwikkelen van visie, werkafstemming met het bestuur, toetsing van wetgeving, aansturing van de bijzondere opsporingsdiensten en aansturing van en vertegenwoordiging in externe overlegvormen.

¹³ Minister van Justitie, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 oktober 2004

¹⁴ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504



Figuur 3.1: organogram van het Functioneel Parket¹⁵

Het Openbaar Ministerie heeft de intentie om de teams op korte termijn samen te voegen tot een team Vererving en Expertise. Een en ander zal worden weergegeven in een nieuw Organisatie & Formatieplan. In het team Vererving en Expertise worden de medewerkers milieu van de medewerkers fraude gesplitst. In het hoofdkantoor zijn tevens de Parketleiding, het bedrijfsbureau en Stafbureau gehuisvest. Met een Landelijke Specialistische Eenheid, die het topsegment van de milieu- en fraudezaken gaat behandelen, is een bescheiden start gemaakt.

De vier Handhavingseenheden

Daarnaast kent het Functioneel Parket vier Handhavingseenheden, met ieder een team Milieu. Van twee Handhavingseenheden is bekend dat de medewerkers die van de arrondissementen afkomstig waren, binnen het Functioneel Parket in hetzelfde geografisch gebied aan de slag konden. Op deze wijze werden de consequenties van de reorganisatie minimaal gehouden. De vier Handhavingseenheden bestaan ieder uit officieren en secretarissen die zaken verwerven en verwerken als bestuurs- en strafrecht op elkaar afstemmen.

¹⁵ Remy van Leest, Functioneel Parket; Het specialisme geconcentreerd, Presentatie bij de provincie Gelderland, 28 april 2005

3.3 De capaciteit voor milieutaakuitvoering

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"De voor deze [landelijke milieueenheid, DHV] functionele component benodigde capaciteit zal structureel worden vrijgemaakt door herschikking van de NMP-gelden die sinds 1990 voor de opsporing en vervolging van in het bijzonder het functionele deel van de milieudelicten beschikbaar zijn gesteld aan de arrondissementsparketten (circa 100 fte). De arrondissementsparketten blijven belast met de sturing van de opsporing en de afdoening van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten (territoriale component van milieutaak). Hiervoor wordt gekozen wegens de samenhang met andere onderdelen van de leefbaarheidsproblematiek."¹⁶

3.3.1 Capaciteit: omvang

Ter voldoening aan de afspraak in de brief van 25 maart 2004 heeft het College in eerste instantie 100 fte aan het Functioneel Parket ten behoeve van de opsporing en vervolging van milieuzaken ter beschikking gesteld. In aanvulling hierop zijn nog eens 6 fte voor administratieve ondersteuningstaken ter beschikking gesteld. Deze capaciteit is bij het Functioneel Parket als volgt ingezet:

| Onderdeel | O&F plan 2005 | Invulling O&F plan | Vacatures (per 1-9-06) |
|---|---------------|-----------------------|------------------------|
| HHE Amsterdam | 19,5 | 20,25 | |
| HHE Rotterdam | 18,5 | 19,25 | 1 |
| HHE Den Bosch | 20,5 | 21,25 | |
| HHE Zwolle | 23,5 | 24,25 | 1,5 |
| Bedrijfsvoering/centraal/ milieu | | 3 | |
| Landelijke specialistische eenheid/milieu | 7 | 9 (1)* | |
| Subtotaal | 89 | 97 (91)* | 2,5 |
| Beleid & Intake | 8 | 6 | |
| Onderzoek & Expertise | 11 | 6 | 1 |
| Subtotaal | 19 | 12 | 1 |
| PIOFAH | 9,5 | 9,5 | |
| Totaal | 117,5 | 118,5 (110,5)* | 3,5 |

Tabel 3.1: capaciteit van het Functioneel Parket voor milieuzaken

* Van deze totalen zijn er 8 nog geblokkeerd i.c. kunnen niet worden ingevuld. Dit om financiële redenen. De geldelijke tegenwaarde van 106 fte bleek niet toereikend te zijn om de werkelijke personele lasten, bijbehorende materiële uitgaven en de extra benodigde PIOFAH functionarissen volledig te kunnen dekken. Tussen haakjes staat de formatie die effectief ingevuld is.

Per 1 oktober 2005 is, naast de milieutaak, ook de afhandeling van zogenoemde economiezaken van de Algemene Inspectiedienst en de Landelijke Inspectie Dierenbescherming door het Functioneel Parket overgenomen van de arrondissementsparketten. Deze taak is belegd bij de milieuteams van de Handhavingseenheden, wat inhoudt dat een deel van de milieucapaciteit hiervoor moet worden ingezet.¹⁷ Deze capaciteit is hierdoor niet meer beschikbaar voor milieuzaken. Voor deze taak is vanuit de arrondissementsparketten geen extra capaciteit beschikbaar gekomen.

¹⁶ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

¹⁷ Functioneel Parket, Brief aan de hoofden van de arrondissementsparketten over de verwerken van zaken van de Landelijke Inspectie voor de Dierenbescherming, AID- en VROM-Inspecties, 17 februari 2006, Kenmerk Blu/BD2006/251

In september en oktober 2005 namen de Handhavingseenheden van het Functioneel Parket de milieuzaken over van de arrondissementsparketten. Binnen enkele arrondissementen was sprake van een grote achterstand; voor het wegwerken van deze achterstand was een extra inzet van het Functioneel Parket benodigd.

3.3.2 *Capaciteit: kwaliteit, behoud en werving*

De medewerkers zijn vrijwel allen afkomstig van de arrondissementsparketten; voor een beperkt deel zijn medewerkers afkomstig van een inspectiedienst of provincie. De capaciteit wordt voor een groot deel ingezet op de middelzware milieucriminaliteit. Vanuit de regionale milieuteams wordt het belang van milieukennis bij de zaakofficier benadrukt. Dit komt onder meer bij de geanalyseerde zaken naar voren. Binnen functies wordt geen onderscheid gemaakt in kleursporen.

Met het oog op de kennisontwikkeling heeft een deel van de officieren en secretarissen de Leergang Milieu gevolgd bij de Stichting Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Het is de bedoeling dat ook de overige officieren en secretarissen deze leergang gaan volgen.

3.4 De relatie met bestuursorganen

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Doordat het Functioneel Parket per 1 januari 2005 belast wordt met de gehele functionele component van de milieutaak, komt daar het gezag bij over zowel de hierbij betrokken buitengewone opsporingsambtenaren van landelijke inspecties, provincies, gemeenten en waterschappen..."¹⁸

Van gemeenten, provincies, waterschappen en overige bestuursorganen dient informatie beschikbaar te komen over eventuele handhavingsproblemen. Hiervoor ontmoeten bestuur en Functioneel Parket elkaar op verschillende niveaus: Landelijk Overleg Milieuhandhaving, Provinciaal Milieuoeverleg, Regionaal Milieuoeverleg en uitvoeringsoverleggen. Door middel van een landelijke sanctiestrategie Milieu, die in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving is vastgesteld, zijn de afspraken tussen het bestuurlijk en het strafrechtelijk optreden vastgelegd. Deze strategie is mede door het Openbaar Ministerie vastgesteld. Zij heeft geleid tot bijstellingen van de Aanwijzing handhaving milieurecht (voorheen Strategie Milieu) van het College van procureurs-generaal.

Met de meeste provincies en de diverse rijksinspecties zijn procesafspraken gemaakt over de opsporing na schendingen van kernbepalingen. Niet alle partijen, waaronder het Functioneel Parket, houden zich hieraan. Momenteel heerst een discussie over de kernbepalingen; de wetgeving zou te uitgebreid zijn waardoor het fysiek onmogelijk is alle kernbepalingen te handhaven. Het optimaliseren van deze afspraken omtrent de naleving van acties naar aanleiding van overtredingen van kernbepalingen is een continu proces. Het Functioneel Parket wil met het bestuur handhavingsarrangementen afsluiten waarin aantallen en prioriteiten zijn vastgelegd.

¹⁸ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

Het Functioneel Parket is van mening dat afspraken en beleid van de verschillende partijen niet op elkaar zijn afgestemd. Hierin wil het Functioneel Parket eenheid aanbrengen. Er zijn plannen voor een pilot in elk van de Handhavingseenheden m.b.t. de bestuurlijke en strafrechtelijke reactie op overtredingen van kernbepalingen. Met het bestuur zijn in diverse provincies ook afspraken gemaakt welke zijn vastgelegd in provinciale bestuursovereenkomsten. Verder worden jaarlijks afspraken gemaakt over prioriteiten in het provinciaal en regionaal handhavingsoverleg en het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Volgens een van de Handhavingseenheden is het ontbreken van concrete afspraken een groot gebrek in de milieuwereeld. Concrete uitwerkingen ontbreken veelal en de vrijblijvendheid wordt als groot ervaren. Ook de veelheid en verscheidenheid in de organisatie van de bestuursrechtelijke handhaving wordt vanuit het Functioneel Parket als problematisch ervaren.

3.5 De relatie met politie en bijzondere opsporingsdiensten

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Het Functioneel Parket heeft het gezag over de bijzondere opsporingsdiensten en de Unit Milieucriminaliteit [tegenwoordig dNRI Milieu, DHV]. Doordat het Functioneel Parket per 1 januari 2005 belast wordt met de gehele functionele component van de milieutaak, komt daar het gezag bij over [...] de interregionale en regionale politiemilieuteams. Dit laatste betekent dat de hoofdofficier van het Functioneel Parket verantwoordelijk zal zijn voor de prioritering bij de aanpak van milieucriminaliteit en voor de keuze en uitvoering van opsporingsonderzoeken door IMT's en RMT's."¹⁹

Vanuit Den Haag zijn tussen de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket handhavingsovereenkomsten gesloten. Hierin zijn afspraken ten aanzien van soorten en aantallen zaken gemaakt. Tevens maakt het Functioneel Parket per zaak met de opsporingsdiensten afspraken over aanpak en afdoening. De overeenkomsten met de Bijzondere opsporingsdiensten dienen telkens in het voorgaande najaar vastgesteld te worden. In oktober volgt een controle op de naleving van de lopende overeenkomsten. Het Functioneel Parket heeft een format opgesteld waaraan de overeenkomsten met de bijzondere opsporingsdiensten dienen te voldoen.

Het Functioneel Parket dient ook kennis en informatie op de bijzondere terreinen van bijzondere opsporingsdiensten te vergaren en toegankelijk te maken. Op initiatief van het Functioneel Parket is er periodiek overleg tussen de betrokken opsporingsdiensten teneinde tot goede afstemming te komen. Het Functioneel Parket heeft vanuit Den Haag één accountmanager voor de Algemene Inspectie Dienst (AID) van het Ministerie van LNV in dienst, alsmede één accountmanager voor de VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (VROM-IOD).

3.5.1 Sturen op signalen

Milieuzaken zijn per definitie haalzaken. Een pro-actieve in plaats van een afwachtende houding is nodig. Om die reden stelt het Functioneel Parket risico-analyses op, waarmee de kans dat verschillende vormen van milieucriminaliteit zich voordoen en de gevolgen ervan worden ingeschat. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de daarvoor beschikbare hulpmiddelen. Een van de hulpmiddelen is de standaard signaallijst voor een Criminaliteitsbeeldanalyse Milieu op bijvoorbeeld risicobranches, werken en beroepsgroepen. Het gebruik van een gestandaardiseerde signaallijst maakt het 'stapelen' van informatie mogelijk. Deze informatie kan zo door het Functioneel Parket gebruikt worden om te beoordelen welke vormen van milieucriminaliteit nader onderzocht dienen te worden.

¹⁹ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

De onderzoekers hebben geconstateerd, onder meer met de analyse van zaken, dat de samenkomst van informatiestromen van cruciaal belang is voor een succesvol verloop van het onderzoek. Het Functioneel Parket heeft middels het informatiemakelaarsoverleg projecten opgestart om een samenhang te creëren voor wat betreft de informatiestromen. Dit overleg vindt plaats onder voorzitterschap van de informatieofficier van het Functioneel Parket met de bijzondere opsporingsdiensten van LNV en VROM, de informatiemakelaars van de interregionale milieuteams en de dienst Nationale Recherche Informatie. De informatieofficier is werkzaam op het hoofdkantoor in Den Haag en heeft een breder werkveld dan milieu.

Voor het verkrijgen van een landelijk beeld is het wenselijk dat de signaallijsten door de regionale milieuteams bij dNRI Milieu worden ingebracht. Het Functioneel Parket bevordert het indienen van de signaallijsten door het onder de aandacht brengen hiervan in het informatiemakelaarsoverleg. De informatieofficier stuurt ook op de inzet van de Criminele Inlichtingen Eenheden van regiokorpsen en bijzondere opsporingsdiensten.

Door een van de Handhavingseenheden wordt aangegeven dat de Criminele Inlichtingen Eenheden van de korpsen een te geringe ondersteuning bieden door hun focus op de commune delicten. De Criminele Inlichtingen Eenheid van de bijzondere opsporingsdiensten wordt als een ervaren eenheid beschouwd. Deze beschikt over een gedegen kennis en stand van zaken.

Het Stafbureau van de Milieukamer, dat een samenwerkingsverband is van dNRI en Functioneel Parket, ondersteunt de interregionale milieuteams o.a. bij de informatievergaring. Door veel overleg met de informatiemakelaars moet de kwaliteit van de informatiestromen worden geborgd. De officieren van justitie hebben hiernaast met grote regelmaat contact met de teamleiders van het regionaal milieuteam en dagelijks is sprake van contact tussen regionaal milieuteams en parketsecretarissen. Met de LNV-AID en de VROM-IOD is structureel (maandelijks) overleg.

3.5.2 *Prioritering en toewijzing van onderzoeken naar eenvoudige milieucriminaliteit*

Niet ieder van de signalen dient te leiden tot een opsporingsonderzoek. Op verschillende niveaus vindt een afweging plaats om al dan niet tot een opsporingsonderzoek over te gaan. Bij deze afweging wordt tevens bepaald welke dienst tot de uitvoering van dit onderzoek dient over te gaan.

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"In het kader van hun basispolitiezorg hebben de regiokorpsen een tweeledige functie bij de handhaving van de milieuregelgeving: signalering van milieu-overtredingen (oog- en oorfunctie) en aanpak van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten die een directe, ongunstige invloed hebben op de leefbaarheid van steden, dorpen of het buitengebied. Wij vinden het van belang dat de regiokorpsen hieraan de nodige aandacht blijven besteden. [...]

De hoofdofficier van het arrondissementsparket blijft de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie in de beheersdriehoek. Als zodanig is hij voor de korpsbeheerder en de korpschef aanspreekbaar op alle activiteiten van een IMT of RMT. De hoofdofficier van het Functioneel Parket zorgt voor adequate informatievoorziening aan die hoofdofficiërs, waaronder een bijdrage voor het jaarlijkse politiebeleidsplan."²⁰

²⁰ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

Overleg over de ontwikkelingen, beleid, beheer en resultaten van de milieutaken van de basispolitiezorg vindt in de regionale driehoek plaats. De hoofdofficier van het Functioneel Parket dien zodoende via de hoofdofficieren van het arrondissementsparket invloed uit te oefenen op de milieuparagraaf in het politiebeleidsplan en de milieutaakuitvoering van de basispolitiezorg en de regionale milieuteams. Dit vereist een adequate informatievoorziening door de officieren van het Functioneel Parket aan de hoofdofficieren van het arrondissementsparket die het Openbaar Ministerie vertegenwoordigen in de beheersdriehoek.

Vanuit het Functioneel Parket wordt bestuurlijke informatie verstrekt aan de lokale hoofdofficieren. Ook vindt er overleg plaats tussen de teamleider van de Handhavingseenheid en de lokale hoofdofficier. Voor 2006 zijn door de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten met de politiekorpsen afspraken gemaakt (zowel kwantitatief als kwalitatief). De nadruk ligt echter op het kwantitatieve aspect, waardoor de kleine onderzoeken ongeveer 'even zwaar' wegen als de complexere. Voor 2007 heeft de hoofdofficier van het Functioneel Parket middels een brief van 6 april 2006 aan de officieren van de arrondissementsparketten verzocht om een deel van de inhoud van de brief in een milieuparagraaf van de politiebeleidsplannen over te nemen. Het Functioneel Parket heeft hiervoor het soort activiteiten en producten benoemd.²¹

Vanuit de Handhavingseenheden van het Functioneel Parket wordt aangegeven dat Milieu geen belangrijk agendapunt vormt in de beheersdriehoek. Alleen als er iets mis gaat, komt milieu hoog op de agenda te staan. Het Functioneel Parket mist een beheersmatige lijn met de beheersdriehoek; het Functioneel Parket kan gering sturen op de milieutaakuitvoering door de korpsen. De korpsen waar een belangrijk deel van de milieutaakuitvoering in de basispolitiezorg is weggezet, leveren hierdoor te weinig goede zaken. Zolang de hoofdofficier van het arrondissementsparket milieu niet als prioriteit ziet, wordt er weinig verbetering verwacht. Terugkoppeling door de hoofdofficier van het arrondissementsparket van het overleg van de beheersdriehoek vindt minimaal plaats.

Het Functioneel Parket heeft ook het gezag over de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) met een milieutaak van gemeenten, waterschappen, provincies, rijksinspecties en particuliere terreinbeheerders. De politie heeft een wettelijke direct-toezichtstaak op deze boa's. De wettelijke toezichtstaak op de boa's berust nog bij de arrondissementsparketten, maar dit gaat in de toekomst over naar het Functioneel Parket. Een onderzoek van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving leidde tot de conclusie dat de professionaliteit van de boa's versterkt dient te worden. Hiervoor dient het Openbaar Ministerie te investeren in de relatie met de werkgevers van de boa's. Een versterking van hun professionaliteit heeft als gevolg dat de regionale milieuteams zich meer kunnen richten op de recherchewerkzaamheden.

