

REGIONALE SAMENWERKING BIJ  
MILIEUHANDHAVING

98.143

- eindrapport -

mr. M.J. Donker  
dr. F.H.M. van Gemert  
drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, maart 2000  
Regioplan publikatienr. 366

Regioplan Onderzoek Advies en Informatie  
Max Euweplein 36  
1017 MB Amsterdam  
Tel.: 020 - 6277166  
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Onderzoek  
Advies en Informatie B.V. in opdracht van het  
Ministerie van Justitie.

## INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting .....	I
1 Inleiding .....	1
1.1 Evaluatie van milieuhandhavingsverbanden .....	1
1.2 De initiatieven.....	1
1.3 Onderzoeksvragen .....	2
1.4 Onderzoeksaanpak.....	2
1.5 Opbouw van het rapport .....	3
2 Achtergrond .....	5
2.1 Samenwerking bij handhaving op milieugebied.....	5
2.2 Complicerende factoren.....	6
2.3 Aspecten van organisatie en implementatie.....	8
2.4 De ontwikkeling naar samenwerking .....	9
2.5 Een criminaliteitsbeleid .....	12
3 De samenwerkingsverbanden .....	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 Zuid-Holland/Den Haag .....	13
3.3 Zeeuws-Vlaanderen .....	15
3.4 Friesland .....	18
3.5 Noord-Holland.....	21
3.6 Twente .....	24
3.7 Gelderland .....	26
3.8 Rijnmond .....	29
3.9 Noord-Brabant.....	32
3.10 Overzicht .....	34
4 Aspecten van samenwerking .....	35
4.1 Inleiding.....	35
4.2 De uitgangspunten bij de samenwerking .....	35
4.3 De invalshoek bij de samenwerking .....	36
4.4 Informatiepositie, samenwerking en organisatie .....	37
4.5 Draagvlak.....	38
4.6 Daadkracht.....	39
4.7 Overdracht .....	40
4.8 Aard, omvang en aantal zaken.....	41

5 Conclusies en aanbevelingen .....	43
Geraadpleegde literatuur .....	49
Gebruikte afkortingen.....	51

## VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van een onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden voor milieuhandhaving dat in opdracht van het Ministerie van Justitie is uitgevoerd. Hoewel het onderzoek aanvankelijk als evaluatie bedoeld was, heeft het onderzoek een beschrijvend karakter gekregen. Gaandeweg bleek dat er slechts in enkele regio's ervaring van enige omvang was opgedaan, terwijl de samenwerking in andere regio's nog in de kinderschoenen stond. Evaluatie komt dan veel te vroeg. Een beschrijving heeft wel zijn nut, omdat die door een verspreiding van ideeën over opzet en organisatie van samenwerkingsverbanden een stimulans aan de verdere ontwikkelingen kan geven.

Die stimulans komt mede voort uit de discussies die in de begeleidingscommissie van het onderzoek zijn gevoerd. De commissie bestond uit:

Prof.dr. M. Herweijer (voorzitter)	Vakgroep Bestuursrecht Rijksuniversiteit Groningen
Mr. G. Biezeveld	Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Den Haag
Mr. N. Hulsbos	Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Breda
Drs. R.R.J. Landman	Divisie CRI, Afdeling Onderzoek en Analyse
Mr. W.M. van Schuylenburg	Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Groningen
Drs. P. Zevenbergen	Hoogheemraadschap Delfland, inmiddels Algemene Rekenkamer
Dr. M.P. Tummers	Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum.

We bedanken de leden van de begeleidingscommissie, en uiteraard ook alle personen die in face-to-face of telefonische interviews informatie over de samenwerkingsverbanden hebben geleverd, voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Het onderzoek is uitgevoerd door drs. A. van Beckhoven, mr. M. Donker en dr. F. van Gemert. De lay-out van het rapport is verzorgd door R. Bholá en T. Boukhim.

Amsterdam, maart 2000

Drs. G.H.J. Homburg  
projectleider.

## SAMENVATTING

### *Onderzoek samenwerkingsverbanden*

Om de handhaving van de milieuwetgeving te verbeteren zijn sinds enige tijd in verschillende regio's milieuhandhavingsverbanden operationeel, waarin politie, justitie en het bestuurlijk bevoegd gezag (gemeenten, provincies, waterschappen) samenwerken, eventueel aangevuld met de Inspectie voor de Milieuhygiëne. Door het Ministerie van Justitie is opdracht gegeven voor een onderzoek naar deze samenwerkingsverbanden. Aanvankelijk ging het om een evaluatie-onderzoek. Omdat bleek dat veel van de samenwerkingsverbanden pas kort operationeel zijn, heeft het onderzoek een beschrijvend karakter gekregen, met aandacht voor organisatie, werkwijze en ervaringen.

### *Aanleiding*

In het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) is vastgesteld dat het bestaande instrumentarium voor de handhaving van de milieuwetgeving op een aantal punten tekortschiet. Een mogelijkheid tot verbetering ligt in de organisatie van de uitvoering van de handhavingsbevoegdheden, met andere woorden: samenwerking bij milieuhandhaving. Door bundeling van krachten moet de aanpak van milieudelicten doelmatiger worden en moet een beter dekende handhaving worden bereikt.

Om tot een structurele bundeling van krachten te komen, heeft het Openbaar Ministerie (OM) een plan van aanpak opgesteld, *De pioniersfase voorbij*, waarin regionale milieuhandhavingsverbanden worden voorgesteld. Dit voorstel is uitgewerkt in de notitie *Model Strafrechtelijke Aanpak Inrichtingsgebonden Milieucriminaliteit* van april 1997. Het inhoudelijke doel van de milieuhandhavingsverbanden is het bewerkstelligen van een adequaat niveau van opsporing van *inrichtingsgebonden* milieudelicten. In de gerichtheid op inrichtingsgebonden delicten ligt de samenwerking al besloten: behalve politie en justitie zijn immers ook bestuurlijke instanties betrokken, omdat zij de vergunningen voor de inrichtingen verstrekken en daarom ook met de handhaving zijn belast.

### *De handhavingsverbanden*

In verschillende regio's zijn bij wijze van pilot milieuhandhavingsverbanden opgezet, die de samenwerking bij de aanpak van milieudelicten in de praktijk brengen, zoals de regionale handhavingsteams in Haaglanden/Den Haag en Zeeuws-Vlaanderen. In deze regio's is al enkele jaren ervaring opgedaan. In veel andere regio's zijn er initiatieven van recenter datum, die nog op weinig operationele ervaring kunnen bogen. Enkele van de initiatieven zijn sterk

op beeldvorming gericht: het in kaart brengen van milieuproblemen en risicofactoren, waardoor de handhaving doelgericht en planmatig kan worden ingericht. De handhavingsverbanden beperken zich in de praktijk niet tot inrichtingsgebonden milieudelicten.

In totaal waren er eind 1999 volgens een inventarisatie van het OM in vijftien arrondissementen samenwerkingsverbanden van start gegaan of in gevorderde staat van voorbereiding. Van deze vijftien zijn er acht in het onderzoek betrokken, waarmee het scala aan vormen van samenwerking goed wordt bestreken.

De acht samenwerkingsverbanden zijn:

- het Regionaal Handhavingsteam (RHT) Zuid-Holland/Den Haag;
- het Regionaal Handhavingsteam (RHT) Zeeuws-Vlaanderen;
- het Milieu Rechercheteam Friesland (MRF);
- het Milieu Expertise Centrum (MEC) Noord-Holland;
- de Afdeling Milieu Twente;
- Cri-Mi-Scan in Gelderland;
- de Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmond (HPR);
- Microbe in Noord-Brabant.

De handhavingsverbanden geven op heel verschillende manieren vorm aan de aanpak van milieucriminaliteit. Aan het ene uiterste van het spectrum zien we een sterk operationele samenwerking, gericht op een efficiënte en daadkrachtige aanpak van milieudelicten die zich in de praktijk voordoen. Samenwerking heeft dan vooral betrekking op het vormen van een team met medewerkers van verschillende organisaties, waardoor er op korte termijn voldoende capaciteit en know-how kan worden gebundeld. Een variant op deze vorm van samenwerking richt zich niet op het (strafrechtelijk) onderzoek, maar op de voorfase: het team brengt in een vooronderzoek gegevens bij elkaar, die vervolgens door andere organisaties (politie, bestuur) in onderzoek worden genomen.

Aan de andere kant van het spectrum vinden we handhavingsverbanden die zich minder op operationele activiteiten richten en veel sterker op het in kaart brengen van milieuproblemen en handhavingsrisico's. Deze beeldvorming moet dan de basis vormen voor sturing van de handhavingsinspanningen. De samenwerking heeft dan veel minder het karakter van bundeling van capaciteit en know-how en veel meer van een structurele vorm van afstemming en overleg.

### *Aspecten van organisatie en samenwerking*

Het initiatief voor de samenwerking ligt doorgaans bij politie en justitie. Vanuit de samenwerkingsgedachte is het belangrijk om zoveel mogelijk partners vanuit het bestuur bij de samenwerking te betrekken. Bestuurlijke partners zijn immers (mede) uitvoerder van de hand-

having en beschikken, uit hoofde van hun toezichthoudende taken, over informatie over naleving en risico's. Een brede betrokkenheid zal het draagvlak voor milieuhandhaving vergroten. De samenwerking met het bestuur komt echter niet altijd gemakkelijk op gang. Er kan een feitelijk of gepercipieerd belangenconflict zijn, omdat gemeenten en provincies economische belangen hebben, die actieve handhaving in de weg kunnen staan. In dat geval kan samenwerking belemmerend werken; op zijn minst kan de daadkracht worden verminderd, omdat het lastig is om breed gedragen keuzes te maken. Ook de veelheid van bestuurlijke partners kan de samenwerking bemoeilijken.

We zien daarom een tendens naar een duaal model, met een handhavingsteam en een begeleidingscommissie. Het team wordt vooral of uitsluitend door politiefunctionarissen gevormd, terwijl de andere partijen in een begeleidingscommissie zijn vertegenwoordigd. De begeleidingscommissie kan informeren en adviseren, het team onderzoekt en justitie beslist. De partijen in de begeleidingscommissie kunnen gezamenlijk over verdere handavingsstrategieën overleggen, waarbij het belangrijk is dat de vertegenwoordigers over voldoende mandaat beschikken. In dit model is de besluitvormingsstructuur helder en worden daadkracht en draagvlak gecombineerd.

### *Ontwikkelingsmodel*

In de meeste regio's is de samenwerking tussen justitie, politie en bestuur bij de milieuhandhaving nog recent. Er zijn nog weinig ervaringen en resultaten waarop anderen terug kunnen vallen. Daarom is het verstandig om de samenwerking, naar organisatie en inhoud, geleidelijk op te bouwen.