²¹ Functioneel Parket, Brief aan de (fungerend) hoofdofficieren van justitie over de milieuaafspraken in het korpsjaarplan 2007, kenmerk BU/BD2006/12, 6 april 2006

3.5.3 Prioritering en toewijzing van onderzoeken naar middelzware en zware milieucriminaliteit

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Het is onze wens dat alle regio's (of samenwerkingsverbanden) vanaf 1 januari 2005 een passende inzet plegen en daartoe beschikken over een milieuteam met geoordeelde en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting." [...]

"Binnen de structuur zoals bepaald voor de bovenregionale recherche wordt voor de toedeling van onderzoeken aan de interregionale milieuteams voorzien in een nieuw te vormen landelijke Milieukamer; gedacht wordt aan een kamer met drie leden. De hoofdofficier van het Functioneel Parket zal als voorzitter van de Milieukamer optreden. Daarnaast zal uiteraard ook de politie in deze kamer vertegenwoordigd zijn. Daarover zal nog nader overleg met het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen plaatsvinden. De Milieukamer beslist zelfstandig over de inzet van de vaste capaciteit voor milieu-onderzoeken. De Milieukamer brengt haar beslissingen ter kennis van het landelijk bovenregionaal recherche overleg (BRO), dat is ingesteld voor de prioritering van zaken ten behoeve van de BRT/IFT combinaties, en stuurt ter afstemming over de activiteiten van de IMT's periodieke rapportages aan de voorzitter van het BRO. Indien voor een onderzoek van een interregionaal milieuteam aanvullende capaciteit uit de BRT/IFT combinaties wenselijk wordt geacht, zal een verzoek hiertoe door de Milieukamer worden voorgelegd aan het BRO."²²

Voor de prioritering en toewijzing van maatwerkzaken wordt een keuze gemaakt om al dan niet een aparte intakeprocedure te volgen, met bijbehorende preweegdocumenten en projectplannen (zie hiervoor ook paragraaf 2.4.2). De standaardzaken worden in bilateraal overleg tussen de regionale milieuteams, interregionale milieuteams en bijzondere opsporingsdiensten enerzijds en de zaakofficier van het Functioneel Parket anderzijds afgehandeld. Bij de (inter)regionale milieuteams was onbekend wanneer zaken tot de maatwerkzaken behoren die een aparte intakeprocedure dienen te volgen. Door het recent van kracht worden van de procesbeschrijving inzake maatwerkzaken²³ is hier verandering in gekomen.

Voor afstemmen van de werkzaamheden van de opsporingsdiensten vinden (afhankelijk per regio) eenmaal per 4 of 6 weken Interregionale Selectie Overleggen (ISO) en het Landelijk Selectie Overleg (LSO) plaats. In verband met het recent operationeel worden van deze structuur heeft de analyse van zaken in verband met de recente afronding van de betreffende zaken geen inzicht opgeleverd over het functioneren van de genoemde overleggen.

Interregionale selectie overleg

De teamhoofden van de regionale milieuteams, alsmede het teamhoofd van het betreffende interregionale milieuteam nemen onder voorzitterschap van de teamleider van de Handhavingseenheid deel aan de Interregionale Selectie Overleggen (zie paragraaf 2.4.2). Een aandachtspunt bij deze overleggen is de geringe inbreng en behandeling van preweegdocumenten.

²² Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

²³ Functioneel Parket, Processen intake maatwerkzaken milieu via het ISO en het LSO, Vastgesteld door PMT op 13 februari 2006

Landelijk Selectie Overleg

Aan het Landelijke Selectie Overleg nemen de interregionale milieuteams, de bijzondere opsporingsdiensten van LNV en VROM en dNRI Milieu deel. De hoofdofficier van het Functioneel Parket is sinds mei 2006 voorzitter van het Landelijk Selectie Overleg. Het Landelijk Selectie Overleg wordt door de deelnemende partijen als te bureaucratisch ervaren. Een besluit laat lang op zich wachten, met name door de vele lijnen binnen de selectie overleggen. Daarnaast verwachten de partijen die preweegdocumenten en/of projectvoorstellen inbrengen van het Functioneel Parket een intensievere terugkoppeling. In verband hiermee wil de hoofdofficier van het Functioneel Parket komen tot een slagvaardiger manier van toewijzen van opsporingsonderzoeken aan interregionale milieuteams. Hierbij wordt onder meer een grotere rol toegekend aan het Stafbureau Milieukamer.

De Milieukamer

Volgens de brief van 25 maart 2004 zou er een Milieukamer moeten komen, die beslist over de inzet van de vaste capaciteit voor milieuonderzoeken van interregionale milieuteams. De hoofdofficier van het Functioneel Parket zou als voorzitter van de Milieukamer moeten optreden. Tot op heden is de Milieukamer niet bijeengewees. Wel is een Stafbureau voor de Milieukamer bemand. Zowel het Landelijk Selectie Overleg als het Stafbureau vervullen momenteel de functie van de Milieukamer. Onderdeel van het plan van de hoofdofficier van het Functioneel Parket voor een slagvaardiger organisatie voor toewijzen van opsporingsonderzoeken, is een integratie van Landelijk Selectie Overleg en Milieukamer.

Tripartiete Overleg

De toewijzing van opsporingsonderzoeken aan de bijzondere opsporingsdiensten geschiedt in de zogenoemde Tripartiete Overleggen (TPO's). Deze worden voorgezeten door een teamhoofd van een Handhavingseenheid.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het huidige functioneren van het Functioneel Parket ten aanzien van de opsporing en vervolging van milieudelicten beschreven. Uit deze beschrijving kunnen de volgende (puntsgewijze en voornaamste) conclusies getrokken worden:

1. De overdracht van capaciteit en taken van de arrondissementsparketten naar het Functioneel Parket is zonder noemenswaardige knelpunten verlopen. Een aandachtspunt was de achterstanden die de arrondissementsparketten hadden in de afwikkeling van zaken. Met het wegwerken daarvan is direct na de overdracht gestart.
2. Ondanks dat de overdracht recent (1 oktober 2005) plaatsvond, heeft het Functioneel Parket verbeteringen tot stand gebracht bij de organisatorische inbedding van de opsporing en vervolging van milieudelicten. Het betreft onder meer de capaciteitsinvulling, de instelling van een informatieofficier en de relatie met bestuurlijke en strafrechtelijke partners.
3. De brief van 25 maart 2004 sloot goed aan bij de organisatieontwikkeling van 'Het OM verandert' (2004); de overdracht van milieutaken naar het Functioneel Parket past goed binnen de uitgangspunten van de inrichting van het Openbaar Ministerie van de toekomst: concentratie, standaardisatie en hoge kwaliteit.

4. Voor de opsporing en vervolging van het functionele deel van de milieudelicten zijn 106 fte beschikbaar gesteld aan de arrondissementsparketten. Per 1 september 2006 heeft het Functioneel Parket een milieufortificatie van 118,5 fte, inclusief 9,5 fte PIOFAH. Om financiële redenen kunnen 8 fte (nog) niet worden ingevuld. Door vertrek zijn er 3,5 vacatures.
5. Afspraken tussen het bestuur en het OM over informatieuitwisseling over en het optreden tegen overtredingen van kernbepalingen worden door zowel het Functioneel Parket als partners onvoldoende nageleefd.
6. Het Functioneel Parket heeft met de ministeries van LNV en VROM en hun bijzondere opsporingsdiensten handavingsarrangementen afgesloten waarin aantallen en prioriteiten zijn vastgelegd. Het Functioneel Parket streeft ernaar om deze ook met alle provincies en werkgevers van buitengewone opsporingsambtenaren te sluiten. De taakstellingen en prioriteiten voor de interregionale en regionale politiemilieuteams worden, op aangeven van het Functioneel Parket, jaarlijks vastgelegd in de politiebeleidsplannen. Het nakomen van de prestatieafspraken wordt gecontroleerd.
7. Het vinden van een goede balans bij de prestatienormen blijft problematisch. Dit wordt ook door het Functioneel Parket onderkend. Er wordt momenteel onderzocht in hoeverre een slag kan worden gemaakt van in hoofdzaak kwantitatieve prestatie-afspraken naar een evenwichtige combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve prestatie-afspraken. Dit om te voorkomen dat vooral 'productie wordt gedraaid' in plaats van gekwalificeerde zaken aan te pakken.
8. Voor ontvangst van signalen en uitwerking van signalen in onderzoeksvoorstellen is een pro-actieve houding noodzakelijk, omdat milieucriminaliteit 'haalcriminaliteit' is, dit in tegenstelling tot de meeste commune delicten. Het Functioneel Parket bevordert die proactieve houding door de onmisbaarheid van een goede informatievoorziening tot onderwerp van gesprek te maken in de diverse overleggen.
9. Richtlijnen wanneer zaken bij de selectie overleggen (interregionaal of landelijk) aangedragen dienen te worden en wanneer zaken rechtstreeks met de officier besproken kunnen worden, waren aanvankelijk onvoldoende bekend. Een recente publicatie van het Functioneel Parket geeft hierin helderheid.
10. De uitwisseling van opsporingsinformatie op zowel landelijk als op bovenregionaal niveau tussen de diverse opsporingsdiensten dient te verbeteren. De Informatieofficier zet zich hiervoor in, o.a. door het opzetten van diverse overlegvormen.
11. Het Functioneel Parket heeft geen gezagslijn met de beheersdriehoek en heeft derhalve geen directe invloed op de milieutaakuitvoering door de korpsen. Dit wordt door het Functioneel Parket als een knelpunt ervaren. Dit knelpunt wordt versterkt door het feit dat milieu (volgens de eenheden) een te geringe prioriteit krijgt in de beheersdriehoek. Tevens is de informatievoorziening tussen officieren van het Functioneel Parket en hoofdofficieren van het arrondissementsparket beperkt.
12. Het Landelijke Selectie Overleg en de Interregionale Selectie Overleggen ten behoeve van de prioritering en toewijzing van opsporingsonderzoeken aan de interregionale en regionale milieuteams zijn recent operationeel. De Milieukamer is nog niet bijeengewoest, haar functie wordt waargenomen door het Landelijk Selectie Overleg en het Stafbureau van de Milieukamer. Enkele Handhavingseenheden vinden deze overleggen te bureaucratisch. De hoofdofficier van het Functioneel Parket bekijkt hoe toewijzing slagvaardiger kan.

4 DE MILIEUTAAKUITVOERING DOOR DE REGIONALE MILIEUTEAMS

Naar aanleiding van het rapport van de Nederlandse Politie Academie onderzoeksgroep in 2001 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen in april 2002 alle regiokorpsen geadviseerd een milieuteam op te richten. De verwachting is dat door de oprichting van regionale milieuteams vooral milieudelicten in de sfeer van inrichtingen en werken doeltreffender en doelmatiger kunnen worden opgespoord²¹. In navolging van dit advies is op initiatief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en in overleg met de portefeuillehouder Milieu van de politie in november 2002 besloten een referentiekader voor de borging van de politiemilieutaak te ontwikkelen. Dit kader wordt beschouwd als de opvatting van de Nederlandse politie over de wijze waarop de milieutaak op hoofdlijnen georganiseerd en uitgevoerd moet worden.

Dit hoofdstuk is gebaseerd op interviews met regionale milieuteams, de documenten die deze teams hebben toegestuurd en de zaken die zijn geëvalueerd. Evenals in het voorgaande hoofdstuk, is deze informatie gespiegeld aan voorgeschreven normen welke in gele kaders verwerkt zijn. Deze normen zijn afgeleid uit de brief van 25 maart 2004²² en het referentiekader voor de politiemilieutaak.²³

4.1 Organisatievorm

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Het is onze wens dat alle regio's (of samenwerkingsverbanden) vanaf 1 januari 2005 een passende inzet plegen en daartoe beschikken over een milieuteam met geormerkte en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting. Dit zal met name van de regiokorpsen die nu relatief weinig inzet plegen voor de milieutaak, een extra inspanning vergen."²⁴

4.1.1 Organisatievorm

In 24 van de 25 politieregio's is een organisatorische eenheid aangetroffen die verantwoordelijk is voor de milieutaakuitvoering. Gelderland Midden en Gelderland Zuid vormen samen één regionaal milieuteam. Uit de 24 gesprekken met teamleiders, beleidsmedewerker, coördinator Milieu of portefeuillehouders komt naar voren dat 8 regionale milieuteams centraal georganiseerd zijn. Zij hebben de volledige capaciteit van het regionale milieuteam op één centrale plek ondergebracht. Hiernaast zijn twee andere organisatievormen in de praktijk aangetroffen. Ten eerste werkt een aantal milieuteams vanuit meerdere vestigingen; opsporingstaken en/of specialistische taken zijn over verschillende vestigingen verspreid. Hierbij komt het voor dat de strategische en operationele leiding op twee verschillende plaatsen gevestigd zijn. De overige milieuteams hebben een aansturende functie en halen capaciteit uit de districten. In de praktijk is zichtbaar dat de basispolitiezorg dan over taakaccenthouders of milieucontactambtenaren beschikt die veelal in deeltijd milieutaken uitvoeren.

| Centraal georganiseerd | Meerdere vestigingen | Capaciteit uit districten |
|------------------------|----------------------|---------------------------|
| 8 | 11 | 5 |

Tabel 4.1: aantal teams dat gekozen heeft voor een bepaalde organisatievorm

²¹ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

²² Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

²³ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004

²⁴ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

4.1.2 Startdatum

Door verschillen in de milieutaakuitvoering (samenhangend met de problematiek in het gebied of de prioriteit voor milieu in het korps) ten tijde van het verschijnen van de brief, werd het ene milieuteam eerder in leven geroepen dan het andere milieuteam. Een aantal teams was reeds voor het verschijnen van het referentiekader als milieuteam binnen de politieorganisatie actief. Dergelijke teams behoefden slechts kleine organisatorische aanpassingen door te voeren. Hiertegenover staan regio's met (uit het verleden) minder aandacht voor de milieutaakuitvoering; zij dienden een volledige nieuwe organisatie in te richten.

| Vóór 1 januari 2005 | Eerste helft 2005 | Tweede helft 2005 | Eerste helft 2006 |
|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 6 | 5 | 8 | 5 |

Tabel 4.2: verdeling van aantal regionale milieuteams over de formele startdatum

4.1.3 Aansturing

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

"In ieder korps is een portefeuillehouder milieu. De portefeuillehouder is namens het korps aanspreekbaar op de kwaliteit van de politiemilieutaak. De portefeuille milieu dient belegd te zijn bij een politiefunctaris op het niveau van divisiechef of districtschef. De portefeuillehouder bevordert de afstemming tussen de politie en de verschillende partners. De portefeuillehouder heeft een functionele relatie met het regionale milieuteam en kan zich laten bijstaan door de chef van het politiemilieuteam en indien gewenst het Informatie- en expertisecentrum Milieu. [...] De portefeuillehouder milieu is benoemd door de korpsleiding en is lid van het Korps Management Team."²⁵

Alle regiokorpsen beschikken over een portefeuillehouder milieu. De milieuportefeuillehouder is vertegenwoordiger van de politie op bestuurlijk en strategisch niveau. De milieuportefeuillehouder binnen de politie heeft meerdere werkvelden, milieu is daar slechts één van. Uit meerdere gesprekken (10) komt dan ook naar voren dat de taak van de portefeuillehouder ten aanzien van afstemming met handhavingpartners in diverse overleggen (bijvoorbeeld het Landelijk Overleg Milieu of Bestuurlijk Provinciaal Overleg Milieu) wordt overgenomen door de teamchef van het regionaal milieuteam en in een enkel geval door een beleidsmedewerker uit het milieuteam. De teamchefs geven aan geen problemen met deze taakoverdracht te hebben.

Uit de interviews komt naar voren dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de portefeuillehouder bij een meerderheid van de korpsen niet zijn vastgelegd, terwijl dit in het referentiekader wel is voorgeschreven. Ook zijn er twee milieuteams waarbij de portefeuillehouder milieu geen lid is van het Korps Management Team. Redenen hiervoor zijn dat het diensthoofd Algemene Bedrijfsvoering deze taak op zich neemt. In het andere geval is er wel sprake van een rechtstreekse lijn met het Korps Management Team.

| Vastgelegd | Niet vastgelegd | Onbekend |
|------------|-----------------|----------|
| 8 | 12 | 4 |

Tabel 4.3: aantal regiokorpsen dat taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de portefeuillehouder Milieu heeft vastgelegd

²⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, referentie 2

4.2 Capaciteit: middelen, formatie, kwaliteit en behoud en werving

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

“Er komt een geormeerde capaciteit van minimaal 250 fte ten behoeve van de regionale milieuteams (RMT's). Verschillen tussen de regio's qua grootte van het werkgebied en aard en omvang van de bedrijvigheid, bepalen uiteraard de omvang van een politiemilieuteam. In sommige gevallen liggen samenwerkingsverbanden voor de hand daar waar het zelfstandig organiseren tot inefficiëntie of kwetsbaarheid zou leiden.”²⁷

4.2.1 Capaciteit: middelen

Tot 1998 ontving de politie via een doeluitkering financiële middelen van het ministerie van VROM voor de uitvoering van de milieutaken. Deze zogenaamde NMP-gelden waren – met 50% co-financiering door de politie zelf – berekend op een capaciteit van 534 budgetverdeelenheden (bve's) oftewel circa 435 fte. Het becalculeerde budget voor de politiemilieutaak was daarmee circa € 30 mln (geïndexeerd naar het prijspeil 2004). Vanaf 1998 lopen deze middelen via de algemene begroting. Met de brief van 25 maart 2004 is het *minimaal* te alloceren budget impliciet bijgesteld naar circa € 17 mln (prijspeil 2004). Op dit punt blijkt een verschil van mening tussen de verschillende betrokken partijen (Functioneel Parket, politie, Ministerie van BZK) of dit minimum ook als norm moet worden gezien of dat ook de oorspronkelijke budgetcalculatie een streefwaarde blijft.

De verdeling van de algemene middelen die de politie ontvangt voor de verschillende politiewerkvelden – waaronder milieu – wordt door de korpsen zelf bepaald. Sinds het integreren van de NMP-gelden in de algemene middelen in 1998 ontbreekt bij de korpsen het inzicht in de specifieke bestedingen voor de milieutaken. In het onderzoek bleken de korpsen terughoudend in het geven van informatie over de relatie tussen ontvangen totale budget (in bve's) en de invulling (omvang) van de regionale milieuteams.

4.2.2 Capaciteit: formatie

De brief van 25 maart 2004 gaat uit van een *minimale* bezetting van 250 fte bij de regionaal milieuteams. Evenals bij de budgettering is er verschil van mening over hoe '*minimaal*' moet worden uitgelegd. De verschillende betrokken partijen (Functioneel Parket, politie, ministerie van BZK) leggen de brief op dit punt anders uit: 250 fte als norm of toch vasthouden aan calculaties op basis van de NMP-gelden als streefwaarde? Het Functioneel Parket houdt een genoemde bezetting van 325 fte als minimale capaciteit aan, te weten de totale capaciteit die in 2004 beschikbaar was.

In onderstaande tabel is de capaciteit van de regionale milieuteams opgenomen, zoals deze is opgegeven door de verschillende instanties, afgezet tegen de referentiewaarden die respectievelijk het Functioneel Parket en het ministerie van BZK/politie hanteren²⁶.

²⁷ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

²⁶ Functioneel Parket, Bijlage bij de brief aan de (fungerend) hoofdofficieren van justitie over milieuaafspraken in korpsjaarplan 2007, 6 april 2006

DHV B.V.

| Nr. | Politieregio | Streefcapaciteit RMT's volgens FP op basis van NMP in 1997 | Minimale normcapaciteit conform brief van maart 2004 | Formatie volgens Raad Hoofdcommissarissen september 2005 | Bezetting volgens Functioneel Parket in januari 2006 | Formatie in fte zoals in interviews genoemd in maart 2006 |
|---------------|----------------------|--|--|--|--|---|
| 1 | Groningen | 16,2 | 9,3 | 21,0 | 16,4 | 21,5 |
| 2 | Friesland | 14,2 | 8,2 | 11,7 | 11,7 | 11,7 |
| 3 | Drenthe | 11,4 | 6,6 | 11,5 | 11* | 10,2 |
| 4 | IJsselland | 11,4 | 6,6 | 14,5 (6,5 in teams) | 8 | 8,5 |
| 5 | Flevoland | 6,6 | 3,8 | 6 | 7 | 5,0 |
| 6 | Twente | 14,5 | 10,5 | 11 | 17 | 11,0 |
| 7 | N-O Gelderland | 16,4 | 9,4 | 17 | 17* | 17,0 |
| 8 | Gelderland-Midden | 14,8 | 8,5 | 21 | 21 | 21,0 |
| 9 | Gelderland-Zuid | 12,5 | 7,2 | | | |
| 10 | Utrecht | 28,1 | 16,1 | 28 | 24 | 28,0 |
| 11 | Noord-Holland-Noord | 13,0 | 7,5 | 10 | 10 | 10,0 |
| 12 | Zaanstreek-Waterland | 8,2 | 4,7 | 5,8 | 3,6 | 5,8 |
| 13 | Kennemerland | 16,0 | 9,2 | 5 | 4,5 | 11,5 |
| 14 | Amsterdam-Amstelland | 41,7 | 24,0 | 17 | 10 | 15,0 |
| 15 | Gooi- en Vechtstreek | 7,8 | 4,5 | 6 | 2 | 9,8 |
| 16 | Haaglanden | 38,5 | 22,1 | 29 | 32,5 | 38,5 |
| 17 | Hollands-Midden | 15,1 | 8,7 | 18 | 16 | 17,0 |
| 18 | Rotterdam-Rijnmond | 44,0 | 25,3 | 18 | 26 | 23,0 |
| 19 | Zuid-Holland-Zuid | 11,6 | 6,7 | 10,8 | 10 | 10,8 |
| 20 | Zeeland | 10,6 | 6,1 | 14 | 8* | 10,0 |
| 21 | Midden-West Brabant | 21,8 | 12,5 | 24 | 24 | 24,0 |
| 22 | Brabant Noord | 13,6 | 7,8 | 10,5 | 11 | 10,2 |
| 23 | Brabant Zuid-Oost | 16,5 | 9,5 | 10,5 | 8,5 | 10,5 |
| 24 | Limburg-Noord | 12,0 | 6,9 | 9 | 8* | 8,0 |
| 25 | Limburg-Zuid | 18,8 | 10,8 | 10 | 11 | 10,0 |
| Totaal | | 435,3 fte | 250,0 fte | 339,3 fte | 301,2 fte | 348,0 fte |

Tabel 4.4: capaciteit (formatie en bezetting) van regionale milieuteams

* het gaat hierbij om het aantal medewerkers: formatie in fte niet bekend; waarschijnlijk lager dan aantal medewerkers

Over het geheel genomen voldoet de totale capaciteit van de milieuteams qua formatie aan de ondergrens van 250 fte die in de brief van 25 maart 2004 is gesteld. Het valt daarbij wel op dat er verschillen zijn in de informatie die het Functioneel Parket en de politie heeft over de formatie bij de teams. Zo bepaalt het Functioneel Parket de totale (beschikbare) formatie 10-15% lager dan de Raad van hoofdcommissarissen en de regionaal milieuteams zelf opgeven.

Er zijn wel verschillen. Milieuteam met een kleiner werkveld en minder bedrijvigheid hebben minder fte's ingevuld. Daarnaast noemen regionale milieuteams andere redenen om over minder capaciteit te beschikken:

- Een deel van de capaciteit is niet bij het regionale milieuteam ondergebracht, maar in de vorm van taakaccenthouders bij de basispolitiezorg.
- De korpsleiding heeft besloten in verband met de prioriteit bij andere delicten, de bijdrage aan het regionale milieuteam lager te houden.
- Vacatures kunnen onvoldoende ingevuld worden.

Als we kijken naar de relatieve bezetting per regionaal team (afgemeten naar rato van de landelijke verdeling), zitten twee teams (Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond) onder de te verwachten omvang. Bovendien is in de brief uitgegaan van een ondergrens van ca. 10 fte per team. Een aantal voldoet hier niet aan.

Tijdens de gesprekken bleek een belangrijk discussiepunt in hoeverre sprake is van een 'versterking van de capaciteit' waar de brief van 25 maart 2004 van spreekt. Uitgaande van het referentiegetal van de 325 fte die in 2004 totaal beschikbaar waren voor milieutaken, is op grond van de opgave van de politie sprake van een toename van 5 tot 7% per jaar. In die zin is kwantitatief inderdaad sprake van een versterking. Hierbij moet wel in acht worden genomen dat de opgegeven formatie feitelijk waarschijnlijk lager ligt door ruis in de cijfers (aantal medewerkers opgegeven, medewerkers hebben naast milieu ook andere taken). Uitgaande van de cijfers van het Functioneel Parket is echter sprake van een daling van ruim 7% ten opzichte van 2004. Gegevens in de verschuivingen per korps zijn niet beschikbaar.

4.2.3 Capaciteit: kwaliteit

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

"In een regionaal milieuteam is tenminste één medewerker met de competenties van politiekundige milieu ingedeeld. De overige medewerkers bestaan voor 60 % uit medewerkers met de competenties van politieel milieuspecialist en 40 % met de competenties van een tactisch rechercheur. Het team staat onder leiding van een unithoofd." Samenvattend zijn, afhankelijk van de omvang van een regionaal milieuteam, milieuspecialisten, politiekundige(n), tactische rechercheurs, recherchekundige(n), een unithoofd op tactisch leidinggevend niveau en administratieve ondersteuning bij een regionaal milieuteam werkzaam.²⁷

Er is geen eenduidigheid in functies en profielen; de regionale milieuteams zijn uit verschillende functies en functieprofielen opgebouwd. Daarbij leggen een aantal milieuteams binnen het team de nadruk op recherche en opsporing, maar legt een meerderheid het accent op het milieuspecialisme. Reden om voor de laatste variant te kiezen is dat het milieuspecialisme binnen de politie uniek is, terwijl recherchekennis volop binnen de organisatie aanwezig is. Recherchekennis kan over het algemeen eenvoudig binnen de organisatie worden ingehuurd en leidt volgens een respondent tot grotere acceptatie van het regionaal milieuteam als gesprekspartner.

²⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, referentie 14

Aan de andere kant legt een minderheid van teams het accent op researchwerk. Een en ander hangt samen met de milieutaakuitvoering van de basispolitiezorg: regionale milieuteams met een sterk accent op researchwerk voeren zelf weinig tot geen surveillances uit. Deze taak wordt door de basispolitiezorg opgepakt. Deze teams willen zodoende meer ruimte houden om zwaardere zaken op te pakken. Zij opereren veelal op het snijvlak van het werkveld van regionale en interregionale milieuteams.

Ook binnen de teams die de nadruk op recherche dan wel milieuzaken leggen zijn verschillen zichtbaar. Zo hebben van de teams met het accent op thematisch milieuspecialisme, 9 van hen geen opsporingscapaciteit in dienst. Vijf teams leggen het accent op opsporing, waarvan drie geen thematische milieu kennis in huis hebben. Milieukennis is geborgd binnen de basispolitiezorg, moet worden ingehuurd en wordt door middel van opleidingen binnen het regionaal milieuteam bijgespijkerd.

| | | | | |
|-------------------------------|---|--|---|---------------------------------|
| Nadruk op Recherche = 5 teams | | Nadruk op Thematisch Milieu = 16 teams | | |
| 100 % | 3 | 100% | 9 | Beide gelijk aanwezig = 3 teams |
| ook thematisch milieu | 3 | ook recherche | 7 | |

Tabel 4.5: aantal teams met hun accenten in de capaciteit

De regionale milieuteams functioneren onder het gezag van een unithoofd. In een aantal gevallen wordt er met meerdere leidinggevendenden gewerkt. Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in strategisch en operationeel niveau of teamchef en groepschef.

| | |
|---------------------|----------------------|
| Eenhoofdige leiding | Meerdere fte leiding |
| 14 | 10 |

Tabel 4.6: aantal teams met eenhoofdige leiding

De milieuteams hebben zelf niet alle kennis en kunde in huis om de meer complexe en/of specialistische opsporingsonderzoeken zelfstandig uit te voeren. Wanneer extra kennis en kunde gewenst is, werken alle milieuteams dan ook met andere opsporings- en/of handavingspartners samen, zoals bijzondere opsporingsdiensten en buitengewone opsporingsambtenaren. Deze samenwerking komt vrijwel nooit op contractuele basis tot stand; er is meestal sprake van gesloten beurzen. Schriftelijke afspraken op organisatie en/of persoonsniveau over onder meer de verantwoordelijkheden, inzet en kostenverdeling die worden gemaakt, ontbreken. Uit de analyse van zaken blijkt dat het gebrek aan afspraken tot onduidelijkheid in taken en verantwoordelijkheden leidt. Daarnaast wordt in de geanalyseerde zaken aan de duurzaamheid van de samenwerking met gesloten beurzen getwijfeld. Goede afspraken ten aanzien van financiële afwikkeling zijn nodig. Ook in de gesprekken met de VROM IOD blijkt deze financiële component van belang. Verderop in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Wat betreft de verdeling in kleursporen wordt binnen de regionale milieuteams gestreefd naar een mix van kennis binnen de kleuren groen (natuur- en landschapsregelgeving), grijs (milieuhygiëneregeling), blauw (waterkwaliteitsregelgeving) en rood (bouwregelgeving). Binnen de teams overheerst het grijze kleurspoor, gevolgd door het groene kleurspoor. Het blauwe en rode spoor zijn bij een enkeling in ontwikkeling, maar beslaan slechts een klein gedeelte van het werkveld dat de milieuteams momenteel oppakken. Uiteraard is dit ook afhankelijk van de kenmerken van het geografisch gebied.

4.2.4 Capaciteit: behoud en werving

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

“Het team investeert in haar mensen door gericht op te leiden waarbij voldoende specialistische kennis op milieu- en recherchegebied in het team aanwezig is. De personele zorg is gericht op het behouden van kwalitatief goede medewerkers voor het korps en het bieden van een carrièrepad aan medewerkers binnen het milieuveld. Er is voldoende zorg voor de leeftijdsopbouw van de medewerkers in het team en de carrièremogelijkheden.”¹⁰

Het politiemilieuwerk is een specifieke tak van sport binnen de politieorganisatie en vereist volgens de teamchefs sterke affiniteit met het milieuveld. “Voor het regionaal milieuteam moet je een groen hart hebben.” Over het algemeen wordt dit kenmerk als positief ervaren; medewerkers zijn zeer gemotiveerd.

Moeite met het opvullen van vacatures

Sterke affiniteit met het milieuveld is een vereiste, maar brengt naast het voordeel van gemotiveerd personeel een nadeel met zich mee. Teamchefs geven aan dat het moeilijk is om openstaande vacatures in het team te vullen. Debet hieraan is het feit dat milieu binnen de politieorganisatie als een buitenbeentje wordt beschouwd. Het ‘echte’ politiewerk wordt door velen geassocieerd met delicten die directe gevolgen voor mensen en hun veiligheidsbeleving hebben, zoals inbraak of moord.

Daarnaast is de overstap naar de regionale milieuteams voor veel politiemensen een financiële aderlating, waardoor vacatures minder snel gevuld raken. Medewerkers in de milieuteams (maar ook breder in de gehele recherche) kennen een regelmatige dienstregeling en onregelmatigheidstoelagen worden binnen de milieuteams niet uitgekeerd. Daarnaast kunnen nieuwkomers alleen in schaal 7 instromen, terwijl veel van hun collega’s op andere afdelingen worden beloond op schaal 8 of 9. Ook de verschillen met de beloningen van bestuurlijke handhavingpartners worden als te groot ervaren.

Naast financiële gevolgen, heeft een overstap naar een regionaal milieuteam gevolgen voor de doorgroeimogelijkheden van politiemedewerkers. Deze zijn binnen de regionale milieuteams beperkt. De leeftijdsopbouw in de milieuteams is onevenredig – voornamelijk oudere werknemers - verdeeld. Echter, medewerkers op leeftijd selecteren is voor een grote meerderheid van de milieuteams vanwege de wervingsproblemen onmogelijk. Om het milieuveld onder de aandacht van jongeren te brengen, bieden teams geregeld stageplekken en leerwerkplekken aan. Studenten van de politieacademie kunnen op deze wijze kennis maken met het milieuveld.

Omdat het moeilijk is nieuwe medewerkers te werven is het voor de milieuteams zaak om huidige medewerkers te behouden. Diverse tactieken worden hiervoor gebruikt, zoals coaching on the job, waarbij nieuwkomers door ervaren medewerkers intensief worden begeleid. Uiteraard wordt er ook ervaring opgedaan door in teamverband samen te werken en kennis te delen, zogenoemde kruisbestuiving.

¹⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, referentie 14

Opleiding(sprofielen)

Om mensen aan de organisatie te binden en een bepaald kennisniveau van medewerkers te garanderen, wordt gebruik gemaakt van Persoonlijke Opleidingsplannen (POP's). Vier milieuteams geven aan geen POP's te hanteren. Het Persoonlijk Opleidingsprofiel geeft inzicht in de competenties waarover een medewerker beschikt en welke cursussen nodig en nuttig zijn om zijn of haar functioneren te verbeteren.

Hieruit voortvloeiend volgen medewerkers van milieuteams diverse opleidingen van de politieacademie, zoals de Milieukundigenopleiding, de Cursus Algemene Recherche, de opleiding handhaving milieuwetgeving en diverse modules als asbest, monsterneming, vuurwerk en geluidsmeting. Eén milieuteam biedt haar medewerkers een opleiding bij het Servicepunt Handhaving, omdat de opleidingen van de Politieacademie naar hun zeggen te schaars en van onvoldoende kwaliteit zijn.

Een ander punt ten aanzien van de opleidingen, is dat deze naar de mening van milieuteams intensief en tijdrovend zijn. Hierdoor kunnen regionale milieuteams opleidingsplekken niet op voorhand beschikbaar stellen. De Politieacademie erkent dit probleem. Opleidingen zijn gelijkgeschakeld met het reguliere onderwijs en de daarbij horende eisen waaraan de opleiding moet voldoen. Hierdoor is de opleidingsintensiteit en -duur verlengd. Daarentegen maken medewerkers van milieuteams weinig gebruik van het duale gedeelte van de opleiding, waarbij de student onder begeleiding van de praktijkcoach uit haar/zijn milieuteam het geleerde in de praktijk toepast. Deze tijd vullen studenten voornamelijk in als studietijd. De milieuteams dienen flexibel te zijn, om het duale gedeelte op te kunnen vullen.