Als aandachtspunten noemen we:

- een eenvoudige en overzichtelijke opzet van teams;
- een heldere besluitvorming over zaken en operationele aspecten;
- betrokkenheid van bestuurlijke partners in een begeleidingscommissie, die op enige afstand van een handhavingsteam staat;
- een groeimodel voor de betrokkenheid van bestuurlijke partners, waarbij sommige instellingen pas later toetreden, als er geleidelijk meer duidelijkheid over de aanpak en de meerwaarde komt;
- opbouw van een informatiepositie voordat ingewikkelde zaken ter hand worden genomen;
- in de aanvangsfase: een keuze voor zaken die een grote kans op succesvolle afronding binnen een redelijke termijn bieden;
- een stimulering van de totstandkoming van handavingsverbanden door een (tijdelijke en aflopende) vorm van outputfinanciering.

## 1 INLEIDING

### 1.1 Evaluatie van milieuhandhavingsverbanden

Om de handhaving van de milieuwetgeving te verbeteren zijn sinds enige tijd in verschillende regio's *milieuhandhavingsverbanden* operationeel, waarin politie, justitie en het bestuurlijk bevoegd gezag samenwerken. Door het Ministerie van Justitie is opdracht gegeven voor een evaluatie-onderzoek, dat inzicht moet geven in de vraag hoe de samenwerkingsverbanden zijn opgezet, hoe ze functioneren, welke resultaten ze behalen en welke knelpunten optreden. Met dit inzicht kunnen partijen in andere regio's hun voordeel doen bij het opzetten van samenwerkingsvormen.

### 1.2 De initiatieven

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft in 1995 in het plan van aanpak *De pioniersfase voorbij* het voorstel gedaan om regionale milieuhandhavingsverbanden in te stellen, waarin verschillende partijen hun krachten bundelen bij de aanpak van (vooral) inrichtingsgebonden milieudelicten. Het voorstel is door het OM en het Nederlands Politie Instituut (NPI) uitgewerkt in de notitie *Model Strafrechtelijke Aanpak Inrichtingsgebonden Milieucriminaliteit*. Daarin worden modellen gepresenteerd, met een verschillende invulling naar structuur en intensiteit van de samenwerking, maar met als gemeenschappelijke kenmerken een nadruk op opsporing en vervolging, een politieke invalshoek en leiding door een officier van justitie.

In eerste instantie was het evaluatie-onderzoek gericht op de handhavingsverbanden die, bij wijze van pilot, naar aanleiding van de notitie zijn ingesteld. Omdat dit er niet meer dan twee bleken te zijn, waarvan één er zich slechts in beperkte mate op de OM/NPI-notitie baseerde, is besloten om het onderzoek te verbreden tot vormen van samenwerking die zich niet op de OM/NPI-notitie baseren. Uit een inventarisatie door het Openbaar Ministerie zijn zes initiatieven voor het onderzoek geselecteerd. Enkele daarvan zijn regionaal ontwikkeld in antwoord op ervaren problemen bij de milieuhandhaving. Bij andere initiatieven staat, meer dan het operationele handhaven uit de OM/NPI-notitie, het verzamelen en veredelen van informatie over milieudelicten voorop. Het gaat om een informatiecycclus, die op diverse beleids-terreinen door opsporingsdiensten wordt toegepast en die voor het milieu onder andere door de Inspectie voor de Milieuhygiëne van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is uitgewerkt.

Een inventarisatie door het OM in de tweede helft van 1999 heeft geleerd dat er inmiddels in vijftien arrondissementen samenwerkingsverbanden van één van de onderscheiden soorten



van start zijn gegaan; voor zover bekend is in vier arrondissementen nog geen initiatief in de richting van samenwerking van de grond gekomen.

Uit de vijftien samenwerkingsverbanden zijn er in overleg met het OM acht voor het onderzoek geselecteerd. Met deze acht wordt het scala aan vormen van samenwerking goed bestreken.

### **1.3 Onderzoeksvragen**

Het onderzoek was er aanvankelijk op gericht vragen te beantwoorden over opzet, organisatiestructuur, werkwijze, ervaringen, knelpunten, resultaten, kosten, baten en onderlinge afstemming. Er bleken echter maar twee samenwerkingsverbanden te zijn die al enige tijd operationeel waren en die dus op ervaringen konden bogen; de overige waren nog zeer pril en in enkele gevallen nog niet van start gegaan. Dit belemmerde uiteraard de mogelijkheden om onderzoeksvragen naar resultaten, effecten en baten, te beantwoorden.

Het onderzoek heeft daardoor een beschrijvend karakter gekregen en is in sterke mate in het teken komen te staan van organisatorische thema's.

De oorspronkelijke onderzoeksvragen moesten worden aangepast. Ze luiden:

1. Hoe zijn de samenwerkingsverbanden opgezet? In welke opzichten komen ze overeen, in welke opzichten verschillen ze? Wat is het doel van de samenwerking?
2. Hoe is de structuur en de werkwijze van de afzonderlijke samenwerkingsverbanden in de praktijk? Waar is de samenwerking op gericht, naar inhoud en naar terrein? Hoe verhouden de samenwerkingsverbanden zich op dit punt onderling?
3. Welke ervaringen hebben de verschillende partners (bestuur, politie en OM) in de samenwerkingsverbanden? Hoe worden gegevens, onderzoeksresultaten en zaken overgedragen? Wat zijn de achtergronden hiervan?

### **1.4 Onderzoeksaanpak**

In het onderzoek zijn de volgende instrumenten ingezet:

- interviews met sleutelinformanten, bedoeld om informatie te verzamelen over de achtergronden van het oprichten van de handhavingsverbanden;
- literatuurstudie over teamvorming in de handhaving;
- bronnenstudie: bestudering van schriftelijk materiaal over de handhavingsverbanden, zoals bestuurlijke en uitvoeringsconvenanten, jaarverslagen etcetera;
- interviews met de belangrijkste participanten in de handhavingsverbanden: justitie, politie en bestuur.

De nadruk ligt sterk op de ervaringen van de deelnemers aan de samenwerkingsverbanden. Het onderzoek is verspreid over de periode september 1998-oktober 1999 uitgevoerd.

### **1.5 Opbouw van het rapport**

In het tweede hoofdstuk schetsen we de achtergrond van het streven naar samenwerking bij de handhaving van milieuwetten. Daarna volgt in hoofdstuk drie een beschrijving van de acht samenwerkingverbanden, zo veel mogelijk volgens een vast stramien, zodat een vergelijking mogelijk is.

In hoofdstuk vier worden de samenwerkingsverbanden nader gezien vanuit een aantal thema's. Er worden overeenkomsten, verschillen en achtergronden belicht.

In hoofdstuk vijf trekken we conclusies over de vorm en de inhoud van succesvolle regionale samenwerking bij milieuhandhaving.

## 2 ACHTERGROND

### 2.1 Samenwerking bij handhaving op milieugebied

Bij de handhaving van de milieuwetgeving zijn tal van actoren betrokken. Er zijn coördinerende instanties, zoals de Landelijke Coördinatie Commissie Milieu (LCCM), de Coördinatie- en Informatie Punten (CIP's), de Regionale of Provinciale Milieu Overleggen (RMO's/PMO's) en de diverse driehoeken. Voor grootschalige en ingewikkelde milieucriminaliteit zijn (inter)regionale handhavingsverbanden ingesteld, zoals het Kernteam Zware Milieucriminaliteit (KZM), waaruit de Landelijke Milieu Groep (LMG) is ontwikkeld.

Voor inrichtingsgebonden delicten zijn de vergunningverleners (gemeenten, provincies, waterschappen) de eerst aangewezen handhavers.

De handhaving bij niet-inrichtingsgebonden delicten of bij inrichtingen die niet op basis van een milieuvergunning opereren is minder duidelijk geregeld: er is niet onmiddellijk helder wie met de handhaving is belast (bijvoorbeeld bij amvb's op grond van de Wet milieugevaarlijke stoffen). Ook is niet altijd duidelijk of er sprake is van een inrichtingsgebonden of van een niet-inrichtingsgebonden milieudelict. Dan is het de vraag wie met de handhaving is belast.

Behalve de bestuurlijke handhavers hebben ook politie en justitie een rol in het geheel. Die rol kan bestuursondersteunend zijn, bijvoorbeeld door het sturen van waarschuwingsbrieven, waarin wordt bedreigd met strafvervolgning: een flankerend beleid, waarbij strafrecht als het ware geïntegreerd wordt in het bestuurlijke traject. Politie en justitie hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Zij kunnen zelf besluiten tot optreden bij milieudelicten.

In het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) wordt vastgesteld dat het bestaande instrumentarium voor de handhaving van de milieuwetgeving, waarin de genoemde instanties een rol spelen, op een aantal punten tekortschiet. Dit was al eerder geconstateerd in nota's als *Recht in beweging* en *Met vaste hand* uit 1991. De Commissie-Michiels heeft het probleem verder uitgewerkt in het rapport *Handhaven met effect*. Het kabinet heeft niet gekozen voor een verdere detaillering van de toedeling van bevoegdheden over de handhavingsinstanties als middel om de geconstateerde lacunes in het handhavingsinstrumentarium op te vullen. In plaats daarvan wordt aangestuurd op verbetering van de organisatie van de uitvoering van de bevoegdheden, met andere woorden: samenwerking bij milieuhandhaving. Samenwerking spreekt ook intuïtief aan: een effectieve handhaving van milieudelicten is gebaat bij afstemming van de trajecten en samenwerking tussen de betrokken partijen. Door bundeling van krachten moet de aanpak van milieudelicten doelmatiger worden en moet een beter dekende handhaving worden bereikt, hetgeen inhoudt dat zo veel mogelijk signalen tot een bestuurs- of strafrechtelijke reactie leiden en dat geconstateerde overtredingen adequaat worden

afgehandeld (vgl. Van Waveren & Van Geuns, 1995: 10-11). In de praktijk vormt de samenwerking een knelpunt, zoals de Algemene Rekenkamer in 1990 concludeerde. De geschiedenis van het inmiddels beruchte bedrijf Tankcleaning Rotterdam (TCR) vormt hiervan ene goede illustratie (Eshuis en Van den Berg, 1996). Verbetering van de samenwerking tussen handhavingsinstanties is daarom een centrale doelstelling van het handhavingsbeleid op het terrein van het milieu (NMP-plus, 1990).

De wens tot verdere en betere samenwerking is in augustus 1997 door de drie meest betrokken bewindslieden (van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Justitie) via een brief aan de Tweede Kamer (*augustusbrief*) nadrukkelijk onder de aandacht van de handhavende instanties gebracht.