4.3 **Beleid en prioriteit**

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

"Het team is een deel van de reguliere politieorganisatie. Dit houdt in dat de normale eisen van (management) rapportage, personeelsbeleid, continuïteit en kwaliteit van de te behalen resultaten gelden. [...] Een RMT werkt met een eigen jaarplan en marap [managementrapportage]. Het team werkt overeenkomstig de ABRIO²⁸-werkprocessen."¹¹

4.3.1 *Milieu in beleid*

Overeenkomstig het referentiekader beschikken de regionale milieuteams over een jaarplan en managementsrapportages. Twee milieuteams hebben geen jaarplan. Eigen beleidsplannen zijn binnen de regionale milieuteams beperkt aanwezig. Een klein gedeelte hanteert een eigen beleidsplan en een aantal milieuteams verwerken het thema milieu in het reguliere beleidsplan van hun korps. Dit laatste gebeurt ook met regelmaat bij de jaarplannen van milieuteams.

| Eigen beleidsplan | Milieu is onderdeel van reguliere beleidsplan | Geen beleidsplan |
|-------------------|---|------------------|
| 3 | 7 | 14 |

Tabel 4.7: aantal teams met eigen beleidsplannen

²⁸ Aanpak bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, referentie 15 en 4

Ten behoeve van uniformiteit en een gestructureerde aanpak in de informatiehuishouding dienen regionale en interregionale milieuteams te werken conform de ABRIO-standaarden.²⁹ Een meerderheid van de regionale milieuteams voldoet aan deze eis. Een klein gedeelte, meent dat de standaarden bureaucratisch en/of tijdrovend zijn, hetgeen een pragmatische werkhouding in de weg staat.

| Werkt conform ABRIO standaarden | Werkt deels conform ABRIO standaarden | Werkt niet conform ABRIO standaarden |
|------------------------------------|--|---|
| 13 | 6 | 5 |

Tabel 4.8: aantal teams dat werkt conform ABRIO standaarden

4.3.2 Prioritering

Regionale milieuteams sluiten veelal aan bij de landelijke prioriteiten opgesteld door het Landelijk Overleg Milieuhandhaving. Enkele milieuteams bepalen prioriteiten in samenwerking met de provincie of gemeente, maar over het algemeen is er een beperkte vertaalslag naar de specifieke (ruimtelijke) kenmerken van de regio. Zeven regionale milieuteams geven aan helemaal geen gebruik te maken van opsporingsprioriteiten. Redenen hiervoor zijn dat prioriteiten in bestuurlijke handhavingprogramma's zijn opgenomen of prioritering door een beperkte werkvoorraad niet wenselijk is.

4.3.3 Prestatieafspraken

Door de hoofdofficier van het Functioneel Parket zijn voor een meerderheid van de regionale milieuteams concrete taakstellingen ten aanzien van aan te leveren processen-verbaal en te verrichten opsporingsonderzoeken geformuleerd. Externe prestatienormen worden veelal gecombineerd met interne prestatieafspraken. De milieuteams die wel interne prestatie-indicatoren, maar geen externe prestatie-indicatoren hanteren, zijn verspreid over het land en bevinden zich niet in één geconcentreerd gebied.

| Extern en Intern | Extern niet Intern | Intern niet extern | Geen | Onbekend |
|------------------|--------------------|--------------------|------|----------|
| 14 | 1 | 7 | 1 | 1 |

Tabel 4.9: aantal teams dat prestatieafspraken hanteert

Door de prestatieafspraken ervaren de regionale milieuteams dat zij in een spagaat terechtkomen. Enerzijds vereist het Functioneel Parket prestaties, anderzijds worden prestaties vereist door de regionale beheersdriehoek. Laatstgenoemde prestaties betreffen met name het leveren van kwaliteit en flexibiliteit, de eerstgenoemde het leveren van kwantiteit.

Een veel gehoorde klacht over de prestatie-indicatoren is de kwantitatieve aard. Afspraken betreffende de aard, omvang en complexiteit van zaken ontbreken. Om kwantitatieve normen te halen worden kleinere zaken opgepakt en bestaat de kans dat grotere zaken blijven liggen. Deze duren namelijk langer en kosten meer mankracht, terwijl dit kijkende naar de normen niet naar verhouding wordt meegewogen. Dit probleem wordt erkend en het Functioneel Parket verlangt per 2007 naast een kwantitatieve versterking van politieke milieuhandhaving, versterking van kwalitatieve politieke milieuhandhaving.¹³

²⁹ Aanpak bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding

¹³ Functioneel Parket, , Brief aan de (fungerend) hoofdofficieren van justitie over milieufspraken in korpsjaarplan 2007, 6 april 2006, kenmerk BU/BD2006/12

4.3.4 Bestuurlijke rapportage

Een aandachtspunt kwam in de geanalyseerde zaken naar voren en betreft de bestuurlijke rapportages. Na afronding van een onderzoek dienen deze met aanbevelingen voor de wetgeving opgesteld te worden. Dit wordt ervaren als een last voor de projectleiding. De bestuurlijke advisering staat ver van de operationele uitvoering. Hiernaast vindt geen terugkoppeling plaats over wat er met de resultaten uit de bestuurlijke rapportage gedaan is / gaat worden.

4.4 Werkvoorraad

Voor de opsporing van milieucriminaliteit is een goede informatiehuishouding van belang. Gezamenlijk met de interregionale milieuteams zorgen de regionale teams voor uitwisseling van expertise en informatie in nauwe samenwerking met dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD en het Openbaar Ministerie. Doel van de informatieverzameling is zicht en grip te krijgen op de milieuketens. Deze ketenbenadering overstijgt de grenzen van de politieregio's en in een aantal gevallen de grenzen van het land. Noodzakelijk is een mix van toezichts-, controle-, en handavingsinformatie van relevante bijzondere opsporingsdiensten, de bestuurlijke handavingspartners en de politie.

4.4.1 Signalen

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Aan de vergaring van milieu-informatie zullen, naast hetgeen de regiokorpsen, de bestuurlijke handavingsinstanties en de bijzondere opsporingsdiensten op dit vlak gaan doen, de toekomstige interregionale en regionale milieuteams een belangrijke bijdrage moeten leveren. Voor de informatie-uitwisseling tussen de opsporingsinstanties, en met de bestuurlijke handavingsinstanties, zal op efficiënte wijze gebruik moeten worden gemaakt van bestaande informatieknooppunten bij de politie."

Op de signaallijsten van de dienst Nationale Recherche Informatie is veel kritiek geuit; de signaallijsten zijn - gezien de omvang van de gevraagde informatie - onwerkbaar. Daarnaast is het onduidelijk welke informatie in de signaallijsten moet worden gevoegd. Sommige teams gebruiken de signaallijsten alleen voor grote zaken, terwijl anderen alle informatie over zaken in de signaallijsten opnemen. Daarnaast hanteren teams een verkorte versie van de signaallijsten of gebruiken een eigen systeem om informatie aan te dragen. Signaallijsten worden in een enkel geval voor meerdere doeleinden gebruikt, zoals het inzicht in de eigen werkvoorraad en/of presentatie in het Ressorstelijk Operationeel Milieu Overleg of Interregionale Selectie Overleg.

| Verstuurt signaallijsten naar dNRI | Verstuurt signaallijsten naar dNRI | Hanteert eigen systeem | Hanteert verkorte signaallijsten | Verstuurt geen signaallijsten | Onbekend |
|------------------------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------|
| 10 | 2 | 1 | 2 | 8 | 1 |

Tabel 4.10: aantal teams dat signaallijsten verstuurt

Niet alle signaallijsten worden door de regionale milieuteams naar de dienst Nationale Recherche Informatie gestuurd. Een aantal milieuteams verstuurt haar signaallijsten naar het interregionale milieuteam. Ook worden signalen aan het Regionale Informatie Knooppunt verstuurd, welke de signalen doorstuurt naar dienst Nationale Recherche Informatie.

De dienst Nationale Recherche Informatie hanteert de signaallijsten voor het stapelen van informatie. Er is geen rechtstreekse doorwerking van signalen van bijzondere opsporingsdiensten en bestuurlijke organen naar deze dienst. De dienst geeft aan dat een capaciteitstekort bij het onderdeel projectvoorbereiding (3 fte beschikbaar waar de dienst zelf 10 fte nodig acht) gevolgen heeft voor de kwantiteit en kwaliteit van aan te leveren producten.

De infodesken van de korpsen functioneren onvoldoende op milieugebied. Het gebrek aan onderlinge afstemming van systemen wordt als groot mankement in politieonderzoeken beschouwd. Binnen de diverse handhavingsinstanties, maar ook binnen de politieorganisatie, wordt een diversiteit aan informatiesystemen toegepast. Een geanalyseerde zaak waarbij een regionaal milieuteam en een Bijzondere Opsporingsdienst afzonderlijk van elkaar zaaksdossiers opstelden waarbij deze later door de politie zijn samengevoegd, illustreert deze problematiek. Informatie van diverse opsporings- en handhavende instanties kunnen niet op elkaar worden afgestemd en leemtes in de kwaliteit en kwantiteit van de informatie van organisaties blijven bestaan.

4.4.2 *Eigen surveillances*

Regionale milieuteams opereren op een breed werkveld. Waar een aantal milieuteams het accent sterk op de opsporing heeft voert zij weinig tot geen surveillances uit. Deze taak ligt in handen van de basispolitiezorg, waardoor de regionale milieuteams meer tijd overhouden voor het opsporen van zwaardere milieucriminaliteit. Het referentiekader houdt ruimte vrij voor de operationele invulling. Als gevolg hiervan bestaan er verschillen in het al dan niet uitvoeren van surveillances met capaciteit uit het milieuteam. Surveillances gebeuren periodiek, ad hoc door gebrek aan tijd. Daarnaast geven teams aan op projectbasis, danwel gebiedsgericht te surveilleren. Wanneer milieuteams zelf niet surveilleren, wordt dit vaak door de basispolitiezorg en/of taakacenthouders gedaan.

| Het milieuteam voert surveillances uit | Het milieuteam voert geen surveillances uit |
|--|---|
| 12 | 12 |

Tabel 4.11: aantal teams met eigen surveillances

4.4.3 *Interregionaal Selectie Overleg*

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Met het oog op een doelmatige inzet van de op dit niveau beschikbare opsporingscapaciteit zullen er afspraken worden gemaakt tussen de betrokken diensten en het Openbaar Ministerie. Om de activiteiten van IMT's, RMT's en de bijzondere opsporingsdiensten van VROM en LNV goed op elkaar af te stemmen, zal daartoe een overlegstructuur in het leven worden geroepen."³⁰

Door drie teams wordt aangegeven dat zij nog geen Interregionale Selectie Overleg hebben bijgewoond. Gemiddeld hebben de regioteams drie préweegdocumenten ingebracht. Zes regioteams hebben nog geen préweegdocumenten ingebracht, omdat deze in de eerste plaats als barrière in de aanpak van een zaak worden ervaren. Daarnaast vinden zij de status van de documenten niet helder en tenslotte de procedures te tijdrovend. Bij het opstellen van een projectplan wordt zeer beperkt een JAT (Juridisch, Accountancy, Technisch) uitgevoerd. Wel worden, zo blijkt uit de analyse van zaken, de drie aspecten uit de toets en passant in het projectvoorstel meegenomen.

³⁰ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

4.4.4 Toegewezen onderzoeken

Het grootste deel van de onderzoeken wordt op basis van signalen in bilateraal overleg tussen het regionale milieuteam en de Officier van het Functioneel Parket toegewezen. Bij het uitvoeren van onderzoeken is het creëren van een vertrouwensband met de Officier van het Functioneel Parket belangrijk voor een goed verloop van het onderzoek.

Ieder van de regio's voert een eigen administratie over de stand van zaken van toegewezen onderzoeken; er wordt gebruik gemaakt van diverse systemen. Doordat de taakstellingen van de teams uiteenlopen (het ene team richt zich immers op de grotere onderzoeken waarbij veel recherchecapaciteit ingezet dient te worden, het andere team behandelt met name vele kleinere zaken) is het onmogelijk om binnen de reikwijdte van dit onderzoek één bovenregionaal of landelijk beeld te krijgen van het aantal toegewezen en uitgevoerde onderzoeken. Daarnaast hebben teams weinig zicht op het aantal zaken waarbij een veroordeling plaatsvindt, doordat terugkoppeling door het Openbaar Ministerie hierover veelal ontbreekt.

Het aantal zaken dat aan de regionale milieuteams in het interregionaal selectie overleg is toegewezen varieert van nul tot tien onderzoeken. Over het algemeen ligt het aantal toegewezen zaken rond twee tot vier. Zeven regionale milieuteams kregen nog geen onderzoeken vanuit het Interregionaal Selectie overleg toegewezen. Ook zijn er verschillen in het aantal préweegdocumenten dat regionale milieuteams zelf in het Interregionaal Selectie overleg hebben aangeleverd. Regionale milieuteams geven aan dat het inbrengen van een dergelijk document een barrière vormt voor het oppakken van een zaak. Daarnaast is er onduidelijkheid over de criteria voor het al dan niet indienen van een préweegdocument.

| 0 documenten | 1 document | 2 documenten | 3 documenten | 4 documenten | > 4 documenten | onbekend |
|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------|
| 5 teams | 1 team | 6 teams | 6 teams | 1 team | 3 teams | 2 teams |

Tabel 4.12: hoeveelheid teams dat x préweegdocumenten heeft ingebracht

4.5 Samenwerkingsrelaties

Bij de handhaving van milieuwetgeving zijn veel partijen betrokken. Afstemming van activiteiten, gezamenlijke programma's, samenwerking in onderzoeken en acties is dan ook aan de orde van de dag. Informatie uitwisseling over schendingen van kernbepalingen is noodzakelijk voor de opsporing. Hierover dienen procesafspraken met de ketenpartners te worden gemaakt.

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

"De politie voert de regie over de veiligheid en leefbaarheid in het buitengebied en maakt hierbij gebruik van toezichthouders en Buitengewoon Opsporingsambtenaren (BOA's) van partners met handhavende taken in o.a. het buitengebied. De toezichthouders vervullen de oog- en oorfunctie voor de politie, terwijl de BOA's een bijdrage leveren aan de opsporing van milieudelicten. Afspraken met de werkgevers van BOA's over hun inzet structureel of in projecten zijn noodzakelijk." Op basis van een gezamenlijk programma voert de politie de regie in het handavingsnetwerk voor het buitengebied. Daarnaast werken regionale milieuteams samen met inspecties en bijzondere opsporingsdiensten. Deze samenwerking richt zich op voldoende informatie-uitwisseling en/of gezamenlijke acties. De bijzondere opsporingsdiensten leveren bij de feitelijke acties van de politie expertise aan en zijn verplicht tot het aanleveren van criminele informatie bij de politieregio³¹.

³¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, referentie 7 en 10

4.5.1 *Relatie met interregionale milieuteams*

Contact met de interregionale milieuteams verloopt veelal via de informatiemakelaar van deze teams. Deze functie is nieuw en moet in veel gevallen nog worden geoptimaliseerd. De informatiemakelaar speelt een belangrijke rol in de afstemming van het contact en informatie-uitwisseling tussen regionale en interregionale milieuteams. Twee regionale milieuteams zijn in hetzelfde gebouw gevestigd als het interregionale team, wat de contacten frequent en intens maakt.

Werk- en informatieafspraken tussen interregionale en regionale milieuteams zijn bij een meerderheid van de regionale milieuteams niet geformaliseerd. Ook geven een aantal regionale milieuteams aan ontevreden te zijn met hun relatie met de interregionale milieuteams. Interregionale milieuteams zijn in hun ogen teveel afhankelijk van informatie van de regionale milieuteams en zijn als zelfstandige eenheid weinig effectief. Daarnaast is aangegeven dat het interregionaal milieuteam geen juiste prioriteiten stelt en zodoende werkvelden van de regionale en interregionale teams niet op elkaar zijn afgestemd. Ook geeft een milieuteam aan dat zaken die aan het interregionaal milieuteam worden overgedragen het label "strafrechtelijk vervolgbaar" moeten dragen. Wil het regionaal milieuteam dit label op een zaak kunnen plakken, moet het een overgroot gedeelte van het onderzoek eerst zelf uitvoeren.

4.5.2 *Relatie met bijzondere opsporingsdiensten*

Afstemming en verdeling van milieuzaken gebeurt in het Interregionaal Selectie overleg. De bijzondere opsporingsdiensten zijn, volgens de milieuteams, belangrijke afwezigen tijdens deze overleggen. De bijzondere opsporingsdiensten kennen hun eigen overleggen met het Functioneel Parket, de zogenoemde Tripartiete Overleggen. In het Tripartiete Overleg komen niet alleen milieuzaken aan de orde, maar ook de dossiers inzake wonen, ruimte en rijksgebouwen. De bijzondere opsporingsdiensten hebben een eigen handhavingsarrangement met het Openbaar Ministerie en daarmee hun eigen prestatieverplichtingen en afwegingsmechanismen. De capaciteit van de bijzondere opsporingsdiensten is ook afgestemd op de eigen taakuitvoering. Het gevolg hiervan is dat samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten en de politiemilieuorganisatie moeizaam verloopt.

Ondanks dat bijzondere opsporingsdiensten en regionale milieuteams elkaar niet tijdens de selectie overleggen treffen, spreken de partijen elkaar periodiek tijdens de reguliere milieu-overleggen, zoals het Ressortelijk Operationeel Milieu Overleg (ROMO) en via het Bestuurlijk Landelijke Overleg Milieu (B-LOM) waaraan de portefeuillehouder Milieu uit de Raad van Hoofdcommissarissen deelneemt. Het contact tussen de milieuteams en de bijzondere opsporingsdiensten is op medewerkerniveau over het algemeen goed.

Ook een structurele basis voor het contact ontbreekt. Contacten ontstaan alleen incidenteel voor specifieke thema's; informatie wordt snel verspreid als contacten vanuit het verleden kunnen worden aangeboord. Het is daarbij van belang te voorkomen dat ad hoc afspraken door de 'waan van de dag' vervagen, hetgeen blijkens de geanalyseerde zaken voorkomt. Ook een afwachtende houding in het leggen van contacten is funest; zodra er raakvlakken met het werkveld van partners zijn moet er contact worden opgenomen. Of de samenwerking vervolgens met gesloten beurzen moet plaatsvinden, wordt in de geanalyseerde zaken betwijfeld. Het duidelijk vastleggen van financiële zaken, komt de duurzaamheid van samenwerking ten goede.

Verder kwam in de interviews naar voren dat bijzondere opsporingsdiensten, naar de mening van de milieuteams, beperkt informatie aandragen. De milieuteams geven aan dat de verschillende partijen "uit dezelfde vijver vissen" en ten behoeve van de eigen werkvoorraad informatie niet wordt gedeeld. Dit argument wordt door de bijzondere opsporingsdiensten ten dele herkend maar ten dele ook tegengesproken. Zo geeft de VROM IOD aan dat de dienst niet in het leven is geroepen om informatie te verstrekken ten behoeve van de regionale en interregionale milieuteams. De dienst heeft haar eigen kerntaken en daarbij horende prestatieafspraken. Voor het jaar 2000 werden nog 20 tot 25 fte jaarlijks beschikbaar gesteld voor ondersteuning van de politie (Milieubijstandsteam). Heden ten dagen is dit aantal fte teruggelopen tot 3 tot 4 fte welke op afroep en met gesloten beurzen beschikbaar gesteld worden ter ondersteuning van de politie milieuteams. Het Boven Regionaal Overleg heeft besloten dat deze fte's door de interregionale milieuteams kunnen worden geclaimd. Het aanleveren van informatie en kennis vanuit de bijzondere opsporingsdiensten kan daarnaast in goed overleg (en tegen betaling) plaatsvinden, maar kan op basis van formele afspraken (omdat die ontbreken) dus niet worden afgedwongen.

Bovendien geven de bijzondere opsporingsdiensten aan zelf nauwelijks informatie van de milieuteams te ontvangen. De AID verkrijgt haar informatie uit eigen handhavingsactiviteiten, van eigen afdelingen zoals de Criminele Inlichtingen Eenheid / Informatierechercheurs / Analisten, alsmede van anonieme meldingen en overige organisaties. Ook de VROM IOD vergaart haar informatie voornamelijk zelf. De organisatie bestaat voor ongeveer 40% uit medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het binnenhalen en analyseren van informatie. Ook ontvangt de VROM IOD informatie van haar Criminele Inlichtingen Eenheid, het Cluster open bronnen (welke via internet en reguliere contacten binnenhaalt en analyseert), vaste contacten in het buitenland en vanuit VROM Inspecties. Tenslotte heeft de dienst een convenant gesloten met het meldpunt Meld Misdaad anoniem.

4.5.3 *Relatie met buitengewone opsporingsambtenaren*

De contacten met (voornamelijk de groene) buitengewone opsporingsambtenaren zijn goed. In een aantal gevallen is de regierol in het buitengebied, met een onderscheid in groene en grijze boa's, een gedeelde taak met de provincie. Het toezicht verloopt via coördinatoren die contact met de buitengewone opsporingsambtenaren onderhouden. Ook wordt er in een enkel geval door het regionaal milieuteam een informatie/cursusdag voor de buitengewone opsporingsambtenaren georganiseerd en is aangegeven dat de bundeling van Milieutaken met Bijzondere Wetten in éénzelfde gebouw bevorderlijk is voor de samenwerking tussen politie en boa's.

Milieuboa's en de politie treffen elkaar tijdens diverse overleggen. Ook persoonlijke contacten spelen in het contact een belangrijke rol. Structureel is het contact veelal niet. Naar de mening van een aantal teamchefs verdient het aanbeveling één contactpersoon binnen het regionaal milieuteam te introduceren. Enkele teams werken hier al mee; diverse teams geven aan dat de regie van de buitengewone opsporingsambtenaren in handen van de districten ligt. Procedurele verankering van de samenwerking met buitengewone opsporingsambtenaren ligt veelal in afspraken die onderling gemaakt zijn, of in breder verband zijn vastgelegd in bijvoorbeeld een sanctiestrategie.

4.5.4 *Relatie met bestuurlijke partners*

Een goede relatie met de bestuurlijke partners kan tot een verbeterde signalering leiden. Een goede afstemming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving kan veel frustratie voorkomen.

Ruim driekwart van de regionale milieuteams ontvangt (regelmatig) afschriften van bestuurlijke waarschuwingen op het moment dat een bestuurlijke partner een overtreding van een kernbepaling heeft geconstateerd. Een kwart ontvangt deze afschriften niet of zeer sporadisch. De afschriften die wel worden toegestuurd zijn afkomstig van slechts een deel van de gemeenten en waterschappen. De onderzochte zaken bevestigen dit beeld.

Als verklaring geeft de politie de (mogelijke) verstrengeling van belangen of gebrek aan capaciteit en kwaliteit bij de bestuurlijke partners. Daarnaast wordt als praktisch knelpunt de onvoldoende uitwisselbaarheid van gegeven genoemd. Dit levert volgens de milieuteams veel extra papierwerk. Zij pleiten dan ook voor een centrale databank met gegevens. Haaglanden heeft een eerste stap in deze richting gezet. Bestuursrechtelijke waarschuwingen lopen daar via het stadsgewest. Bij het stadsgewest worden de waarschuwingen digitaal verwerkt en de resultaten hiervan zijn voor gemeenten, buitengewone opsporingsambtenaren, bijzondere opsporingsdiensten, provincie en politie zichtbaar.

Het Functioneel Parket bepaalt in een groot aantal gevallen of er naar aanleiding van de bestuursrechtelijke waarschuwing een proces verbaal moet worden opgemaakt. Het komt echter ook voor dat deze verantwoordelijkheid door het Functioneel Parket in handen van het regionaal milieuteam is gelegd. Een aantal regionale milieuteams hevelen de kleinere taken, voortgekomen uit de bestuursrechtelijke waarschuwing, over aan de basispolitiezorg, zodat het milieuthema daar meer 'tussen de oren' geraakt.

4.5.5 *Relatie met de basispolitiezorg*

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

"De basispolitiezorg heeft op milieugebied tot taak om op straat eenvoudige milieudelicten zelfstandig af te handelen (op het niveau van de zgn. top-tien milieudelicten tot de milieuzaken uit het feitenboekje) en om niet eenvoudige milieudelicten andere relevante zaken te signaleren en door te geven aan het regionale milieuteam (de oog/oor en neusfunctie). Op districtsmanagementniveau vindt sturing plaats op het taakveld milieu."³⁴

Regionale milieuteams geven aan dat het contact met de basispolitiezorg moet worden verbeterd. In een enkel geval wordt deze relatie als goed beschouwd, maar over het algemeen wordt gesteld dat het regionale milieuteam weinig bekendheid binnen de basispolitiezorg geniet. Goed contact bevordert informatie-uitwisseling tussen de teams en de verbetert de aanpak van leefbaarheidzaken door de basispolitiezorg, doordat milieuzaken eerder worden opgemerkt en herkend. Een PR offensief, intensieve begeleiding van studenten, contactpersonen/coördinatoren bij de basispolitiezorg, taakaccenthouders betrekken bij onderzoeken van regionale milieuteams, de inzet van milieucontactambtenaren, indiening van milieudagrappporten door de basispolitiezorg, intranet, het zijn allemaal manieren om het contact tussen de milieuteams en de basispolitiezorg te verbeteren en bekendheid van het milieuteam vergroten.

³⁴ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

| Een milieu taakstelling meegegeven aan de basispolitiezorg | Geen milieu taakstelling meegegeven aan de basispolitiezorg | Onbekend |
|--|---|----------|
| 11 | 12 | 1 |

Tabel 4.12: aantal teams dat een milieutaakstelling van de basispolitiezorg heeft vastgesteld

4.5.6 Relatie met het Kenniscentrum Milieu

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit het referentiekader voor de politiemilieutaak

Ten behoeve van ondersteuning van de verdere professionalisering van de politiemilieutaak is bij de Politieacademie het Kenniscentrum Milieu gevestigd. Dit Kenniscentrum ondersteunt de korpsen bij de uitvoering van de politiemilieutaak. Het Kenniscentrum milieu functioneert onder verantwoordelijkheid van de Politieacademie.³⁵

Veel milieuteams zijn tevreden over de dienstverlening van het Kenniscentrum Milieu van de politieacademie. Zij leveren tijdig goede informatie aan de politieteams en zijn belangrijk doordat het Kenniscentrum diverse activiteiten, zoals symposia, op milieugebied organiseert. Zeven van de 24 milieuteams geeft daarentegen aan geen gebruik te maken van het Kenniscentrum, omdat zij naar hun mening te ver van de praktijk afstaat en daarom op operationeel vlak te kort schiet. Een andere reden om de kennis en expertise van het Kenniscentrum ongebruikt te laten is het brede netwerk waarin de milieuteams opereren waardoor kennisbronnen zoals het Kenniscentrum, voor deze teams overbodig zijn.

4.6 Samenvatting

Uit bovenstaande bevindingen kunnen de volgende conclusies afgeleid worden:

1. In elke politieregio's is een regionaal milieuteam ingesteld. Twee regio's hebben een gezamenlijk team ingesteld.
2. Door de interpretatieruimte die de brief en het referentiekader kennelijk boden voor de organisatorische inbedding van het milieuteam en het ontbreken van een gecoördineerde implementatie door de Raad van Hoofdcommissarissen, is ieder team op een eigen wijze georganiseerd en lopen ook de werkwijzen uiteen.
3. De organisatievorm hangt sterk samen met de keuze van de korpsleiding om het team in te richten met de nadruk op recherchekennis ofwel de nadruk op milieutechnische kennis. Teams met het accent op recherchecapaciteit voeren zelf geen tot weinig surveillances uit. Deze taak ligt bij de basispolitiezorg, waardoor de teams voornamelijk gericht zijn op grotere milieuonderzoeken.
4. Doordat de taakstellingen van de teams uiteenlopen is het onmogelijk om binnen de reikwijdte van dit onderzoek één bovenregionaal of landelijk beeld te krijgen van het aantal toegewezen en uitgevoerde onderzoeken.

³⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004, d.d. 22 juli 2004, referentie 13

5. De capaciteit die binnen de regionale milieuteams wordt ingezet, is hoger dan de minimale capaciteit van 250 fte die in de brief van 25 maart 2004 wordt genoemd. Op basis van de door de politie opgegeven formatie is sinds 2004 landelijk sprake van een *nominale* toename van 5-7% (van 325 fte naar 348 fte) van de capaciteit. Bij de medio 2006 beschikbare capaciteit moet wel in acht worden genomen dat deze ook voor andere politietaken wordt ingezet. Uitgaande van de cijfers van het Functioneel Parket is sprake van een daling met ruim 7%.
6. Invulling van vacatures wordt als zeer lastig ervaren. De relatief lage beloning wordt als een van de voornaamste oorzaken gezien.
7. De functieprofielen binnen de regionale teams zijn niet eenduidig. De teams ervaren het als een gemis, dat eisen aan de omvang van hun capaciteit worden gesteld, echter niet eenduidig wordt aangegeven hoe deze capaciteit opgebouwd dient te worden.
8. Het ontbreken van onderlinge afstemming tussen informatiesystemen binnen, alsmede tussen handhavingdiensten, wordt als een mankement beschouwd. Infodesken functioneren onvoldoende op milieugebied. Met name het koppelen van signalen van politie (via de dienst Nationale Recherche Informatie) aan signalen van bijzondere opsporingsdiensten en bestuursorganen dient een hogere prioriteit te krijgen.
9. Voor de opsporing van milieucriminaliteit wordt een goede informatiehuishouding en afstemming tussen de diverse opsporings- en handavingsinstanties cruciaal geacht.
10. Een meerderheid van de regionale milieuteams heeft geen beleidsdoelen geformuleerd. De prioriteiten van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving worden veelal overgenomen, zonder hier een vertaling naar de regionale omstandigheden te maken.
11. De regionale milieuteams ervaren een spagaat. Enerzijds vereist het Functioneel Parket kwantitatieve prestaties, anderzijds vereist de regionale beheersdriehoek kwaliteit en flexibiliteit.
12. Prestatie-eisen zijn naar mening van de milieuteams te hoog en worden te kwantitatief geformuleerd. Hierdoor zijn teams geneigd kleinere zaken op te pakken en terughoudend te zijn in het oppakken van grote zaken.
13. De samenwerking tussen de regionale milieuteams en handavings- en opsporingsinstanties op operationeel niveau is goed. Een contractuele ondergrond is er vaak niet, maar men weet elkaar te vinden. Op strategisch niveau is er geen tot nauwelijks contact.
14. De samenwerking met de basispolitiezorg is bij een merendeel van de teams niet geformaliseerd.

5 MILIEUTAAKUITVOERING DOOR DE INTERREGIONALE MILIEUTEAMS

Met de vorming van zes interregionale milieuteams is een traject in gang gezet om op het gebied van de economische ketens van handelingen met stoffen, producten, afvalstoffen, grond, beschermde dieren en planten effectiever en efficiënter opsporingsonderzoek uit te voeren. De zes interregionale milieuteams maken organisatorisch deel uit van de centrumkorpussen IJsselland, Kennemerland, Brabant Zuid Oost, Amsterdam Amstelland, Haaglanden en Rotterdam Rijnmond.¹²

De regiegroep Nationale en Bovenregionale Recherche is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gevraagd de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitbouw van de BRT/IFT structuur met zes interregionale milieuteams en daar de bestaande projectorganisatie voor in te zetten. In de 'Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieuteam' (versie 4, 2004) zijn de resultaten van de projectorganisatie verwoord en interne afspraken verder uitgewerkt. Iedere paragraaf in dit hoofdstuk vangt aan met een situatieschets uit de Kadernotitie IMT. Hierop volgend zijn de resultaten uit de analyse van zaken en interviews met / alsmede documenten van de interregionale milieuteams beschreven. Evenals in voorgaande hoofdstukken zijn deze resultaten vergeleken met de normen zoals die in de brief van 25 maart 2004³⁶ en de Kadernotitie IMT zijn vermeld.

5.1 Organisatievorm

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"Met de in het Veiligheidsprogramma en in een gezamenlijke brief van BZK en Justitie van 28 november 2002 beschreven voornemens omtrent de vorming van de nationale en bovenregionale recherche is een traject in gang gezet tot herstructurering van de bovenregionale en landelijke recherche. Als uitvloeisel hiervan wordt inmiddels gewerkt aan de bouw van de nationale recherche (NR) bij het KLPD en van zes bovenregionale rechercheteams, waarin ook de fraudebestrijding in speciale teams een plaats heeft gekregen (de zogenaamde BRT/IFT combinaties). Het ligt in deze context voor de hand om in het kader van een effectieve inzet van de NMP-gelden voor de bestrijding van milieucriminaliteit interregionale milieuteams (IMT's) - met geoordeelde en gekwalificeerde capaciteit en vaste bezetting - op te richten en beheersmatig onder te brengen bij de BRT/IFT combinaties. Het is onze wens dat per 1 januari 2005 de BRT-structuur wordt uitgebreid met zes volledig operationele interregionale milieuteams met een totale omvang van 120 fte. Deze milieuteams zullen deels uit milieuexperts en deels uit reguliere recherchemedewerkers bestaan. Deze milieuteams krijgen als taak zich met name te richten op bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit en dit soort delicten effectief op te sporen door het verrichten van opsporingsonderzoeken."³⁷

Alle teams zijn in 2005 van start gegaan. Zij zijn organisatorisch onder de Bovenregionale Recherche gebracht. Eén interregionaal milieuteam heeft twee vestigingen, de overigen één. Daarnaast kiest een interregionaal milieuteam ervoor de financieel rechercheur voor een betere inbedding van werkzaamheden op een andere locatie onder te brengen en kiest een ander interregionaal milieuteam ervoor drie functies bij het Informatie Kennis Centrum (onderdeel van de Bovenregionale Recherche) te stationeren, vanwege de informatiegerichte functiesoort.

¹² Politieacademie project bovenregionale recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4

³⁶ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

³⁷ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

5.2 Capaciteit: omvang, kwaliteit en behoud en werving

5.2.1 Capaciteit: omvang

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de Kaders IMT

De inrichting van de interregionale milieuteams is zoveel mogelijk gelijkvormig. De sterkte van een interregionaal milieupolitieteam dient te zijn afgestemd op de milieuproblematiek in een gebied, maar is minimaal 14 fte. Het interregionaal milieuteam moet geformeerd zijn uit milieuspecialisten, politiekundige(n), tactische rechercheurs, recherchekundige(n) en een unithoofd op tactisch leidinggevend niveau.