## **2.2 Complicerende factoren**

Handhaving op milieugebied heeft enkele bijzondere kenmerken, die samenwerking compliceren.

### *Relaties tussen overtreders en handhavers*

De regelgeving heeft als uitgangspunten (a) een doelmatige en milieuhygiënische verantwoorde afvalverwijdering en (b) de eigen verantwoordelijkheid van de producent. Aan de eigen verantwoordelijkheid moet inhoud worden gegeven. Tegelijkertijd is aan de orde hoe de verantwoordelijkheid van de overheid moet worden gezien. Zo dienen afvalverwerkende bedrijven bijvoorbeeld een algemeen nut, waarbij de overheid een belang heeft en partij is. Dit kan wringen bij de handhaving. Als de overheid afvalverwijdering zelf uitvoert, dan blijkt dat handhaving van regelgeving minder intensief plaatsvindt dan wanneer die verwijdering door andere (niet-overheids)bedrijven wordt verricht: afvalstoffeninrichtingen die door de overheid worden bedreven, worden veel minder dan andere inrichtingen of zelfs helemaal niet gecontroleerd (Addink en Backes, 1998: 277, 284). De handhaving bij overheden wordt verder belemmerd doordat er vaak geen expliciete besluiten aan illegale handelingen ten grondslag liggen (Handhaven op niveau, 1998; Binnenlands Bestuur, 1998a).

In het algemeen geldt dat het vergunningstelsel een instrument is, waarbij relaties tussen bedrijven, tussen overheden en tussen individuele ambtenaren de uitvoering beïnvloeden (Huitema en Van Snellenberg, 1997). Hier kan persoonlijk contact ook negatieve consequenties hebben. Er kunnen loyaliteitsverhoudingen ontstaan tussen vergunningverlener en -ontvanger. Zeker op niveau van gemeenten kunnen relaties ontstaan die het lastig maken om op te treden bij overtredingen. Handhaven kan betekenen dat een 'klant' op de vingers wordt getikt en dat past slecht in het beeld dat men heeft van bestaande verhoudingen. De duur-

zaamheid en de inhoud van de relaties kunnen de doeltreffendheid van handhaving belemmeren. Dit pleit voor een scheiding van taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht, sanctionering en tenuitvoerlegging van sancties. Daarbij is dan weer afstemming nodig. Juist bij handhaving op terrein van milieu (afvalstoffenregelgeving) blijkt die afstemming echter gebrekkig (Blomberg en Michiels, 1997: 273).

#### *Zichtbaarheid van milieudelicten*

Het probleem van de relaties tussen betrokken partijen klemt ook omdat de toezichthouder een essentiële rol speelt bij de signalering van overtredingen. Er is immers geen duidelijk aanwijsbaar slachtoffer, anders dan het milieu. Een moordzaak wordt met het vinden van een lijk geopend, maar een vergelijkbaar vanzelfsprekend begin voor het in gang zetten van researchewerk is er bij milieudelicten als regel niet. Dat legt een grotere nadruk op controle dan op opsporing. Het verschil tussen beide wordt gemarkeerd door het moment waarop sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit (Art. 27, lid 1, WvSv). Het verschil wordt ook wel aangeduid met preventieve en repressieve handhaving (Van den Berg en Hahn, 1991: 3). Bij milieuhandhaving ligt in de praktijk de nadruk op de eerste vorm en dit betekent een extra inspanning. Handhavers moeten naar delicten zoeken, hetgeen een doordachte benadering vereist.

#### *Complexiteit*

Milieuproblemen zijn vaak complex. Goede definities van belangrijke begrippen 'afvalstoffen' en 'scheiden' ontbreken bijvoorbeeld. Dit leidt tot onzekerheid met betrekking tot de toepasselijkheid van de regelgeving en dat vertaalt zich naar problemen bij handhaving. Is er onzekerheid over de vraag of een stof aangemerkt kan worden als afvalstof, dan wordt veelal niet overgegaan tot handhavingstappen (Addink en Backes, 1998: 278-9).

De complexiteit maakt dat de handhaving van milieudelicten veel expertise vereist. De regelgeving is complex, maar ook anderszins is de materie divers van aard. Zowel chemisch-analytische als juridische kennis moet beschikbaar zijn, maar ook de specifieke kennis van accountants is erg nuttig gebleken, onder andere in 'multifunctionele handhavingsteams' (Addink en Backes, 1998: 289). Gebrekkige expertise kan de keuzes beïnvloeden. Uitgaande van wat men beheerst, wordt gekozen voor een deel van de afvalketen dat wordt onderzocht. In de praktijk beperkt de controle zich tot het eind van de keten en zo worden kleine en grotere overtredingen bij eerdere schakels gemist. Dit speelt niet alleen bij beslissingen binnen een handhavingsteam; het kan ook latere stappen bepalen. Komt een zaak voor de rechter, dan kan blijken dat een OvJ om deze redenen zich vastbijt in het fraude-aspect van de zaak en dat een deel van de eerder gedane inspanningen geen vervolg krijgt. Dit belemmert de expertise-opbouw.

Een complicerende factor is de omvang van milieuzaken in relatie tot de ketenproblematiek, waardoor verschillende aspecten van een overtreding op het bord van steeds andere instanties terechtkomen. Men kan bijvoorbeeld denken aan afvalvervoer: de ondoeners vallen in eerste instantie onder gezag van gemeente, maar gaat het om het inzamelen ervan, dan is de provincie het bevoegd gezag. Binnenlands vervoer ressorteert vervolgens onder de politie. Bij de verwijdering van afvalstoffen zijn dus verschillende regelingen van toepassing, evenals verschillend bevoegd gezag. Dat is voor de handhavingspraktijk van belang, want het wijst op de noodzaak van afstemming. De vraag werpt zich op wanneer gevallen op gemeentelijk, provinciaal danwel landelijk niveau moet worden aangepakt. Mede als gevolg van de ondoorzichtigheid, kan men zich niet van meet af aan een volledig beeld vormen van wat er speelt. Het gevolg is dat zaken kunnen worden overgedragen aan handhavers van een ander niveau. Zij krijgen dan soms het gevoel dat ze worden opgezadeld met een lastig probleem, dat anderen liever kwijt zijn. Overdracht betekent een breuk. Expertise zowel als betrokkenheid die mensen in zekere mate ontwikkelen als ze zich enige tijd met een bepaalde materie bezighouden, en die motiverend werkt, gaat verloren.

### **2.3 Aspecten van organisatie en implementatie**

De noodzaak van samenwerking bij de handhaving is niet alleen op milieugebied aan de orde. In 1998 heeft de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving gerapporteerd over handhaving op verschillende andere beleidsterreinen (*Handhaven op niveau*, 1998). Ook hierbij komt het thema "samenwerking in de handhaving" nadrukkelijk aan de orde.

In het rapport wordt geconstateerd dat de betrokken partijen voor een zinvolle en effectieve samenwerking (bindende) afspraken moeten maken en informatie moeten uitwisselen. De afspraken betreffen de locale en regionale werkwijzen, de taakverdeling en de informatieprocedures. Uiteindelijk dienen die afspraken als het kader waarbinnen de handhaving gestalte krijgt. Dit is echter gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Handhavingsteams zijn als regel samengesteld uit functionarissen met een verschillende achtergrond en afkomstig uit verschillende organisaties met eigen doelen en organisatieculturen. Zij moeten een gezamenlijk product leveren en zijn afhankelijk van elkaar. De onderlinge relaties vragen om afstemming, maar die veronderstelt een zekere welgezindheid. Als de teamleden het gevoel hebben dat zij van hogerhand met een probleem opgezadeld worden en er nieuwe overleg- en informatiestructuren worden geïntroduceerd, kunnen onbekendheid en ondoorzichtigheid tot wantrouwen leiden. Voelen mensen dat samenwerking wil zeggen dat ze lastige karweitjes voor anderen, relatieve buitenstaanders, moeten opknappen en dat ze daar zelf weinig over te zeggen hebben, dat roept dat verzet op. Overdracht van zaken kan om die reden problematisch zijn. Kent men elkaar, dan kan dat wrijving wegnemen.

Betrokkenen moeten zien wat de handavingswinst is en willen niet het gevoel hebben met nieuwe, extra taken te worden belast. Dat kan worden bereikt door uit te gaan van bestaande verbanden. Inmiddels bekende structuren blijven dan zoveel mogelijk intact, maar gaan zich met nieuwe onderwerpen bezighouden. Dit voorkomt dat er nieuwe instanties komen, met een uitbreiding van een vergader- en overlegcultuur als gevolg. Degenen die afspraken maken moeten bevoegdheden hebben, zodat ze er ook voor kunnen zorgen dat die afspraken ook worden nageleefd. Eén coördinator trekt de kar, dat is het meest overzichtelijk. Er moet echter voor gewaakt worden dat de instanties waartoe deze persoon *niet* behoort het gevoel zouden krijgen hun autonomie te verliezen. De overheid kan hierin een stimulerende rol spelen door het verstrekken van financiële steun of met hulp die anderszins faciliterend werkt. Een andere mogelijkheid is het sluiten van een bestuursovereenkomst. In dat geval moeten de betrokken partijen zich verantwoorden voor de democratische achterban en/of binnen interbestuurlijke verhoudingen.

Dergelijke thema's rond de organisatie en implementatie van samenwerking bij de handhaving komen in evaluaties van samenwerkingsverbanden op verschillende beleidsterreinen naar voren. Zo noemt Van Erpecum (1996) bij de evaluatie van lokale veiligheidsteams de aspecten:

- noodzaak van draagvlak binnen de deelnemende instanties, onder andere te bevorderen door actieve terugkoppeling van resultaten;
- wenselijkheid van overzichtelijke teams van beperkte omvang;
- het onderhouden van een goede relatie met het OM bij meer complexe problemen.

Bij de evaluatie van samenwerkingsverbanden rond fraudebestrijding in de sociale zekerheid noemen Van Geuns en Van Waveren (1995):

- draagvlak in combinatie met een langere voorgeschiedenis is een succesfactor;
- in een administratieve, minder actief-operationele context is draagvlak lastig te bewerkstelligen. In dergelijke gevallen speelt een persoon die de kar trekt een belangrijke, veelal onmisbare rol;
- er is weerzin tegen een top-downbenadering met een opgelegd model;
- een ervaren scheve verdeling van lasten en baten leidt tot weerstanden bij deelnemende organisaties.

### 2.4 De ontwikkeling naar samenwerking

Bij samenwerking in de milieuhandhaving zijn politie, justitie en bestuur betrokken. De politietaken, zoals geformuleerd in het NMP van 1989, omvatten (1) ondersteuning bij bestuurlijke handhaving door gemeenten, (2) toezicht, beperkt tot 'zichtbare milieuverstoring' en (3) opsporing. De inspanningen hadden tot doel dat daadwerkelijk overtredingen opgespoord wer-

den, meer dan in het verleden gebeurde. Deze opsporing met betrekking tot milieuwetten moest binnen het takenpakket van de politie geïntegreerd worden en er structureel deel van gaan uitmaken. De politie moet zich daarbij richten op samenwerking met andere partners (Van den Berg en Waelen, 1991). Aan die samenwerking schortte het aanvankelijk. Overleg met gemeenten was onvoldoende en de vereiste expertise was bij de politie afwezig. Gemeenteambtenaren en milieuofficieren waren aan het begin van de jaren negentig ontevreden over het niveau van de politie. De samenwerking tussen OM, gemeenten en politie groeide, maar was destijds nog lang niet optimaal (Van den Berg en Hahn, 1992). Na deze periode is begonnen met het opbouwen van een landelijke handhavingsstructuur en daarmee is meer nadruk gekomen op het regionale niveau. De LCCM werd in het leven geroepen om activiteiten op elkaar af te stemmen en in maart 1993 werd de Wet Milieubeheer geïntroduceerd. De politie is sindsdien verantwoordelijk voor ongeveer de helft van alle milieu-processen verbaal. Veel van deze pv's komen tot stand bij controles door andere instanties, waarbij de politie assistentie verleent (Vijfde voortgangsbericht, 1993).

Met gemeenten en provincies is overeengekomen dat zij per 1 januari 1995 een 'adequaat handhavingsniveau' bereikt zouden hebben. Voor de gemeenten bleek dit te optimistisch en het doel werd doorgeschoven naar 1997. Justitie deed veel aan deskundigheidsbevordering van het OM. De grote reorganisatie van de politie heeft aanvankelijk geleid tot een terugval in handhavingsinspanningen, maar de politie is er wel in geslaagd de taken van voormalige milieubureaus onder te brengen bij reguliere onderdelen van de politie organisatie. Gedoogsituaties konden in aantal aanzienlijk worden teruggebracht. De samenwerking met handhavingspartners kwam van de grond (zesde voortgangsbericht in: Oostdijk et al., 1995). Het verzamelen, behouden en opbouwen van kennis over milieuwetgeving bij OM en politie is echter een moeizaam proces. Veelal ging de opgebouwde expertise na afloop van onderzoeken weer verloren.

In 1995 heeft het OM het plan van aanpak *De pioniersfase voorbij* opgesteld. Daarin worden regionale handhavingsverbanden voorgesteld, die voor een meer structurele bundeling van krachten moeten zorgen. De handhavingsverbanden zouden zich op de wat meer ingewikkelde inrichtingsgebonden milieudelicten moeten gaan richten. Het voorstel is door het OM (Parket-Generaal Milieu) en het Nederlands Politie Instituut (NPI) uitgewerkt in de notitie *Model Strafrechtelijke Aanpak Inrichtingsgebonden Milieucriminaliteit* van april 1997. De aanpak wordt ondersteund door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Het inhoudelijke doel van de handhavingsverbanden is het bewerkstelligen van een adequaat niveau van de opsporing van inrichtingsgebonden milieudelicten, zodanig dat een verbetering c.q. vervolmaking van de infrastructuur voor de aanpak van milieucriminaliteit tot stand wordt gebracht.

Deze infrastructuur heeft dan de volgende onderdelen:



- onderzoeken naar vrije velddelicten en eenvoudige inrichtingsgebonden delicten worden door (willekeurig welke) opsporingsambtenaren uitgevoerd;
- meer ingewikkelde onderzoeken naar inrichtingsgebonden delicten worden uitgevoerd door de handhavingsverbanden op het niveau van de regio;
- de bestrijding van (middel)zware milieucriminaliteit vindt plaats door (inter)-regionale samenwerkingsverbanden.

De handhavingsverbanden richten zich dus op een tussenniveau van milieucriminaliteit, niet op de zeer eenvoudige en lichte delicten (die afzonderlijke handhavingsinstanties zelf kunnen afdoen), evenmin op de zware milieucriminaliteit (waarvoor de LMG is ontwikkeld).

Voor de handhavingsverbanden is geen keurslijf bedacht. De OM/NPI-notitie spreekt wel van structurele samenwerking, maar in de regio's kan, afhankelijk van de situatie, voor een specifieke invulling worden gekozen. De VNG spreekt van een afsprakenstructuur en uitdrukkelijk niet van structurele werkverbanden. Er zijn derhalve diverse varianten mogelijk. Als minimumvariant geldt een reservoir of pool bij bestuur en politie van geschikte functionarissen. Er worden dan afspraken gemaakt over de levering van capaciteit uit dit reservoir wanneer het OM hier een beroep op doet.

Een veel zwaardere variant heeft de vorm van een structureel samenwerkingsverband, waarin voor een langere periode structureel capaciteit beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van een handhavingsteam met een meer permanent karakter.

Als tussenvariant geldt een mengvorm: een min of meer vaste kern van (politie)functionarissen die, indien zich bepaalde onderzoeken voordoen, aangevuld kan worden met andere politiefunctionarissen, buitengewone opsporingsambtenaren (bijvoorbeeld van de Bijzondere Opsporingsdiensten BOD's van het Ministerie van Landbouw of VROM) en bestuur.

De handhavingsverbanden hebben, gezien de nadruk op opsporing en strafrechtelijke vervolging, een politieke invalshoek en staan onder leiding van de Officier van Justitie. OM en politie zijn verantwoordelijk voor de inzet van opsporingsambtenaren en de opzet van de onderzoeken. De wijze waarop concreet capaciteit van politie en bestuurlijke diensten wordt ingezet wordt bepaald door de Officier van Justitie, na overleg met de politiecoördinator en (indien aanwezig) het CIP.

De precieze aansturing en verdeling van verantwoordelijkheden alsmede de levering van capaciteit in algemene zin kunnen in een algemeen of bestuurlijk convenant tussen OM, politie en bestuur worden vastgelegd. Hierin kunnen ook afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie over bestuurlijke en strafrechtelijke acties inzake milieudelicten en -overtredingen.

Daarnaast kunnen per onderzoek operationele convenanten worden gesloten, waarin de hoeveelheid en aard van de te leveren capaciteit en de periode waarin deze beschikbaar wordt gesteld door iedere partij en eventuele externe partners worden benoemd.

## 2.5 Een criminaliteitsbeeld

De samenwerkingsverbanden passen in een professionele, projectmatige en gefaseerde aanpak van milieuzaken, waarin verschillende accenten kunnen worden gelegd en waarbij ook verschillende werkwijzen kunnen worden gekozen.

In de OM/NPI-notitie hebben handhavingsverbanden een politieke invalshoek met een nadruk op opsporing en strafrechtelijke vervolging. De samenwerking met het bestuur is deels bestuursondersteunend, maar vooral gericht op het verkrijgen van informatie uit bestuurlijke toezichtsactiviteiten en op het versterken van de regie over de handhaving onder leiding van de Officier van Justitie. De zwaartepunten liggen dan in het toezicht en, bij gebleken onregelmatigheden, in de opsporing.

Er is ook een ontwikkeling naar een meer pro-actieve vorm van handhaving. Om criminaliteit beter in de greep te krijgen wil men dan niet alleen maar afwachten en reageren op gevallen waarbij misstanden aan het licht komen. Men gaat naar overtreders op zoek, delicten worden 'gehaald'. De vraag is dan waar gezocht moet worden. Hiervoor wordt de informatiecyclus ingezet (zaken -> beeldvorming -> informatie -> analyse -> zaken), waarmee door middel van het verzamelen, bewerken en veredelen van informatie een duidelijker criminaliteitsbeeld met gelegenheidsstructuren wordt gevormd, waarmee op een systematische manier keuzes kunnen worden gemaakt en prioriteiten kunnen worden gesteld.

De aldus verzamelde kennis is bedoeld om een stap verder te gaan dan het opsporen van individuele zaken, waarvan men zich niet realiseerde dat ze gelijksoortig zijn (Van den Bogert et al., 1998). Het model op basis van de informatiecyclus is in de afgelopen jaren door de Inspectie voor de Milieuhygiëne voor de milieuhandhaving naar voren gebracht en bepleit. In verschillende regio's is dit opgepakt, hetgeen tot handhavingsverbanden heeft geleid die de nadruk leggen op het verzamelen en veredelen van informatie en op het leren van eerdere ervaringen. Waar OM en politie het afronden van zoveel en zo zwaar mogelijke zaken als (impliciete) succescriteria hanteren, ligt hier het accent op het zo volledig mogelijk in beeld brengen van de problematiek, zodat daar vanuit een positie met overzicht op gereageerd kan worden. Milieuzaken zouden dan niet meer ad hoc gedraaid moeten worden, maar een meer systematische aanpak krijgen. In sommige gevallen kan dat ook betekenen dat bestuurlijke maatregelen effectiever kunnen worden toegepast.

Deze nieuwe aanpak wordt, zij het niet steeds in gelijke mate of op dezelfde manier, toegepast in een aantal handhavingsverbanden die in het onderzoek aan de orde komen.

### 3 DE SAMENWERKINGSVERBANDEN

#### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van acht verschillende samenwerkingsverbanden voor milieuhandhaving. Van elk samenwerkingsverband bespreken we de voorgeschiedenis en de partners, de inbedding (met het zwaartepunt van de samenwerking, het draagvlak en de manier waarop beslissingen worden genomen: de daadkracht), de werkwijze (informatiepositie en eventueel de overdracht van zaken) en de opgedane ervaringen (met daarbij de aard en de omvang van de behandelde zaken). Het informatiegehalte verschilt per samenwerkingsverband: met sommige is al heel wat meer ervaring opgedaan dan met andere, die nog heel pril zijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht, waarin we een aantal kenmerken van de samenwerkingsverbanden samenvatten.

#### 3.2 Zuid-Holland/Den Haag

##### *Inleiding*

Het regionaal handhavingsteam (RHT) Zuid-Holland/Den Haag is samengesteld uit experts van verschillende organisaties. Het team houdt zich in eerste instantie bezig met vooronderzoek. De bevindingen worden naar de meest in aanmerking komende partner(s) doorgeleid met de bedoeling dat zij actie ondernemen.

##### *Voorgeschiedenis en partners*

Het RHT opereert in het arrondissement Den Haag. In de praktijk voerden de gemeenten er geen systematisch milieuhandhavingsbeleid. Er was wel sprake van samenwerking tussen instanties, maar die vond op ad hoc-basis plaats. De opgedane kennis verdween daardoor, terwijl de controle en opsporing juist veel kennis, ervaring en dus continuïteit vereisen.