Voor de verwerking van lokale en regionale informatie binnen het interregionaal milieuteam of in het centrumkorps dient een informatiemakelaar te zijn aangesteld. Voor deze interregionale milieu-informatie vervult de dienst Nationale Recherche Informatie (voorheen het UMC) in samenhang met VROM-IOD, AID, FIOD & KMAR een coördinerende sleutelrol. Onder het gezag en de aansturing van het Functioneel Parket fungeert de informatiemakelaar als intermediair tussen de regionale en interregionale milieuteams, de bijzondere opsporingsdiensten het Functioneel Parket (OM).³⁸

In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de formatie in 2006 op basis van de jaarplannen van de interregionale milieuteams en de gesprekken die zijn gevoerd. Bij de totalen is tussen haakjes aangegeven wat de capaciteit is volgens de opgave van het Functioneel Parket, dat zich weer baseert op de rapportages van de korpsleiding. Tussen de opgaven van de interregionale milieuteams en het Functioneel Parket/korpsleiding zijn enige verschillen zichtbaar.

³⁸ Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4, hoofdstuk 2 en 5

DHV B.V.

| | Kennemerland | Amsterdam | Rotterdam | Noord- en Oost Nederland | Haaglanden | Zuid Nederland |
|-----------------------|--------------|-------------|-------------|-----------------------------|------------|----------------|
| Recherche | 1 | 1 | 1,5 | 1 | 1 | 2 |
| Opsporing | 13 | 7 | 7,5 | 8 | 13 | 10 |
| Thematisch milieu | 3 | 3 | 3 | 5 | 3 | 5 |
| Informatie medewerker | 1 | 1 | 2,5 | 3 | 1 | 1 |
| Observatie | | | 2 | 1 | | |
| Technische recherche | | | 1,5 | 1 | | 3 |
| Overige | 5,9 | 2 | 2 | 1 | 2 | |
| Totaal | 23,9 (20,0) | 14,0 (20,0) | 20,0 (20,0) | 20,0 (19,25) | 20,0 | 21 (20,0) |

Tabel 5.1: capaciteit interregionale milieuteams. Bron: jaarplannen IMT's, Functioneel Parket en interviews

De interregionale milieuteams zijn formatief op sterkte, dat wil zeggen conform de uitgangspunten van de brief van 25 maart 2004. Deze formatie is echter nog niet in alle gevallen volledig ingevuld. Medio 2006 staan nog veertien vacatures open, waarvan vier bij het interregionale milieuteam Amsterdam-Amstelland en vijf bij Rotterdam Rijnmond. Deze twee teams zitten met andere woorden respectievelijk 20% en 25% onder de beoogde bezetting.

De interregionale milieuteams besteden het grootste aantal fte aan recherche capaciteit (o.a. recherchekundigen, financieel rechercheur, technisch rechercheur, maar ook milieurechercheurs). Alle teams hebben functieprofielen vastgelegd. Naast recherchecapaciteit zijn interregionale milieuteams bemenst met één leidinggevende (twee teams beschikken over 1,5 respectievelijk 2 fte leidinggevendenden), thematisch milieumedewerkers (waaronder specialisten en analisten), informatiemedewerkers (informatiemakelaar, informatierechercheur) en administratie. Observatievaardigheden huren teams meestal in; twee teams hebben hier formatieplaatsen voor vrijgemaakt. Daarnaast beschikt de helft van de teams over technische recherche capaciteit, terwijl de andere helft van de teams dit niet zelf in huis heeft.

Vrijwel alle medewerkers binnen het interregionaal milieuteam zijn afkomstig van één van de politieregio's. Zij hebben een contract voor bepaalde tijd van 4 tot 6 jaar. Een aandachtspunt betreft hier de indeling in schalen bij terugkeer naar de regio van herkomst. Indien een medewerker binnen het interregionaal milieuteam bevorderd wordt, valt deze, indien de medewerker binnen 3 jaar en 9 maanden terugkeert naar de regio van herkomst, weer terug in de oude schaal. Daarnaast krijgen medewerkers tijdelijke functies aangeboden om te voorkomen dat zij op lange termijn routinematig te werk gaan.

Een overgrote meerderheid van de interregionale teams werkt niet met een vaste bezetting. Het team Rotterdam Rijnmond functioneert bijvoorbeeld met 70% vaste bezetting. Hetzelfde geldt voor interregionaal milieuteam Kennemerland. Haaglanden beschikt over 85% vaste bezetting en Brabant Zuid Oost opereert met 80% vaste bezetting. Alleen het interregionaal milieuteam Amsterdam-Amstelland Gooi en Vechtstreek geeft aan niet met een roulatiesysteem te werken.

5.2.2 *Capaciteit: kwaliteit, behoud en werving*

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de Kaders IMT

Ten behoeve van een goede kwaliteit medewerkers is het opstellen van regels inzake gelijkvormigheid voor het functieraster, het loopbaanbeleid, de arbeidsvoorwaarden en de opleiding binnen de rechercheprofessie noodzakelijk. Het referentiekader (2004) stelt voorts de volgende eisen aan het team:

- Het team investeert in haar mensen door gericht op te leiden waarbij voldoende specialistische kennis op milieu- en recherchegebied in het team aanwezig is.
- De personele zorg is gericht op het behouden van kwalitatief goede medewerkers voor het korps en het bieden van een carrièrepad aan medewerkers binnen het milieuveld.
- Er is voldoende zorg voor de leeftijdsopbouw van de medewerkers in het team en de carrièremogelijkheden.¹⁴

¹⁴ Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4, hoofdstuk 2

Alle interregionale milieuteams werken met persoonlijke opleidingsplannen (POP), waarin wordt vastgelegd welke opleiding(en) een medewerker gaat volgen. Opleidingen op milieugebied, zoals bijvoorbeeld VOM of de opleiding politiekundig en politieel milieuspecialist en op het gebied van recherche, zoals bijvoorbeeld CAR zijn in trek. Ook cursussen op het gebied van verhoortechnieken en observatie worden gevolgd. Naast opleidingstrajecten wordt kennisbehoud in het milieuteam gestimuleerd door (ontwikkelingsgerichte) beoordeling en coaching van medewerkers, teambuilding en noemt één interregionaal milieuteam het voorbeeld van een “Nederlands Forensisch Instituut Dag” waar kennis uitgewisseld wordt.

Evenals bij de regionale milieuteams ligt de gemiddelde leeftijd bij de interregionale milieuteams vaak wat hoger (gemiddelde spreiding van 30 tot 50+ jaar). Hiervoor genoemde oorzaken zijn – overeenkomstig de regionale milieuteams – dat milieu door beperkte doorgroeimogelijkheden een minder aantrekkelijk werkveld is voor veel politiemensen is. Zoals in voorgaande paragraaf reeds is besproken, is de aanstelling binnen een interregionaal milieuteam tijdelijk. Wanneer een medewerker terug naar het Korps van herkomst gaat, kan doorstroming naar een hogere schaal worden tegengehouden. Daarnaast betekent een overstap naar het milieuwerkveld een financiële stap terug. Een enkel team geeft aan dat taken nog onduidelijk zijn, of dat het roulatiesysteem dat is ingebouwd tussen milieu middencriminaliteit en fraude niet goed werkt. Als oplossing hiervoor wordt in een enkel geval gekozen voor zijwaartse instroom vanuit de markt (externe werving, bijvoorbeeld vanuit bijzondere opsporingsdiensten).

Door de beperkte werkvoorraad komt het voor dat een deel van de medewerkers van het interregionaal milieuteam wordt ingezet op communedelicten. Zodoende hebben zij minder tijd voor de opsporing van milieucriminaliteit. Binnen één interregionaal milieuteam komt dit frequent voor.

De informatiemakelaar zorgt onder het gezag en aansturing vanuit de Handhavingseenheid van het Functioneel Parket voor informatievoorziening. Hij fungeert als intermediair tussen regionaal milieuteam, interregionaal milieuteam, bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket en onderhoudt structurele contacten, ook met bestuurlijke instanties.

5.3 **Beleid en prioriteit**

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de Kaders IMT

De teams zijn gebonden aan opgelegde prestatie-indicatoren en verantwoorden zich op herkenbare wijze middels de planning & control cyclus.⁴⁰

5.3.1 *Milieu in beleid*

De interregionale milieuteams hanteren geen eigen beleidsplannen, maar sluiten veelal aan bij de beleidsplannen van de Bovenregionale Recherche. Het interregionaal milieuteam wordt hierin expliciet genoemd. Twee teams beschikken in zijn geheel niet over een meerjarenbeleidsplan. Wel beschikken zij – zoals alle overige interregionale milieuteams - over jaarplannen.

⁴⁰ Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4, hoofdstuk 2

| Een eigen beleidsplan | Aangesloten bij het beleidsplan van Bovenregionale Recherche | Geen beleidsplan |
|-----------------------|--|------------------|
| 1 | 3 | 2 |

Tabel 5.2: aantal teams met eigen beleidsplannen

Daarnaast werkt een meerderheid van de interregionale milieuteams niet met opsporingsprioriteiten. Twee teams hanteren de landelijke prioriteiten van het LOM. De overige milieuteams geven aan dat prioritering niet mogelijk is doordat er nog te weinig werk voor de interregionale teams is en over de verwachte werkzaamheden nog onduidelijkheid bestaat. De interregionale milieuteams werken alle zes conform de ABRIO-standaarden.³⁰

5.3.2 Prestatie-indicatoren

De prestatie-eisen zijn volgens de interregionale milieuteams te hoog. Er is te weinig werk om aan de normen te kunnen voldoen. Onvoldoende gestructureerde informatiestromen zijn hier volgens de geïnterviewden debet aan. Teams geven aan dat bijzondere opsporingsdiensten terughoudend zijn in het aanleveren van informatie, omdat van beide kanten een gevoel van concurrentie in plaats van coöperatie de boventoon voert. Daarnaast komt uit interviews naar voren dat interregionale milieuteams afwachtend zijn. Hier is sprake van een paradox; ondanks dat milieucriminaliteit haalzakken zijn, wordt er weinig werk ervaren. Milieucriminaliteit is een minder zichtbare criminaliteitsvorm dan communedelicten. Dit is tevens de oorzaak waarom aan milieucriminaliteit minder prioriteit wordt gegeven. Milieucriminaliteit leidt veelal niet tot zichtbare slachtoffers en appelleert daarom minder snel aan ons veiligheidsgevoel.

| Externe en Interne indicatoren | Externe, geen interne indicatoren | Interne, geen externe indicatoren |
|--------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| 2 | 2 | 2 |

Tabel 5.3: aantal teams dat werkt met vastgestelde prestatie indicatoren

5.4 Werkvoorraad

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de brief van 25 maart 2004

"In de beoogde opzet is er op milieugebied een belangrijke rol weggelegd voor de dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD -met name de Unit Milieucriminaliteit waarin ook de bijzondere opsporingsdiensten van VROM en LNV participeren- voor het verzorgen van de landelijke analyses en inzichten, mede ten behoeve van de politiemilieuteams. Aan de vergaring van milieu-informatie zullen, naast hetgeen de regiokorpsen, de bestuurlijke handhavingsinstanties en de bijzondere opsporingsdiensten op dit vlak gaan doen, de toekomstige interregionale en regionale milieuteams een belangrijke bijdrage moeten leveren. Voor de informatie-uitwisseling tussen de opsporingsinstanties, en met de bestuurlijke handhavingsinstanties, zal op efficiënte wijze gebruik moeten worden gemaakt van bestaande informatieknoppunten bij de politie."⁴⁰

Een meerderheid van de interregionale milieuteams geeft aan dat de werkvoorraad gering is.; het aantal interregionaal milieuteam waardige zaken is beperkt. Gemiddeld hebben de teams vier préweegdocumenten ingebracht.

³⁰ Aanpak bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding

⁴⁰ Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504

Zaken worden zowel via de informatiemakelaars uit de eigen organisatie ingebracht, als door de dienst Nationale Recherche Informatie, de bijzondere opsporingsdiensten en de regionale milieuteams. Interregionale milieuteams verwachten meer informatie van de bijzondere opsporingsdiensten. De uitwisseling van informatie tussen beide organisaties is zeer beperkt. De bijzondere opsporingsdiensten geven echter aan niet verantwoordelijk te zijn voor de werkvoorziening van interregionale milieuteams. Ook de hoeveelheid informatie vanuit de dienst Nationale Recherche Informatie vinden de interregionale milieuteams onder de maat. Hierin is verbetering zichtbaar. Interregionale milieuteams zoeken de dienst steeds vaker zelf op om informatie in te winnen. De frequentie van het contact wisselt van dagelijks tot één keer per maand in het Interregionaal Selectie overleg.

De rol van het Functioneel Parket ten aanzien van de afstemming van informatie en samenwerking tussen verschillende opsporingsinstanties, staat nog in de kinderschoenen. Zoals interregionale milieuteams het omschrijven is het Functioneel Parket nog zoekende in haar rol van afstemming en sturing.

In tabel 5.4 is een overzicht gegeven van het aantal lopende en afgeronde zaken in 2006.

| | Amsterdam Amstelland | Rotterdam Rijnmond | Kennemer- land | Haaglanden | Zuid Nederland | Noord Oost Nederland |
|---------------|---------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------------|
| Afgerond | 0 | 2 | 0 | 3 | 2 | 3 |
| Lopend | 2 | 1 | 4 | 6 | 0 | 4 |
| totaal | 2 | 3 | 4 | 9 | 2 | 7 |

Tabel 5.4: aantal zaken per team in de periode 1 januari 2006-1 september 2006. Bron: Functioneel Parket

Het totaal aantal zaken dat de interregionale milieuteams onder hun hoede hebben (gehad) is beperkt. In 2006 ging het om 27 zaken waarbij in totaal 106 leden van een interregionaal milieuteam (= feitelijk ingevulde formatie) waren betrokken. Het is te vroeg om uitspraken te doen over de balans tussen het aantal zaken en de formatie. Een aantal betrokkenen heeft wel het vermoeden uitgesproken dat de feitelijke milieucriminaliteit mogelijk te laag is om een bezetting van zes interregionaal milieuteams met 20 fte te rechtvaardigen. Andere betrokkenen zien het relatief lage aantal zaken eerder als een gevolg van een onvoldoende 'politieel ondernemerschap': zware milieudelicten zijn haalzaken. Het zou nog teveel ontbreken aan een pro-actieve en 'gretige' houding op dit punt.

5.5 Samenwerkingsrelaties

De interregionale milieuteams richten zich primair op de opsporing van regiogrenzen overschrijdende en ketengerelateerde strafbare feiten, waarbij soms gebruik wordt gemaakt van de kennis en expertise van regionale milieuteams, toezichhouders en buitengewone opsporingsambtenaren.

Afspraken, aannames en uitgangspunten uit de Kaders IMT

Wanneer experts binnen het interregionaal milieuteam nodig zijn, kan deze worden ingehuurd en/of in samenwerkingsverband georganiseerd. Ten behoeve van de interregionale milieuteams en zonodig de regionale milieuteams wordt deze expertise in de interregionale milieuteams georganiseerd, waarbij het de voorkeur heeft dat de invulling primair plaats vindt door roulerende medewerkers van de VROM-IOD / VROM-inspecties, die op basis van een samenwerkingsovereenkomst / detacheringsovereenkomst werken bij het interregionaal milieuteam. Daarnaast leveren de Bijzondere Opsporingsdiensten, waar de VROM-IOD er één van is, signalen aan bij dienst Nationale Recherche Informatie. Het regionale milieuteam en het interregionale milieuteam werken samen met de inspecties en/of bijzondere opsporingsdiensten. Deze samenwerking richt zich op voldoende informatie-uitwisseling en/of gezamenlijke acties. De inspecties en/of bijzondere opsporingsdiensten leveren bij de feitelijke acties van de politie expertise aan.³¹

5.5.1 De relatie met regionale milieuteams

Het contact met de regionale milieuteams is op zaakniveau goed. Medewerkers van het regionaal milieuteam draaien regelmatig in zaken van de interregionale milieuteams mee en de beide teams hebben structureel contact in het interregionaal selectie overleg en het Ressorielijk Operationeel Milieu Overleg. Daarnaast bestaan er contacten vanuit de informatiemakelaars van de interregionale milieuteams. Bij twee interregionale milieuteams is het regionaal milieuteam in hetzelfde gebouw gevestigd.

5.5.2 De relatie met de bijzondere opsporingsdiensten

De interregionale milieuteams geven aan de contacten met de bijzondere opsporingsdiensten te moeten versterken. Vanwege hun expertise hebben de opsporingsdiensten namelijk een belangrijke rol in het vergaren van informatie ten behoeve van de milieuopsporing. Momenteel vindt samenwerking met de bijzondere opsporingsdiensten op zaakniveau plaats. Er is geen structureel contact. Eén interregionaal milieuteam geeft aan dat de bijzondere opsporingsdiensten periodiek informatie leveren.

Er bestaat volgens de VROM IOD onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en taakverdeling tussen het interregionale milieuteam en de bijzondere opsporingsdiensten. Formeel opereren de VROM IOD en de AID OD op het landelijk vlak en de interregionale milieuteams op het regionale vlak van de milieucriminaliteit. De scheiding hierin is echter een grijs gebied. Ten aanzien van de samenwerking heeft VROM IOD de ambitie de innovatieve onderzoeken (first cases) in samenwerking met de interregionale milieuteams uit te voeren. Hierdoor wordt een leereffect voor de milieuteams gecreëerd en kunnen volgende onderzoeken meer zelfstandig door de milieuteams uitgevoerd worden.

De bijzondere opsporingsdiensten VROM IOD en AID hebben veel kennis opgebouwd op het administratieve vlak en op het gebied van financieel redden. Recherchetechnieken zijn daarentegen bij de interregionale milieuteams meer ontwikkeld. Daarnaast worden de facilitaire zaken bij de politie goed gewaardeerd. De AID geeft aan kennis op het gebied van redden technieken bij te willen spijkeren.