Tot de oprichting van het RHT is in het Provinciaal Milieu Overleg (PMO) besloten. De augustusbrief van de ministers van V&W, VROM en Justitie, waarin grondige samenwerking bij milieuhandhaving wordt geëist, heeft daarbij een stimulerende rol gespeeld. In 1997 is de samenwerking geformaliseerd met de ondertekening van een convenant. Aan het team nemen de hoogheemraadschappen Delfland, Schieland en Rijnland, de provincie Zuid-Holland, het OM, de politiekorpsen Haaglanden en Hollands Midden en de Regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne deel.

### *Inbedding*

Het RHT wordt aangestuurd door het Bestuurlijk Overleg RHT (strategisch niveau) en een begeleidingscommissie RHT (beleidsniveau). De begeleidingscommissie is opdrachtgever voor het RHT en heeft als taak het doen van voorstellen voor operationele onderzoeken. Binnen de commissie vinden daarover inhoudelijke discussies plaats. Daarnaast zijn de leden van de commissie afkomstig van de verschillende partners en vervullen zij ook een brugfunctie naar deze organisaties. Er is een Dagelijks Bestuur (DB) dat zich in hoofdzaak richt op lopende zaken. Het DB is door de begeleidingscommissie benoemd.

### *Werkwijze*

De primaire taak van het RHT is het verzamelen van de informatie en het uitvoeren van de probleemanalyse in het vooronderzoek, dat wil zeggen: het voorbereiden van projecten op gebied van middelzware milieucriminaliteit. Hiervoor is expertise beschikbaar op diverse terreinen: milieutechnisch, milieujuridisch, accountancy, opsporing, informatierecherche en projectleiding.

De personele bezetting van het RHT laat zien dat de politie een constante factor is. Daarnaast levert ook de provincie een belangrijk aandeel in de mensen. In verband met de capaciteit binnen de andere deelnemende organisaties is een deel van de leden slechts part-time aan het team verbonden, hetgeen de nodige afstemmings- en communicatieproblemen met zich meebrengt. Het team is gehuisvest op een aparte locatie in Pijnacker, los van de betrokken partners.

In de Zuid-Hollandse benadering is een belangrijke functie weggelegd voor de begeleidingscommissie van het RHT. Deze beslist over de selectie van zaken. Het RHT levert daarvoor materiaal, maar heeft zelf geen stem in het vervolgtraject, qua beslissing noch qua uitvoering. Het rapport dat de bevindingen van het RHT bevat wordt overgedragen aan één of meerdere partners. Ook daarbij is de begeleidingscommissie belangrijk, want de leden worden geacht voldoende mandaat te hebben om het onderzoek naar hun eigen organisatie te kunnen doorgeleiden.

In het vooronderzoek wordt gezien wat er gaande is. Vervolgens kunnen aanbevelingen worden gedaan die een strafrechtelijk of een bestuurlijk traject tot gevolg hebben. Blijkt er sprake te zijn van wetsovertredingen, dan wordt een eindrapportage gemaakt met voorstellen voor concreet onderzoek.

Het RHT zal een dergelijk onderzoek dus niet zelf uitvoeren. In Zuid-Holland is ervoor gekozen de expertise van het team puur te gebruiken tijdens het vooronderzoek. Het is de bedoeling dat onderzoeken worden geadopteerd door een van de partners in het RHT. Het onder-

zoek vindt dan plaats binnen de gezagslijn van die partners. Eerst in de operationele fase, dus na overdracht, wordt van partners zo nodig aanvullende capaciteit gevraagd: de zogenoemde *flexibele rand*.

Hieraan vooraf gaat het verzamelen van informatie. Het RHT is hiervoor in belangrijke mate afhankelijk van de betrokken organisaties en onderhoudt contacten met deze instanties, onder andere om informatie te verkrijgen uit de reguliere toezichts- en opsporingsactiviteiten. De teamleider besteedt een belangrijk deel van zijn tijd aan het bestendigen en verstevigen van de informatiepositie.

### *Ervaringen*

Het RHT heeft inmiddels enkele grote zaken opgepakt en onderzocht. Op het moment van het evaluatie-onderzoek was één grote zaak, over slootdemping in de Krimpenerwaard, volledig afgerond met een eindrapportage en overdracht. Enkele andere grote zaken, waaronder een zaak over afvalverwijdering, waren nog in uitvoering of in de afrondende fase.

De slootdempingszaak draaide om de omvang van (illegale) slootdempingen en terreinverhardingen in de Krimpenerwaard met onbewerkt bouw- en sloopafval en verontreinigde grond. Eerdere pogingen dit probleem aan te pakken waren niet erg succesvol. Volgens het RHT is dat te wijten aan het feit dat het achterliggende afvalnetwerk niet volledig in beeld gebracht kon worden. Er was onvoldoende sprake van bundeling van kennis en informatie. Inmiddels heeft dit onderzoek tot strafrechtelijke en bestuurlijke stappen geleid.

De meerwaarde van de werkwijze ligt erin dat zaken werden opgepakt die het reguliere niveau van handhaving overstijgen. Kijkt men *sec* naar het functioneren van het team, dan lijkt de bundeling van expertise louter positieve kanten te hebben. Het werk van het team heeft zich echter niet altijd vertaald in gerichte opsporing of verbetering van toezicht. Dit wijst erop dat de samenwerking rond het RHT minder goed verloopt dan de samenwerking in het team.

### **3.3 Zeeuws-Vlaanderen**

#### *Voorgeschiedenis en partners*

Reeds in het begin van de jaren negentig waren bestuurders in Zeeuws-Vlaanderen geïnteresseerd in informatie over (de strafrechtelijke aanpak van) milieucriminaliteit. Er was daardoor een goede voedingsbodem voor een gezamenlijk milieu-aanpak. Op 1 juli 1997 is de samenwerking, die al sinds 1991 bestaat, door de ondertekening van een convenant formeel en

structureel gemaakt en geïntensiveerd. Er is echter nog geen sprake van verankering in regulier beleid.

In het RHT Zeeuws-Vlaanderen werken het OM, de politie, de zeven gemeenten in de regio, drie waterschappen (inmiddels samengegaan in één waterschap), Rijkswaterstaat Zeeland, de Algemene Inspectie Dienst Zuid (AID), de Regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne en de Provincie Zeeland samen. Zij hebben het convenant ondertekend. Alle participanten in het RHT zijn gelijkwaardig.

Incidenteel wordt samengewerkt met de Douane.

### *Inbedding*

In Zeeuws-Vlaanderen bestaat een intergemeentelijk overleg, waarin alle gemeenten zijn vertegenwoordigd. Alle hebben het convenant ondertekend en al sinds 1991 wordt milieubeleid gevoerd. De infrastructuur is dus stevig. De zeven gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zijn als één partner aan te spreken. Zij leveren gezamenlijk capaciteit en als aan het einde van het jaar blijkt dat een gemeente meer heeft geïnvesteerd dan de andere volgt er een onderlinge afrekening.

Belangrijke factor is het mandaat van de leden van het Regionale Kontaktgroep Milieu overleg (RKM). De teamleider kan bijvoorbeeld om capaciteit vragen in het RKM, zonder dat RKM-leden eerst met hun achterban moeten overleggen.

Het convenant is ruim en biedt weinig beperkingen. Er is veel ruimte voor persoonlijk inbreng en vormgeving. Alleen voor het bestuur liggen er beperkingen als het gaat om informatieverstrekking. De Officier van Justitie kan er voor kiezen zich terughoudend op te stellen.

Uitgangspunt is dat op efficiënte wijze complexe zaken worden behandeld. Een zaak wordt als complex beschouwd wanneer een gemiddelde politieman er niet mee uit de voeten kan omdat bijvoorbeeld de aanwezigheid van (gedoog)vergunningen onduidelijk is, de wetgeving ingewikkeld is, de bewijsvoering lastig is of wanneer het onduidelijk is om welke (afval)stoffen het betreft of welke organisatie achter de overtreding(en) zit. Er zijn geen meetbare doelstellingen geformuleerd over bijvoorbeeld het aantal zaken dat jaarlijks moet worden afgehandeld.

### *Werkwijze*

Van verschillende kanten worden te onderzoeken zaken aangedragen: politie, lokale contactgroepen milieu-overleg (LKM), toezichthouders, gemeente, VROM en provincie. De Officier van Justitie en het hoofd van de justitiële dienst (HJD) beslissen welke zaken worden onderzocht. Een voorwaarde bij de selectie van zaken is dat er een strafrechtelijke component is.

Een zaak die alleen bestuursrechtelijk kan worden afgedaan is niet bedoeld voor het team. Zaken die directe milieuschade veroorzaken en zaken die betrekking hebben op de afvalbranche hebben prioriteit.

Er is een raamconvenant en per onderzoek wordt een deelconvenant gesloten. Een kernteam, bestaande uit een Officier van Justitie en twee milieurechercheurs, doet het vooronderzoek. In het vooronderzoek wordt de benodigde capaciteit en expertise besproken. Selectie van partners vindt op basis daarvan plaats. Per zaak wordt een nieuw team samengesteld en kan een andere projectleider worden aangesteld.

De Officier van Justitie is teamleider. In de praktijk wordt die taak gedelegeerd aan een onderzoeker. De teamleider heeft als taak alle zaken te coördineren en de voortgang te bewaken. De Officier van Justitie onderhoudt de contacten met de gemeenten. Gemeenten zijn niet altijd blij met de acties, vooral niet wanneer de provincie vergunninghouder is.

Er kunnen in de praktijk meer teams naast elkaar werkzaam zijn. Indien een onderzoek meer dan drie maanden loopt, is er een eigen locatie van waaruit men werkt. Er wordt gewerkt met fulltimers (vier dagen in het onderzoek). Alleen het waterschap levert wel eens parttimers.

In het vooronderzoek ligt de nadruk op informatieverzameling en het bij elkaar brengen van informatiestromen. Zodra de informatie secuur en volledig is en er een zaak ligt, start het voorbereidende onderzoek waarin de vraag centraal staat of de zaak alleen strafrechtelijk of bestuursrechtelijk en strafrechterlijk wordt aangepakt.

Als de zaak in kaart is gebracht volgt het operationele deel. Bij de overgang naar die fase gaan ten behoeve van een goede aansluiting één of twee mensen mee. Het RHT is dus ook betrokken bij de uitvoering. Het operationele team neemt het hele dossier over. Dat is een verschil met de situatie vóór 1997 en wordt als een groot voordeel ervaren.