³¹ Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4, hoofdstuk 6

5.5.3 *De relatie met de buitengewone opsporingsambtenaren*

Contacten met de buitengewone opsporingsambtenaren en toezichhouders verlopen voornamelijk via de regionale milieuteams. Buitengewone opsporingsambtenaren kunnen afhankelijk van de aard van de problematiek meedraaien in het interregionaal milieuteam, maar dit gebeurt tot op heden sporadisch.

5.5.4 *De relatie met het Kenniscentrum Milieu*

Ten behoeve van ondersteuning van de verdere professionalisering van de politiemilieutaak bij de regiokorpsen is bij de Politieacademie het Kenniscentrum Milieu gevestigd. Dit Kenniscentrum ondersteunt de korpsen bij de uitvoering van de politiemilieutaak. Twee interregionale milieuteams maken gebruik van de informatie en expertise van het Kennis en informatiecentrum van de politieacademie. Er wordt veel geput uit het persoonlijk netwerk van medewerkers. Daarnaast geeft een interregionaal team aan gebruik te maken van het Politie Kennisnet.

5.6 **Samenvatting**

De bovenstaande beschrijving van de taakuitvoering van de interregionale milieuteams, leidt tot de volgende conclusies:

1. Alle interregionale milieuteams gingen in 2005 van start. De teams zijn nog niet op volle sterkte; de capaciteit in diverse teams wordt nog aangevuld.
2. De werving van nieuwe medewerkers verloopt moeizaam. Beperkte carrière mogelijkheden, financiële consequenties en beperkte populariteit van het milieuwerk in de politieorganisaties zijn hier debet aan.
3. Een deel van de medewerkers van het interregionaal milieuteam wordt door de beperkte werkvoorraad tijdelijk ingezet op commune delicten. Deze waarneming heeft twee zijden. Enerzijds kan worden geconcludeerd dat de effectieve inzet voor het (actief) aanpakken van de milieucriminaliteit daarmee onder druk komt te staan. Anderzijds zou ook kunnen worden geconcludeerd dat het aantal zwaardere delicten onvoldoende is om de betrokken functionarissen hiermee voltijds aan het werk te houden. Door ook ingezet te worden voor andere zaken, wordt in elk geval doelmatig met de capaciteit omgesprongen. De balans tussen aard en omvang van de zware milieucriminaliteit en de aard en de omvang van de daartoe ingestelde politieorganisatie, lijkt in elk geval een belangrijk aandachtspunt voor de evaluatie in 2007.
4. Prestatienormen worden niet gehaald. Het aantal in het Interregionaal Selectie Overleg ingediende preweegdocumenten is beperkt, waardoor het aantal toewijzingen navenant is.
5. De zwaardere milieucriminaliteit zijn haalzaken. Dit vereist een pro-actieve houding van de opsporingsinstantie. De indruk is dat die over de volle breedte gezien, nog onvoldoende is.
6. Informatiestromen tussen de interregionale milieuteams, de overige opsporingsdiensten en dienst Nationale Recherche Informatie verdienen extra aandacht. Informatiesystemen zijn niet op elkaar afgestemd en opsporings- en handhavingsorganisaties vertonen terughoudendheid in het verschaffen van informatie.
7. Door het geringe aantal zaken wordt er vrijwel niet geprioriteerd; elke zaak is welkom.

8. Op zaakniveau is er contact met de bijzondere opsporingsdiensten, de buitengewone opsporingsambtenaren en bestuurlijk toezichthouders, maar een formele ondergrond ontbreekt. Op strategische en tactisch niveau lopen de contacten uitsluitend via het Functioneel Parket.
9. Door een aantal variabelen (ontbreken pro-actieve houding, nog niet goed functioneren van informatiemanagement en ontbreken inzicht in feitelijke milieucriminaliteit) is niet duidelijk of een formatie van 20 fte met zes interregionale milieuteams wel in balans staat met de feitelijke zware milieucriminaliteit.

6 CONCLUSIES

Voor de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving zijn in 2004 de nieuwe contouren uitgezet. Inzet daarbij was een versterking van de kwantitatieve en kwalitatieve inzet van de politie op regionaal en interregionaal niveau en van het Openbaar Ministerie ten behoeve van een effectievere aanpak van in het bijzonder ketengerelateerde milieucriminaliteit. Uitgangspunt daarbij een verdergaande professionalisering door stroomlijning en bundeling van de financiële middelen (VROM, Binnenlandse Zaken, Justitie), capaciteit en deskundigheid. Centraal in de nieuwe organisatie staan de concentratie van de OM-milieutaak bij het Functioneel Parket en de vorming van 24 regionale milieuteams voor middelzware milieudelicten en 6 interregionale milieuteams voor de bovenregionale, ketengerelateerde milieucriminaliteit. De effectiviteit van deze nieuwe organisatie wordt in 2007 geëvalueerd. Vooruitlopend daarop is onderzocht hoe het medio 2006 staat met de voortgang in de implementatie van de nieuwe organisatie. Daarbij hebben de volgende vragen centraal gestaan:

1. In hoeverre is het Functioneel Parket inmiddels ingericht op het aansturen van de regionale milieuteams en de interregionale milieuteams?
2. In hoeverre zijn de regionale en interregionale milieuteams inmiddels operationeel?
3. Bestaan er op dit moment nog knelpunten die een goede uitvoering van de milieutaak door de politie en het Functioneel Parket in de weg staan?

In dit slothoofdstuk wordt het antwoord op deze onderzoeksvragen samengevat en worden (als antwoord op onderzoeksvraag 3) de voornaamste knelpunten voor een goede uitvoering van de milieutaak door de politie en het Functioneel Parket uitgewerkt.

6.1 Antwoord op onderzoeksvragen

6.1.1 *Onderzoeksvraag 1: in hoeverre is het Functioneel Parket ingericht?*

Op 1 oktober 2005 is een deel van de capaciteit van de arrondissementsparketten, alsmede de milieuzaken, overgegaan naar het Functioneel Parket. De informatieofficier en de teamleiders van de vier Handhavingseenheden initiëren diverse overlegvormen ter bevordering van signalering, opsporing en vervolging van opsporingsonderzoeken. Qua capaciteit is het Functioneel Parket nagenoeg op sterkte.

Instelling:

- Het Functioneel Parket stuurt, conform de brief van 25 maart 2004, de opsporing en afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid.
- Centraal zijn een team Onderzoek & Expertise en een team Beleid & Intake geformeerd.
- Landelijk specialistische eenheid om financiële redenen nog niet gerealiseerd.

Omvang capaciteit:

- Voor de aanpak van het functionele deel van de milieucriminaliteit zijn 106 fte toegevoegd aan de formatie van het Functioneel Parket.
- 85 fte hiervan zit bij de Handhavingseenheden; de rest zit bij de centrale vestiging in Den Haag.
- Onduidelijk is welk deel primair voor milieudelicten wordt ingezet.

Kwaliteit capaciteit:

- Groot deel van de capaciteit is afkomstig van de arrondissementsparketten.
- De milieukennis van de officieren is volgens de milieuteams een verbeterpunt.
- Het is de bedoeling van de parketleiding dat alle officieren en secretarissen de Leergang Milieu van de Stichting Studiecentrum Rechtspleging gaan volgen.

Primaire werkprocessen:

- Capaciteit wordt voor een groot deel ingezet op de middelzware milieucriminaliteit.
- Contacten met milieuteams en bijzondere opsporingsdiensten op zaakniveau verlopen goed.

Ondersteunende werkprocessen:

- Informatieofficier en teamhoofden van het Functioneel Parket onderhouden een groeiend aantal contacten op strategisch niveau met handhaving- en opsporingspartners.
- Uitwisseling van milieusignalen van bestuur en strafrechtelijke partners komt minimaal van de grond.

Besturende werkprocessen:

- Belemmering: invloed op de beheersdriehoek van de regiokorpsen loopt via de arrondissementsparketten.
- Aansturing van regionale milieuteams en basispolitiezorg verloopt moeizaam door geringe aandacht milieu in beheersdriehoek
- De Criminele Inlichtingen Eenheid van de regiokorpsen heeft weinig kennis van en aandacht voor milieucriminaliteit.
- Intake- en besluitvormingsproces grotere onderzoeken is als afzonderlijk proces gestructureerd.
- Met veel bestuurlijke en strafrechtelijke partners zijn procesafspraken gemaakt en/of handavingsarrangementen over met name aantallen zaken afgesloten. De naleving hiervan blijft van beide zijden achter.
- De bestuurlijke omgeving van het Functioneel Parket wordt gevormd door meer dan 500, min of meer afzonderlijk optredende instanties. Samenwerking en afstemming worden door het Functioneel Parket als complex en tijdrovend ervaren.

6.1.2 Onderzoeksvraag 2a: in hoeverre zijn de regionale milieuteams operationeel?

Van de 25 korpsen beschikken er formeel 24 over een team dat de middelzware milieucriminaliteit aanpakt. Twee korpsen werken samen in één team. De focus van de milieuteams loopt uiteen van teams met voornamelijk milieuexpertise die zich vrijwel volledig richten op strafrechtelijk optreden in het verlengde van bestuurlijk toezicht tot teams met voornamelijk recherchekennis die zich vrijwel volledig richten op het speuren naar sporen. De brief van 25 maart 2004 geeft deze ruimte, maar ook het ontbreken van een gecoördineerde implementatie is hier debet aan. Over het algemeen hebben de regionale teams een beperkte rol in het regionale netwerk voor een adequate informatiepositie.

Instelling:

- Bij een overgroot deel van de regionale politiekorpsen ging in het jaar 2005 een regionaal milieuteam van start: er is formeel capaciteit voor de invulling van het milieuteam vrijgemaakt.
- Vrijwel de helft van de regionale milieuteams werkt vanuit meerdere vestigingen.
- De start verliep moeizaam, vacatures konden moeilijk worden ingevuld. Voornaamste redenen:
 - Het imago van het milieuwerk binnen de politieorganisatie is slecht.
 - Een overstap naar het milieuteam betekent een financiële aderlating.
 - De carrièremogelijkheden binnen een milieuteam zijn beperkt.

Omvang capaciteit:

- De percepties over de norm (hoeveel fte's dienen ingevuld te worden?) verschillen.
- Conform de brief van 25 maart 2004 is minimaal 250 fte geormerkt voor regionale teams.
- De regionale milieuteams hebben een formatie van 350 fte en een bezetting van circa 290 fte.
- De formatie van enkele teams is aangevuld met taakaccenthouders uit de districten.
- De beoogde versterking van de kwantitatieve inzet van de politie op regionaal niveau is in diverse regio's en ook in het land als geheel nog niet gerealiseerd.

Kwaliteit capaciteit:

- De beoogde versterking van de kwalitatieve inzet van de politie op regionaal niveau is in diverse regio's en in het land als geheel nog niet gerealiseerd
- Grote verschillen tussen milieuteams qua invulling van recherche en milieuexpertise.
- Medewerkers zijn gedreven en bekwaam; veel expertise is in teams beschikbaar.
- De houding van de politieorganisatie vereist een cultuuromslag: van reactief naar pro-actief.
- Opleidingen vergen veel tijd: als te intensief en tijdrovend ervaren.

Primaire werkprocessen:

- Samenwerking met opsporingspartners vloeit voort uit persoonlijke contacten; verloopt op operationeel niveau goed. Op strategisch niveau ontbreekt een basis voor samenwerking.
- De werkwijzen van de verschillende teams lopen uiteen.
- De lijnen met het bestuur zijn over het algemeen dun.
- Taakafbakening tussen regionale en interregionale milieuteams is een grijs gebied en werkafspraken zijn niet geformaliseerd.

Ondersteunende werkprocessen:

- Informatiesystemen van handhavings- en opsporingspartners sluiten onvoldoende op elkaar aan. Ook tussen teams wordt in zeer beperkte mate informatie uitgewisseld. De infodesken werken onvoldoende op milieugebied. Er zijn geen (vastgestelde) afspraken over informatieuitwisseling tussen de politieorganisatie en bijzondere opsporingsdiensten.
- Het opbouwen van een regionaal netwerk behoeft extra aandacht.
- Regionale milieuteams zijn niet goed bekend bij de basispolitiezorg en de oog- en oorfunctie van de basispolitie wordt niet adequaat uitgevoerd.

Besturende werkprocessen:

- De teams ervaren een spagaat; er worden andere eisen vanuit het Parket, dan vanuit de korpsleiding gesteld.
- Prestatieafspraken vanuit het Functioneel Parket worden te hoog geacht: kleinere zaken worden opgepakt om aan de norm te kunnen voldoen.
- Milieuteams ondervinden weinig steun voor milieu van de korpsleiding.
- Landelijk prioriteiten worden gebruikt; een regionale vertaalslag ontbreekt.
- De selectie van onderzoeken via het Interregionaal Selectie Overleg en Landelijk Selectie Overleg wordt als bureaucratisch en omslachtig bestempeld: het proces duurt te lang. Inmiddels wordt gewerkt aan vergroting van de slagvaardigheid ervan.

6.1.3 Onderzoeksvraag 2b: in hoeverre zijn de interregionale milieuteams operationeel?

De interregionale milieuteams zijn allen ingesteld. De capaciteit bestaat vrijwel geheel uit recherche-expertise. Enerzijds ervaren interregionale milieuteams belemmering om vacatures ingevuld te krijgen, anderzijds beschikken interregionale milieuteams over te weinig 'IMT-waardige' zaken.

Instelling:

- Alle interregionale milieuteams zijn in 2005 onder deze noemer van start gegaan, onder het regime van de bovenregionale recherche.
- Interregionale teams hebben (conform bovengenoemde redenen) moeite om vacatures te vullen. Per 1 augustus 2006 waren van de 84 fte vaste bezetting van de interregionale milieuteams 14 fte nog niet ingevuld. Dit komt overeen met de capaciteit van één team.

Omvang capaciteit:

- De interregionale milieuteams zijn nog niet op volle sterkte.
- Het grootste gedeelte van de formatie wordt besteed aan researchcapaciteit.
- De beperkte werkvoorraad leidt ertoe dat de capaciteit van een enkel interregionaal milieuteam ook op andere werkvelden wordt ingezet.
- Er bestaat geen zicht op de mate waarin de niet-operationele capaciteit ter grootte van 30% (= 6 fte per interregionaal milieuteam) wordt benut

Kwaliteit capaciteit:

- Medewerkers zijn gedreven en bekwaam; veel expertise is in teams beschikbaar.
- Ieder interregionaal milieuteam beschikt over een informatiemakelaar. Over de juiste invulling van de functie bestaat nog onduidelijkheid.
- De politie-organisatie in zijn algemeenheid lijkt ten aanzien van de aanpak van de milieucriminaliteit vooral reactief op te treden
- Door tijdelijke aanstellingen wordt de kennisopbouw belemmerd.

Primaire werkprocessen:

- De interregionale milieuteams werken allen conform de ABRIO-standaarden.³²
- Contacten met opsporingspartners vinden alleen op zaakniveau plaats, contacten op strategisch niveau verlopen via het Functioneel Parket;
- De bijzondere opsporingsdiensten van LNV en VROM ervaren onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en taakverdeling tussen hun dienst en de interregionale milieuteams. Dit is niet bevorderlijk voor de samenwerking en informatieuitwisseling.

Ondersteunende werkprocessen:

- Het aantal ingediende preweegdocumenten is beperkt; hierdoor zijn er weinig toewijzingen van opsporingsonderzoeken.
- De selectie overleggen worden als bureaucratisch betiteld; de voortvarendheid van het opsporingsproces wordt afgeremd. Inmiddels wordt gewerkt aan vergroting van de slagvaardigheid ervan.
- Interregionale milieuteams vragen meer signalen van de regionale milieuteams en de dienst Nationale Recherche Informatie om hun werkvoorraad op peil te houden.

³² Aanpak bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleiding

Besturende werkprocessen:

- Door een beperkte werkvoorraad vindt er geen prioritering van milieudelicten plaats.
- De prestatienormen worden te hoog geacht:
 - het interregionaal milieuteam is afhankelijk van informatiestroom van de regionale milieuteams en de dienst Nationale Recherche Informatie.
 - Betrokkenen uit verschillende geledingen uiten twijfels bij de balans tussen de aard en omvang van de zware milieucriminaliteit in Nederland en de noodzaak van zes interregionale milieuteams voor de bestrijding hiervan.

6.1.4 Onderzoeksvraag 3: welke knelpunten staan een goede uitvoering in de weg?

Als het gaat om de gesignaleerde knelpunten, kan globaal een onderscheid worden gemaakt in twee groepen:

- knelpunten die te maken hebben met het (nog) niet voldoen aan de uitgangspunten, kaders en afspraken uit 2004.
- knelpunten die te maken hebben met de uitgangspunten, kaders en afspraken zelf.

Het tweede type knelpunt maakt strikt genomen geen deel uit van deze evaluatie. Het gaat er immers niet om de uitgangspunten uit 2004 als zodanig (al) ter discussie te stellen. We hebben deze knelpunten derhalve vooral opgenomen als 'context' voor de redenen waarom de implementatie nog onvolledig is.