Per project wordt een keuze gemaakt tussen onderzoek op grond van de Wet Economische Delicten (WED) of voor het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek (gvo) op grond van het Wetboek van Strafvordering. In de praktijk wordt vooral de WED toegepast.

### *Ervaringen*

De partners komen wel eens in de knel met hun eigen werk, maar in het convenant staat duidelijk dat de inzet van partners geclaimd wordt. Gemeenten hebben soms moeite met de werkwijze. Dat komt voort uit hun dubbele, conflicterende taak: toezichthouder en vergunningverlener.

De communicatie met de achterban wordt als goed ervaren. Door de zwijgplicht die ieder lid van het team heeft wordt de communicatie met de achterban echter beperkt. Het hoofd van de afdeling zorgt voor de terugkoppeling. Vanuit tactische overwegingen wordt informatie

soms niet naar buiten gebracht, vooral als er bij een organisatie toezichthouders werken die uit hoofde van die taak een bedrijf moeten bezoeken waartegen een onderzoek door het RHT loopt.

De respondenten zien veel positieve gevolgen van de samenwerking. Onderzoeken worden afgerond, en dat was vroeger niet vanzelfsprekend. De looptijd van de trajecten is korter. De expertise bij de deelnemers is vergroot. De werkwijze wordt als efficiënter ervaren. Bovendien gaat er een preventieve werking uit van het bestaan van het RHT.

Ook de verhoudingen tussen de partners onderling zijn verbeterd. Er is meer begrip voor de bestuurlijke kant en vanuit bestuurders meer begrip voor strafrechtelijke aanpak. De betrokken organisaties worden kritischer. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van "rammelende vergunningen" gaat het RHT niet verder met het onderzoek.

De milieurechercheurs vormen een regionaal informatiepunt. Door de bekendheid van het RHT heeft de gewone agent meer kennis over milieuzaken. Het RHT doet nu projecten, die afzonderlijke gemeenten anders zelf zouden moeten doen. Als een gemeente een plaatselijke zaak aandraagt, en andere gemeenten hebben een vergelijkbaar probleem, dan wordt de opgedane kennis ingezet om ook de problemen in de andere gemeenten op te lossen.

Respondenten zien wel aspecten die beter kunnen. De informatiebundeling is nog steeds niet optimaal. Daardoor zijn goede probleemanalyses niet altijd mogelijk. Er zijn enkele kleine zaken die, achteraf beoordeeld, niet door het RHT behandeld hoefden te worden. Door het handhavingsteam Zeeuws-Vlaanderen worden jaarlijks ongeveer twaalf zaken behandeld.

### 3.4 Friesland

#### *Voorgeschiedenis en partners*

Naar aanleiding van een onderzoek naar de aard en omvang van de milieucriminaliteit in Friesland is in 1995 besloten tot de oprichting van het Milieu Rechercheteam Friesland (MRF), een onderdeel van de regiopolitie. Het MRF is in maart 1996 van start gegaan, in eerste instantie voor een periode van twee jaar. Daarna heeft een evaluatie plaatsgevonden. In het in september 1998 verschenen evaluatierapport wordt geconcludeerd dat er goede gronden aanwezig zijn voor een blijvende verankering van een structureel milieurechercheteam bij de politie in Friesland. Het belang van een meer gestructureerde aanpak en opzet van onderzoeken en van intensievere interne en externe sturing wordt door veel betrokkenen onderkend. Bovendien is door het MRF een deel van de milieucriminaliteit in Friesland zichtbaar geworden.



Het doel van het MRF is het terugdringen van de mate waarin het milieu wordt aangetast. Er moet een behoorlijk nalevingsniveau worden bereikt en daarnaast moeten de gevolgen van overtredingen zo veel mogelijk worden beperkt. Het OM heeft een handhavingsstrategie ontwikkeld. Uitgangspunt is dat ervaring heeft geleerd dat handhaving van de milieuwetgeving het meest effectief is wanneer deze taak integraal wordt uitgevoerd. Dat wil zeggen dat het bestuurlijk bevoegd gezag en het strafrechtelijk bevoegd gezag vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid afzonderlijk en/of in combinatie handhavend optreden.

Het MRF is onderdeel van de regiopolitie. De samenwerking tussen het bestuur en het Openbaar Ministerie en de politie komt tot uiting in de begeleidingscommissie van het MRF, waarin het OM, de politie, de Inspectie voor de Milieuhygiëne, de provincie en een gemeente vertegenwoordigd zijn, de laatstgenoemde niet alleen namens zijn eigen gemeente, maar mede namens de andere Friese gemeenten.

### *Inbedding*

Friesland is verdeeld in zes politiedistricten. In elk district bestaat een recherche eenheid criminaliteitsbeheersing. Alle vormen van criminaliteit komen aan de orde, en milieucriminaliteit neemt geen bijzondere maar wel een vaste plaats in. In vijf van de zes districten is een districtelijke milieucoördinator aanwezig. Het zesde district zal snel volgen.

Op ressortniveau opereert het Regionaal Rechercheteam Friesland (RRF). Onderdeel daarvan is het MRF. De samenwerking vindt plaats in de begeleidingscommissie van het MRF.

### *Werkwijze*

Aanvankelijk besliste de begeleidingscommissie over de selectie van zaken die door het MRF onderzocht moesten worden, maar al vrij snel is dit uitgangspunt verlaten. De vergadering van recherchechefs, het hoofd van de divisie criminaliteitsbeheersing en een Officier van Justitie beslist nu over voorstellen tot onderzoek. De voorstellen worden geschreven op grond van verkregen tips over vermeende milieuovertredingen. Vanuit politie-tactisch oogpunt wordt gekeken of een voorstel wordt omgezet in een onderzoek door het MRF. Het OM heeft als uitgangspunt dat wordt gekeken naar de kernbepalingen van bijvoorbeeld vergunningen. Onder kernbepalingen worden verstaan de bepalingen die de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe de regeling strekt, of in verband waarmee de (overtreden) vergunning is afgegeven. Wordt een kernbepaling overtreden, dan volgt er direct een proces-verbaal. Als de overtreding een ondergeschikte bepaling betreft, moet de vergunningverlenende instantie actie ondernemen. Hoewel de belangen van de deelnemers aan het MRF soms haaks op elkaar staan, is er naar schatting van respondenten in tachtig tot negentig pro-

cent van de gevallen binnen het MRF overeenstemming over het benoemen van kembepalingen.

De begeleidingscommissie komt ongeveer een keer in de zes weken bij elkaar. Tijdens de vergadering wordt de stand van zaken van lopende onderzoeken weergegeven en daarnaast worden de nieuwe zaken besproken. De belangrijkste taak van de begeleidingscommissie is het scheppen van randvoorwaarden voor het goed functioneren van het MRF. Die taak houdt vooral in het voorkomen en oplossen van problemen tussen de verschillende bij het MRF betrokken instanties. Volgens betrokkenen is de rol van de begeleidingscommissie goed te vergelijken met smeerolie.

Zodra beslist is dat een zaak zal worden onderzocht gaat de politie aan de slag. Een belangrijk probleem is de beperkte capaciteit. Van de 1.300 politiemensen werken er zes bij het bureau milieuhandhaving van de regiopolitie. Zij krijgen steun van twee zogenaamde burgerdeskundigen. Van de 25 rechercheurs zijn er drie milieuspecialist. Per district is er een milieucoördinator aanwezig (voor zeventig procent van de tijd) en daarnaast kunnen gewone politiemensen nog een deeltaak hebben. Overigens is de beschikbare capaciteit wel groter dan vroeger, toen er alleen tijd aan milieucriminaliteit werd besteed als er niets anders te doen was. De schema's werden opgevuld met milieuzaken.

Afgesloten zaken worden door de begeleidingscommissie geëvalueerd. Er wordt dan ook gekeken naar de bestuurlijke aspecten, zoals knelpunten in de wet- en regelgeving, noodzakelijke bijstellingen van beleid in verband met gebleken foute uitgangspunten of onuitvoerbaarheid van beleid.

Sinds begin 1999 is op ressortniveau in Friesland het Milieu Info Team actief. Naast de politie levert ook de Inspectie voor de Milieuhygiëne een personele bijdrage. Dit team heeft vier tot zes leden die proberen bovenregionaal in kaart te brengen wat zich op het gebied van milieucriminaliteit afspeelt. Wanneer een overtreding in kaart is gebracht moet de zaak worden overgedragen aan een van de drie politieregio's, of eventueel aan een district.

Het is de bedoeling dat dit team ooit ook operationeel actief is. Op dit moment bestaat er met name bij de politie nog weerstand, uit angst om capaciteit kwijt te raken.

Volgens het parket Leeuwarden zal het jaar 2000 in het teken staan van de implementatie van de bestuursovereenkomst en dat betekent dat samenwerking bij de bestrijding van milieucriminaliteit een hoge prioriteit krijgt. Het is de ambitie om ook interregionaal te gaan samenwerken. Gedacht wordt aan een Milieurecherche Informatieteam dat werkt in de provincies Friesland, Groningen en Drenthe. Na voorbereiding moet het team de zaak overdragen aan de districtsrecherche die de zaak oppakt en afrondt.

## *Ervaringen*

Jaarlijks worden ongeveer zeshonderd strafzaken gedraaid. Het betreft grote en kleine zaken, die op verdachten worden geregistreerd, één per proces-verbaal. Het aantal zaken op jaarbasis loopt terug. Dit wordt mede veroorzaakt door een reorganisatie bij de politie.

## **3.5 Noord-Holland**

### *Inleiding*

In Noord-Holland is een Milieu Expertise Centrum (MEC) in oprichting dat zich richt op het inwinnen en veredelen van informatie die gebruikt wordt om zware en middelzware milieuzaken te kunnen opstarten. Daarnaast zijn er twee politieteams die zich primair met dit soort zaken bezighouden. Dat wil echter niet zeggen dat het werk van deze teams afwijkt van regulier politieonderzoek, het is gewoon recherchewerk: "milieu hoort erbij".

### *Voorgeschiedenis en partners*

In 1993 wilde regiopolitie Amsterdam-Amstelland tot een betere aanpak van de milieucriminaliteit komen. Aan de middelzware en zware milieucriminaliteit werd tot dan niets gedaan: "men was onbekend met de materie. De wetgeving was complex; de chemische kant van de zaak, daar wisten we haast niets van. Het hele afvalwereldje was nieuw". Binnen de centrale recherche is toen een team geformeerd met zeven formatieplaatsen. Er is een milieuhygiënisch specialist in dienst genomen, die van buiten kwam. Men is in het diepe gesprongen, kijkend naar wat men tegenkwam. Toch bleven het ad hoc-zaken die men oppakte. Van een meer gestructureerde werkwijze kwam nog weinig terecht.

Vanuit het OM Haarlem groeide de interesse voor een nieuwe aanpak nadat men een grote, drie jaar durende zaak tegen een bedrijf in Halfweg had gedraaid. Hier werd duidelijk dat controle door het bestuur was misgelopen.

Voor de Provincie Noord-Holland was de augustusbrief van de drie ministeries over samenwerking uit 1997 aanleiding om een plan te maken voor een provinciaal handhavingsteam met projectleiding vanuit de provincie. Dit plan haalde het niet. Politie en OM hadden bezwaren, want zij zagen meer in een strafrechtelijke aanpak en voelden niet voor een zware rol voor het bestuurlijk bevoegd gezag.

In oktober 1998 zijn twee operationele politieteams geformeerd. Het Interregionaal Recherche Milieuhandhaving Team (IRMT) werkt in de politieregio's Kennemerland, Noord-Holland-Noord en Zaanstreek-Waterland. Het tweede team, Topic Milieu, werkt in de politiere-

gio's Amsterdam-Amstelland en Gooi- en Vechtstreek. Het bouwt voort op het team in Amsterdam-Amstelland. Beide teams bestaan volledig uit politiemensen.

Informatievoorziening, informatieveredeling en projectvoorbereiding werden gezien als aparte taken die meer aandacht verdienen. De Inspectie voor de Milieuhygiëne en de provincie wensten bovendien één centraal aanspreekpunt, het MEC, dat nu in oprichting is. Het MEC staat los van de twee politieteams, die operationele strafrechtelijke milieuzaken draaien. Het MEC heeft als belangrijke taak het in beeld brengen van de milieuproblematiek. Het OM hecht hieraan veel belang. Het wil weten wat er speelt en daarin ook kunnen sturen.

In het MEC werken politie (IRMT en het Topic Milieu), OM, provincie en de Inspectie voor de Milieuhygiëne samen. Uitbreiding is mogelijk; in de toekomst zouden bijvoorbeeld waterschappen kunnen toetreden.

Het MEC heeft verschillende doelen. Het genereren van een criminaliteitsbeeld op gebied van de middelzware en zware milieucriminaliteit is belangrijk. Het verkennen van de markt moet het mogelijk maken om prioriteiten te bepalen. Uiteindelijk moet gekozen kunnen worden voor bepaalde zaken. Projecten kunnen dan worden voorbereid en operationele onderzoeken gaan van start. Evaluatie van deze gang van zaken maakt het mogelijk het criminaliteitsbeeld weer bij te stellen.

Doelstellingen met taken, activiteiten en bezetting zijn vastgelegd in een document. Dit is nog niet bekrachtigd, maar dat zal naar verwachting niet lang meer op zich laten wachten. Er zijn nog punten met betrekking tot gezag en financiën die moeten worden gladgestreken voordat het MEC werkelijk gaat draaien.

In eerste instantie, met het MEC nog niet operationeel, wil men liever een paar rake klappen uitdelen in middelzware zaken dan dat men zich van meet af aan richt op de grootste en moeilijkste zaken. Dat komt later. De kans op succes moet groot zijn en het MEC wil bij de start geen onzekere operaties beginnen.

### *Inbedding*

Het MEC is gehuisvest bij de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Het heeft een kleine vaste kern van medewerkers afkomstig uit de provincie, de Inspectie voor de Milieuhygiëne en de regiopolitie Amsterdam-Amstelland. Het IRMT en het Topic Milieu leveren afzonderlijk personeel wanneer er zaken voor hun team worden voorbereid. Deze personen nemen dus al in een vroeg stadium kennis van de materie en doorlopen het hele traject van vooronderzoek tot en met opsporingsonderzoek. De twee teams pakken een groot deel van de zaken op. Het gaat dus niet om onwetende organisaties, die overtuigd moeten worden. Het is de bedoeling dat problemen rond de overdracht van zaken hiermee worden ondervangen.

De vaste kern van het team kent een analist, afkomstig van de provincie. Daarnaast zal er vanuit de Inspectie een inspecteur worden toegevoegd, die geschoold is in milieuhygiëne. Van de provincie komt een jurist en van de politie komt de teamleider met een rechercheachtergrond en de administratieve ondersteuning.

### *Werkwijze*

Worden onderzoeken gestart, dan wordt de vaste kern van het MEC uitgebreid met mensen die de gewenste expertise kunnen toevoegen. Zo haalt men capaciteit van buiten in het MEC, volgens het idee van de *flexibele rand*. Kan de benodigde expertise niet door de partners geleverd worden, dan kan die van buiten worden ingehuurd, bekostigd met BOP-gelden (Bijzondere Opsporingsgelden Politie). Een dergelijke externe deskundige kan voor de duur van het vooronderzoek worden ingehuurd, toegevoegd aan het MEC, maar hij kan ook in een latere fase bij de opsporing betrokken worden; dan sluit hij zich aan bij een van de twee politieteams.

Iedere partner die aan het MEC deelneemt, betaalt zijn eigen mensen. Deze personen blijven ook deel uitmaken van hun eigen organisatie. Degenen die in de beide teams zitten worden niet in een aparte locatie ondergebracht; de teams blijven op hun eigen plaats bij de politie. De vijf mensen die de kern van het MEC vormen worden daarentegen ondergebracht bij politie Amsterdam-Amstelland. Hier wil men evenwel de regel hanteren dat zij minimaal een dag per week teruggaan naar hun eigen organisatie, niet alleen om voeling te houden met de organisatie, maar ook om informatie te verzamelen en om af te tasten wat er speelt. Hoewel het MEC nog niet operationeel is, wordt verwacht dat men vanuit de werkvloer voldoende informatie zal aanleveren.

Het MEC wil een model ontwikkelen met een aantal standaarden, dat afwikkeling van gecompliceerde milieuzaken kan vergemakkelijken: niet een probleem oplossen en naar de volgende zaak gaan, maar zoeken naar een benadering met meer structuur. Informatie staat daarbij centraal.

Tot op dit moment komt informatie over milieucriminaliteit op verschillende plaatsen binnen, waarop vervolgens al dan niet wordt gereageerd. Als het MEC functioneert, is het de bedoeling dat de informatie bij de vaste kern terecht komt. In het structureren van het proces dat deze informatie koppelt aan onderzoek en opsporing moet de winst van het MEC liggen. Daarnaast wil men tot afspraken komen over verantwoordelijkheden, activiteiten en beheersaspecten. Bij een probleem benadert het MEC alle betrokken partijen. Hoe wordt het probleem aangepakt en welke partners spelen daarin welke rol?

De deelnemers in de vaste kern houden zich met criminaliteitsbeeldanalyse en marktverkenning bezig. Zij verzamelen informatie, bereiden over bepaalde potentiële zaken een overleg voor (het P-overleg: Probleemverkenning- en Prioriteitenoverleg) en informeren bij die gelegenheid de stuurgroep. In deze groep zitten vertegenwoordigers van het OM (milieuofficieren van Amsterdam en Haarlem) en de drie projectleiders van het IRMT, Topic Milieu en het MEC. Op basis van dit overleg worden prioriteiten vastgesteld. De provincie en Inspectie Milieuhygiëne zijn in de stuurgroep niet vertegenwoordigd, omdat politie en OM van mening zijn dat het strafrechtelijke onderzoeken moeten worden. Een zuivere opstelling daarbij is alleen mogelijk wanneer bestuurlijke belangen geen rol (kunnen) spelen.

In het provinciaal (ambtelijk) milieuoverleg (PMO), vraagt de stuurgroep advies aan bestuurlijke handhavende instanties. Daar kunnen bestuurders hun mening geven over de zaken waar het MEC zich de komende maanden mee gaat bezighouden. Zo heeft het bestuur (toch nog) invloed en zo tracht men, van de andere kant, ook commitment van het bestuur te verkrijgen.

In een volgende fase komen verdachte bedrijven of personen in beeld. Dan gaat het MEC kijken wat er aan de hand is en wat potentiële strafrechtelijke zaken zijn. In het S-overleg (selectie strafrechtelijk onderzoek) beslist het OM welke zaken opgepakt worden, net zoals dat gebeurt bij reguliere (niet-milieu)zaken. Politie en MEC adviseren daarin. Op het moment dat zaken gedraaid gaan worden participeert het IRMT of Topic Milieu.

### *Ervaringen*

Het MEC is nog niet operationeel; over ervaringen kunnen dus nog geen uitspraken worden gedaan.

Wat de beide teams betreft, kan gezegd worden dat het veel voorkomende probleem van capaciteit daarmee in belangrijke mate lijkt te zijn ondervangen. Er hoeft niet steeds ruimte voor milieuzaken te worden bedongen, omdat die reeds is gereserveerd.

## **3.6 Twente**

### *Inleiding*

De Afdeling Milieu in Twente is een initiatief van de regiopolitie. Het is een team dat uitsluitend uit ambtenaren van de regiopolitie bestaat en het werkt voor de hele regio. De districten bestrijden zelf, als onderdeel van de basis politiezorg, ook milieucriminaliteit. De Afdeling Milieu ondersteunt de districten bij milieuzaken en dient als een informatiepunt.

### *Voorgeschiedenis en partners*

In Overijssel is onder invloed van het NMP in 1989 begonnen met het uitbreiden van de milieutaak van de politie. In 1989 is het tijdelijke Regionaal Bureau Milieuhandhaving opgericht. Van de totale capaciteit van het korps zou vier procent aan milieutaken worden besteed. Bovendien is er voor 650 agenten een milieucursus georganiseerd. Dit scholingsprogramma heeft niet het gewenste resultaat gehad; hooguit tien procent van de cursisten heeft iets met de verkregen kennis gedaan.

In juni 1996 heeft de korpsleiding besloten een Vakgroep Milieu in te stellen. De vakgroep startte de Politie Milieutaak Monitor om knelpunten in kaart te brengen. Aan de hand daarvan is per januari 1999 de Afdeling Milieu opgericht.

Dit is een team dat geheel uit politieambtenaren bestaat. Hoewel decentralisatie een belangrijk uitgangspunt is in het beleid, is toch besloten voor de oprichting van een team dat werkt voor het hele korps. De reden daarvoor is dat er tien formatieplaatsen beschikbaar zijn. Dat betekent per district ongeveer een halve formatieplaats, waardoor samenwerking voor de hand lag. Drie ambtenaren zijn verantwoordelijk voor de coördinatie, zeven zijn belast met uitvoering.