6.2 Knelpunt 1: onvoldoende zicht op gekwalificeerde zaken

De belangrijkste blinde vlek in de huidige structuur en afspraken lijkt het hebben van voldoende zicht op (zwaardere) milieudelicten. Anders gezegd: betrokken instanties (politie, bijzondere opsporingsdiensten, Openbaar Ministerie) hebben geen integraal en gekwantificeerd zicht op de milieucriminaliteit als geheel in Nederland. Er is bijvoorbeeld geen idee of het geringe aantal zwaardere zaken dat in 2005 is opgepakt (vooral in IMT-verband) een belangrijk deel van de zwaardere delicten omvat of dat het slechts een topje van de ijsberg is. Er wordt wel aangenomen dat er bijvoorbeeld in de sfeer van handel in afvalstoffen (op internationale schaal), illegaal vuurwerk en bedreigde diersoorten sprake is van meer (economische) delicten.

Het onderzoek brengt een aantal factoren aan het licht waardoor dit gefragmenteerde en beperkte zicht op zaken wordt bepaald:

- Fricities tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving, waardoor er te weinig signalen via het reguliere en toezicht, strafrechtelijke (kunnen) worden opgepakt; afspraken over handhaving kernbepalingen en flankerend beleid lijken in dat opzicht niet effectief
- De navelstreng met de basispolitiezorg is (mogelijk mede door de nieuwe structuur) doorgeknipt. Belangstelling vanuit de basispolitiezorg voor milieuzaken is beperkt. De belangrijkste dagelijkse ogen en oren van de politie worden daardoor onvoldoende benut voor signalering
- De informatievoorzieningstructuur, dat wil zeggen het vergaren en koppelen van gegevens en ook het registreren van gegevens, vertoont hiaten. Er kunnen daardoor moeilijker 'profielen' worden opgesteld i.c. op 'systeemniveau' analyses worden gemaakt van patronen van recidive, samenhangen en connecties tussen zaken en instanties.
- Er is sprake van onvoldoende 'politieel ondernemerschap': milieudelicten zijn haalzaken. Deze dienen zich vrijwel niet vanzelf aan. De drive om zelf onderzoek (recherche) te plegen is over de volle breedte gezien onvoldoende aanwezig.

- De infodesken en de Criminele Inlichtingen Eenheden van de regiokorpsen hebben weinig kennis van en aandacht voor milieucriminaliteit.
- Gebrekkige samenwerking tussen bijzondere opsporingsdiensten en politieteams. Dit wordt ook in de hand gewerkt door verschillende en niet gekoppelde informatiesystemen.

6.3 Knelpunt 2: onvoldoende effectieve selectie van zaken

Voor de selectie van zaken kan globaal een onderscheid worden gemaakt in zaken die binnen de regionale milieuteams zelf worden geselecteerd, zaken die in het interregionaal selectie-overleg aan de orde komen en zaken die aan het landelijk selectie-overleg worden voorgelegd.

De regionale milieuteams verschillen sterk in de focus van de zaken die ze aanpakken. Sommige regionale milieuteams leggen het accent op recherchezaken, andere op eenvoudige milieudelicten. Het is niet helder in hoeverre de verschillen in zaken tussen de regionale milieuteams worden veroorzaakt door de *feitelijke verschillen in delicten* die zich in verschillende regio's voordoen of dat deze samenhangt met *de wijze waarop* de regionale milieuteams aan hun zaken komen. Een versturende factor wordt in dit verband wel gevormd door de prestatienormen die door het Functioneel Parket worden opgelegd. Mede afhankelijk van de korpsleiding prevaleert het aandragen van het aantal zaken (conform prestatienorm) boven de aard van de zaken.

Zoals eerder aangegeven zijn vooral de zwaardere milieuzaken haalzaken. Dit vereist een proactieve sturing door het Functioneel parket en een vorm van 'politieel ondernemerschap' en voortvarendheid: dat staat haaks op de doelmatigheid van het selectieproces: door de lage frequentie van de selectie overleggen wordt een bureaucratie ervaren.

6.4 Knelpunt 3: te weinig balans tussen organisatie en werkvoorraad

Milieucriminaliteit varieert in omvang, aantal, aard en dynamiek. De politieorganisatie – en ook die van het Functioneel Parket – zal op deze variabelen moeten kunnen meebewegen. Deze flexibiliteit wordt als een gemis ervaren. De praktijk is, dat in termen van werkbezetting de variëteit vooral zit in de interregionale milieuteams. Over de gehele linie is hier sprake van te weinig zaken, maar ook te weinig capaciteitsinzet.

Een aantal regionale milieuteams heeft ervoor gekozen om wel mensen aan te wijzen in het team, maar deze in de reguliere politie-organisatie onder te brengen als taakaccenthouder milieu. De operationele inzet voor milieuzaken vindt dan plaats op momenten dat deze zich aandienen. Risico hiervan is wel nadrukkelijk dat ander politiewerk mogelijk voor milieuwerk gaat.

6.5 Knelpunt 4: kwetsbare professionaliteit

Uit het onderzoek komt naar voren dat de factor 'professionaliteit' zeer bepalend is voor het verloop en het (effectief) functioneren van het strafrechtelijke handavingsproces. Mogelijk nog meer bepalend dan de exacte organisatiestructuur.

Een eerste factor is de rol en steun van de leiding. Voor de korpsleiding heeft milieu veelal geen hoge prioriteit. Ook in de cultuur van de politieorganisatie is milieuhandhaving niet het werkveld dat een hoge status heeft. Dit mede door de beloningsstructuur.

Een tweede factor is het professionele profiel van (met name) de regionaal milieuteam-leden. Er zijn geen eenduidige gekwalificeerde profielen inzake vereiste competenties en kennis. Hierdoor lijkt de invulling van de regionale milieuteams – vanuit de korpsleiding gezien - vooral een numerieke invulling. Ook bij het Functioneel Parket lijken inhoudelijke kennis en deskundigheid nog niet voldoende gewaarborgd.

6.6 Knelpunt 5: uiteenlopende percepties

Op papier moet sprake zijn van één slagvaardige organisatie. In de praktijk zien we verschillen in inzicht, interpretatie en belangen.

Om te beginnen zijn er verschillende interpretaties van de normen waaraan moet worden voldaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de capaciteit voor (met name) de regionale milieuteams: is 250 fte de norm of is 'versterking ten opzichte van 2004' de norm? Dit geldt ook voor de vraag hoe tegen de overheveling van de NMP-gelden naar de algemene middelen en veronderstelde co-financiering (euro eigen middelen voor elke oorspronkelijke NMP-euro) moet worden aangekeken. Ook zijn er verschillen in opvattingen wat de rol/taakverdeling is tussen regionale milieuteams, interregionale milieuteams en basispolitiezorg.

Er zijn ook verschillen van opvattingen en over de aansturing van de regionale milieuteams, en wel tussen korpsleiding en Functioneel Parket. Functioneel en hiërarchisch gezien vallen de leden van een regionaal milieuteam onder de korpsleiding. Discussiepunt is vooral in hoeverre het Functioneel Parket een directe (sturings)relatie moet hebben met de korpsleiding/milieuteams of dat deze via de 'eigen' hoofdofficier verloopt.

Zaken kunnen vanuit verschillende hoeken (bijzondere opsporingsdiensten, gemeenten, basispolitiezorg etc.) worden aangedragen. Hier lijkt sprake van een zeker 'bakkie-in-bakkie-uit' gedrag: de informatieoverdracht vindt vluchtig plaats.

6.7 Knelpunt 6: gefragmenteerd kennis- en informatiemanagement

Informatie is cruciaal bij de milieuhandhaving. Zowel in de fase van profielvorming en signaleren (waar moeten we zoeken?) als in de fase van selectie en feitelijke recherche en opsporing. Het informatiemanagement lijkt op twee punten te haperen.

De informatiesystemen zijn onvoldoende op elkaar afgestemd of worden onvoldoende (conform afspraken) beheerd: systemen zijn verschillend, informatie onvolledig en kwalitatief niet altijd voldoende. Hierdoor zijn de systemen als geheel geen betrouwbaar instrument om tot profielvorming, signalering en (voor)selectie van zaken te komen.

Tijdens het onderzoek bleek ook dat geregistreerde informatie en opgeslagen gegevens niet snel/direct beschikbaar kunnen worden gesteld. Bijvoorbeeld waar het gaat om het in een bepaalde periode aantal en aard van opgepakte zaken. De snelle toegankelijkheid en de bruikbaarheid zijn daarmee in het geding.

Ook het kennismanagement, dat wil zeggen het uitwisselen, delen en overdragen van kennis en informatie binnen de politieorganisatie lijkt niet optimaal. Milieu is een relatief geïsoleerd taakveld. Restinformatie (relatie met mogelijke andere delicten etc.) blijft liggen.

6.8 Knelpunt 7: ontbreken regie implementatie

Alhoewel geen primair object van het onderzoek, is gebleken dat het ontbreken van een eenduidige regie over de implementatie een gemis is. Op basis van de brief van 25 maart 2004 hebben de verschillende onderdelen (politie, Openbaar Ministerie, bijzondere opsporingsdiensten, etc.) – min of meer onafhankelijk van elkaar – invulling gegeven aan de afgesproken kaders. Dit heeft geleid tot divergentie in organisatie, beleid en werkwijze. Aangezien sprake is van een gestroomlijnd en integraal werkproces van signalering naar handhaving en opsporing, werkt een knelpunt op de ene plaats in de keten, automatisch door naar de andere plaatsen in de keten. Door het ontbreken van regie staat ook het 'corrigerend' vermogen onder druk, alleen al door het structurele inzicht in de voortgang van de implementatie.

6.9 Algemene conclusie

Resumerend is de conclusie dat de nieuwe organisatie als geheel op de rails staat. 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.

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', 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.

7 COLOFON

© 2006 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

| | |
|----------------|---|
| Opdrachtgever | : Ministerie van Justitie, WODC |
| Project | : Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving |
| Dossier | : X3864.01.001 |
| Omvang rapport | : 65 pagina's |
| Auteur | : John Rayer, Karin van Mil en John Smits |
| Bijdrage | : Noor Bouwens, Miriam Weber |
| Projectleider | : John Smits |
| Projectmanager | : John Smits |
| Datum | : 27 september 2006 |
| Naam/Paraaf | : |

DHV B.V.

*Ruimte en Mobiliteit
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (033) 468 20 00
F (033) 468 28 01*

www.dhv.nl

BIJLAGE 1 Literatuuroverzicht

- Bewindslieden van Binnenlandse Zaken, Justitie en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 22 343, nr.91, kenmerk 5257960/504
- Criminaliteitsbeeldanalyse CITES, illegale handel in bedreigde uitheemse dieren, planten en producten. Nederland 1996-2000, bijlage III.
- Criteria en weegfactoren LMG, Landelijk Parket, mei 2000.
- DHV Milieu en Infrastructuur, OM Strategie milieuhandhaving, 2002
- Functioneel Parket, Brief aan de hoofden van de arrondissementsparketten over het verwerken van zaken van de LID, AID- en VROM-Inspecties, 17 februari 2006, Kenmerk Blu/BD2006/251
- Functioneel Parket, Brief aan de (fungerend) hoofdofficieren van justitie over milieuafspraken in het korpsjaarplan 2007, BU/BD2006/12, 6 april 2006
- Functioneel Parket, Processen intake maatwerkzaken milieu via het ISO en het LSO, Vastgesteld door PMT op 13 februari 2006
- Functioneel Parket, Verwerving maatzaken milieu via het ISO (Interregionaal Selectie Overleg) of LSO (Landelijk Selectie Overleg), Den Haag, 2006
- Minister van Justitie, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 27 oktober 2004
- Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het interregionaal milieuteam, d.d. 9 september 2004, versie 4
- Referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004
- Remy van Leest, Functioneel Parket; Het specialisme geconcentreerd, Presentatie bij de provincie Gelderland, 28 april 2005

Achtergrondinformatie

- Bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Justitie, Landelijk kader Nederlandse Politie 2003 – 2006, landelijk convenant versie 13 februari
- College van Procureurs Generaal, Politie OM-taak, 21 juli 2004, kenmerk PaG/C/7193
- Directie Politie, Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Politiemilieutaak 1997*, 29 juni 1997, kenmerk EA 96/H1894
- Directeur Politie, Politiemilieutaak, 28 april 2004, kenmerk EA2004/61064

- Koolen, L.J.M., Moonen, E.P.H., Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie; een evaluatie van het project landelijk informatiecoördinatie DNP, Ministerie van Binnenlandse Zaken, december 2004
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Jaarverslag Nederlandse Politie 2004, Artoos, Rijswijk, mei 2005
- Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, handavingsrapportage 2002, kenmerk VI/BZ2960
- Staatscourant, Wijziging regeling Nationale en Bovenregionale recherche, 30 september 2005, nummer 190, p. 13
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Uitvoering aanbevelingen enquêtecommissie opsporingsmethoden, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 269, nrs. 4-5
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Wijziging hoofdstuk 18 Wet Milieubeheer (handavingsstructuur), Vergaderjaar 2003 – 2004, 25 mei 2004, 29 285, nr. 6
- Velt, C.J.E., in 't, e.a., Politie en milieuhandhaving conceptrapportage, 12 juli 2001, Nederlandse Politie Academie onderzoeksgroep

BIJLAGE 2 Geïnterviewde personen

Regionale milieuteams

- Meijco van Velzen Regio Groningen
Piet Jansen
- Sijbren van der Heide Regio Friesland
- Gerrit Schipper Regio Drenthe
- Jan Liezen Regio IJsselland
- Jos Lummen Regio Twente
Ben van Benthem
- Dick van de Put Regio Noord Oost Gelderland
- Christel van Mechelen Regio Midden en Zuid Gelderland
- Johan Tersteeg Regio Utrecht
- Rob Wagenaar Regio Noord Holland Noord
- Peter van Akkeren Regio Zaanstreek Waterland
Nico van Diepen
- Marcel de Korte Regio Kennemerland
Marcel Kruize
- Egbert Jansen Regio Amsterdam Amstelland
- Aad van Bergeijk Regio Gooi en Vechtstreek
Dhr. Van Rijnbeek
- Henk Uijthoven Regio Haaglanden
Hans Poldervaart
- Andries Schilder Regio Hollands Midden
- Dian Aarts Regio Rotterdam Rijnmond
- Hilko Koster Regio Zuid Holland Zuid
- Henk Noort Regio Zeeland
- Hans Geppaart Regio Midden en West Brabant
- Pieter Follings Regio Brabant Noord
- Ad Bogers Regio Brabant Zuid Oost
- Hans Kortekaas Regio Limburg Noord
- Joop Ens Regio Limburg Zuid
- Jan Schipper Regio Flevoland

Interregionale milieuteams

- Bulent Aydin IMT chef Haaglanden
- Sierk Pitstra IMT chef Noord, West en Midden Nederland
- Adri Groeneveld IMT chef Amsterdam Amstelland / Gooi en Vechtstreek
- Wolter Vis IMT chef Noord Oost Nederland
Henk Meijer
- Chris van der Mast IMT chef Zuid Nederland
- Dian Aarts IMT chef Rotterdam Rijnmond / Zuid Holland Zuid

Functioneel Parket

- Gustaaf Biezeveld Functioneel Parket Den Haag
- F.M.T. Gelissen Teamleider FP s' Hertogenbosch
- Arie de Muy Teamleider FP Zwolle
- Y.A. van der Meer Teamleider FP Amsterdam
- Dhr R. De Rijck Teamleider FP Rotterdam

Politieacademie

- Arie de Wit Milieu-adviseur

dNRI Milieu (voorheen UMC)

- Henri Ligtenberg Medewerker dNRI

AID Dienstonderdeel Opsporing

- Sjaak Kant plv. Hoofd Dienstonderdeel Opsporing

VRM IOD

- Robert van den Bogert plv. Directeur Afdeling Strategie Informatie Analyse en Expertise

Ministerie van Binnenlandse Zaken

- Hans Blaauw Senior beleidsmedewerker
- Matthijs Seijlhouwer Senior beleidsmedewerker

Ministerie van Justitie

- André Timmerman Senior beleidsmedewerker

BIJLAGE 3 Agendaleden en leden van de begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd door DHV BV. De supervisor van het onderzoek is Dr. J. Smits.

De begeleidingscommissie had tijdens het onderzoek de volgende taken:

- het houden van toezicht op de uitvoering van het onderzoek volgens het onderzoekplan, inclusief het daarbij behorende tijdschema;
- het instigeren van aanpassingen aan het onderzoekplan, indien de omstandigheden daartoe naar het oordeel van de begeleidingscommissie, het WODC of de onderzoekinstelling aanleiding geven;
- het optreden als informatiebron voor de onderzoeker(s) met betrekking tot de inhoudelijke, procesmatige en onderzoekstechnische kant van het onderzoek;
- het verzorgen van introducties voor de onderzoeker(s) bij personen en instanties op het terrein van het onderzoek;
- het toetsen van interim- en eindrapportages aan het onderzoekplan.

De commissie werd gevormd door:

Voorzitter

Prof. dr. A.B. Ringeling, Erasmus Universiteit Rotterdam, Fac. der Sociale Wetenschappen,
Capaciteitsgroep Bestuurskunde

Leden:

Mr. drs. J.A. Blaauw, Ministerie van BZK, Directie Politie

Drs. M. Seijlhouwer, Ministerie van BZK, Directie Politie

Mr. A.J. Timmerman, Ministerie van Justitie, Directie Handhaving

Dr. H.C.J. van der Veen, Ministerie van Justitie, WODC

De agendaleden hebben alle stukken van de begeleidingscommissie ontvangen.

Agendaleden

Mr. R.J.M. van den Bogert, Ministerie van VROM-IOD

Mr. R.W.M. Craemer, Functioneel Parket

Mw. M. Hanrath (Marjan), Nederlands Politie Instituut

Mr. J.H.P. Kant, Algemene Inspectie Dienst, Dienstonderdeel Opsporing