Districtschefs zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de milieuzorg in hun district. Milieuzorg maakt ook onderdeel uit van de districtbeleidsplannen. De Afdeling Milieu ondersteunt bij het opstellen van de districtbeleidsplannen. Voor de uitvoering van het beleidsplan wordt een overeenkomst gesloten met de Afdeling Milieu. Dit leidt tot activiteitenplannen, waarvan de uitvoering rechtstreeks vanuit de Afdeling Milieu wordt aangestuurd.

In eerste instantie is het team opgericht voor een jaar, maar het zal naar verwachting permanent worden.

### *Inbedding*

De Afdeling Milieu bestaat uitsluitend uit politieambtenaren. Iedere zes weken is er overleg met contactambtenaren uit de basispolitiezorg. Het doel is niet meer dat iedere politieman de milieuproblematiek in de vingers heeft, maar dat de materie inzichtelijk en laagdrempelig wordt gemaakt. Problemen kunnen dan bij het team worden gemeld.

Het team stelt zich dienstbaar op. Daardoor wordt het door de rest van het korps niet als concurrent gezien. Ondersteuning van districten heeft dan ook prioriteit.

Er is een regionaal handhavingsoverleg met (23) gemeenten, het OM, de Inspectie voor de Milieuhygiëne, de provincie en het waterschap. De Regio Twente coördineert het overleg en

voert het secretariaat. De gemeenten hebben ook individueel contact met de Afdeling Milieu. Zij voeren ieder een eigen milieubeleid. De gemeenten moeten hun milieuproblemen melden. Het feit dat zij een economisch belang hebben geldt als probleem; zaken worden laat gemeld. Ook de politie meldt pas in een laat stadium dat er een onderzoek gaande is. Het overleg kan nog aan structuur en openheid winnen.

### *Werkwijze*

Het team is sinds kort gevestigd in Hengelo. Iedere ochtend heeft het team een korte vergadering waar de binnengekomen zaken worden besproken. De verschillende bureaus in de regio melden die zaken per fax. Per zaak wordt gekeken naar de mogelijkheid en type ondersteuning. Selectiecriteria zijn de ernst van de overtreding, de schade, de eventueel bekende dader en de scoringskans. Ook wordt er gekeken of er een verband bestaat met andere zaken. Een belangrijke taak van het team is de informatievoorziening. Het team grijpt bij een melding vaak niet zelf in, maar ondersteunt het district dat de melding deed. Zo wordt er geadviseerd over praktische en juridische zaken en over de omgang met het bestuur.

### *Ervaringen*

Het team heet sinds 1999 Afdeling Milieu, maar voor die tijd bestond het al. De laatste jaren is het aantal processen-verbaal gestegen van vierhonderd tot zeshonderd per jaar. Er wordt verslag gedaan in het jaarlijkse Regionale Milieurapport.

## **3.7 Gelderland**

### *Inleiding*

De situatie rond zware en middelzware milieucriminaliteit wordt door een scan, de Cri-Mi-Scan, in beeld gebracht. Vervolgens selecteert men zaken, die door de politie op reguliere wijze worden onderzocht. De nadruk ligt op een strafrechtelijke aanpak. Het gaat niet om een team, maar om een projectorganisatie.

### *Voorgeschiedenis en partners*

In het voorjaar 1998 is door de Inspectie voor de Milieuhygiëne Oost, het OM (Arrondissement Zutphen) en Afdeling Recherche Ondersteuning van de Regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland het initiatief genomen om te komen tot een betere afstemming bij de aanpak van



zware en middelzware milieucriminaliteit. Er bleek behoefte te bestaan aan nauwere samenwerking.

De regio heeft zijn eigen karakteristieken, maar er speelt, voor zover bekend, niet een specifieke problematiek die men elders niet aantreft en die om een aparte benadering vraagt. Evenmin is er een bepaald incident geweest, dat een moment van ommekeer markeerde. Eerder was sprake van groeiend besef dat zware en middelzware milieucriminaliteit onvoldoende werden bestreden en dat daar verandering in moest komen. Er is een werkgroep gevormd om een plan te maken dat deze samenwerking meer gestalte zou geven, met inachtneming van verantwoordelijkheden der betrokken partijen. In oktober 1998 is een projectplan opgesteld en ondertekend

Het project Cri-Mi-Scan is een samenwerking van drie partners: Het OM (Arrondissement Zutphen), de Inspectie voor de Milieuhygiëne Oost en de regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland. Het zwaartepunt ligt op de strafrechtelijke aanpak, niet op een bestuurlijke benadering.

Cri-Mi-Scan krijgt gestalte binnen bestaande organisaties. Het gaat om bestaande capaciteiten; er zijn geen nieuwe middelen aangewend om het samenwerkingsverband te bekostigen.

### *Inbedding*

Cri-Mi-Scan kent een beleidsgroep en een projectgroep. Beide groepen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de drie deelnemende organisaties.

De beleidsgroep bestaat uit een milieu-OvJ, het hoofd van de groep handhaving II van Inspectie voor de Milieuhygiëne en het hoofd van de afdeling rechercheondersteuning van de politie. Deze groep houdt zich bezig met de besluitvorming over de te scannen onderwerpen en de doorgeleiding van resultaten. Verder geeft de groep sturing aan de voortgang van het project en zorgt men voor afstemming met andere vormen van handhaving.

De projectgroep kent twee informatierechercheurs en een misdaadanalist van de politie, een parketsecretaris en een medewerker van Inspectie voor de Milieuhygiëne. De projectgroep zal aan de hand van de beeldvorming aan de beleidsgroep concrete voorstellen doen voor aanpak van zaken. Daarnaast is deze groep belast met de uitvoering van de scan, waarover ze rapporteert aan de beleidsgroep. De projectgroep moet zelf zorgdragen voor voldoende expertise binnen haar gelederen.

### *Werkwijze*

In de Gelderse werkwijze neemt de scan, waaraan Cri-Mi-Scan zijn naam ontleent, een centrale plaats in. De projectgroep ontwikkelt een scanmethode, die primair een potentieel risicogebied scant op de aanwezigheid van milieucriminaliteit. Secundair wordt zicht gekregen

op kwetsbare situaties die ermee samenhangen, zoals regelgeving, beleid en handhaving. De resultaten van de scanmethode worden vervolgens voorgelegd aan de beleidsgroep.

De uitvoering van de scan betreft tevoren geïdentificeerde risicogebieden. Is hier sprake van strafbare gedragingen en/of kwetsbare situaties? De bevindingen worden vastgelegd in een rapportage met conclusies en aanbevelingen voor de beleidsgroep. Deze groep leidt de resultaten door naar afgeleide doelgroepen, zoals het kernoverleg recherche of bestuurlijke actoren.

De evaluatie van de scanmethode vindt plaats na een voorgesteld keuzeonderwerp en na elke uitgevoerde scan. Gelet wordt op tijdsinvestering, concreetheid van resultaten, effectiviteit van de scan, kwaliteit van de producten en follow-up van de resultaten.

Afhankelijk van de uitkomst van een scan maken OM, politie en Inspectie afspraken over het vervolgtraject en over verantwoordelijkheden daarbij. Dit is het moment waarop men de zaak moet overdragen. Gaat het om een te verwachten grote inspanning, dan moet geconcurrereerd worden met andere vormen van criminaliteit. Er bestaan afspraken waar men op terug kan vallen, bijvoorbeeld dat een RBT (Recherche Bijstand Team) met enige regelmaat een milieuzak moet uitvoeren. Er is rekening gehouden met de noodzaak om de zaken onder te brengen en met een voldoende mandaat om zich daar ook sterk voor te kunnen maken. In Gelderland is het OM een actieve partner en gezien de gezagslijnen binnen het strafrechtelijke traject draagt dat bij aan een snelle besluitvorming.

Daarnaast is uitgangspunt dat Cri-Mi-Scan niet iets is dat apart staat, maar dat mensen zich erbij betrokken voelen. Het werk moet een service zijn voor mensen in de districten. "Cri-Mi-Scan doet werk zodat men op andere plaatsen zaken kan draaien, zo moeten die mensen dat voelen". Men probeert dus niet alleen draagvlak te krijgen via eensgezindheid in hogere echelons van de diverse organisaties, maar ook via goede contacten met personen die dicht bij de praktijk staan.

Deze betrokkenheid is ook belangrijk voor het verzamelen van informatie. Er wordt gestreefd naar goed contact met personen die een netwerk hebben en die kunnen overzien wat zich in hun omgeving afspeelt. Het doel is dus niet dat iedereen binnen de betrokken organisaties volledig op de hoogte moet zijn van Cri-Mi-Scan en dat gegevens vanuit alle niveaus bij een scan meegeewogen kunnen worden. Er wordt niet gestreefd naar volledigheid en perfectie, maar reëel en praktisch wordt de vraag gesteld: wat is hier nou eigenlijk aan de hand?

Voor antwoorden wordt vanuit Cri-Mi-Scan contact gezocht met een beperkt aantal personen op strategische posities, onder anderen milieuoördinatoren, de Inspectie, gemeenten en waterschappen. Daarnaast worden ook informatiesystemen van de politie bevraagd. De informatie wordt dus gehaald. Krijgt men op deze manier belangrijke signalen, dan is het de bedoeling dat die gecontroleerd worden door verschillende bronnen te raadplegen, waardoor de in-

informatie gevalideerd wordt. Zo ontstaat een beeld en daarvan zeggen meerdere informanten dat ze dat herkennen en dat ze menen dat het met de werkelijkheid overeenkomt.

### *Ervaringen*

In het najaar van 1998 werd ervan uitgegaan dat een scan, inclusief de voorbereiding en evaluatie, in een half jaar kan worden uitgevoerd.

Een jaar later is een eerste beeldvormingsfase afgesloten en er is een concrete verkenning uitgevoerd naar een groep bedrijven die in verband gebracht wordt met bepaalde milieudelicten. Deze bedrijven komen voor nader onderzoek in aanmerking. Er zijn nog geen feitelijke zaken gedraaid en er zijn in dit stadium dus ook nog geen verdachten voor de rechter gebracht. Er is wel cultuurverschil tussen Inspectie voor de Milieuhygiëne enerzijds en OM en politie anderzijds. De eerste maakt graag beelden als strategische en tactische input voor beleid; de laatste twee neigen meer naar praktische toepassing: "we moeten zaken draaien". Dit betekent dat er van beide kanten aanpassingen worden verlangd. Op dit moment zijn alle betrokkenen doordrongen van de noodzaak om binnen een niet al te lange periode aanwijsbaar succes te kunnen tonen. De partijen zijn in de loop van de rit naar elkaar toegegroeid.

Gezien het feit dat er geen team is opgericht, geen extra investeringen zijn gedaan en volledig binnen bestaande structuren wordt gewerkt, kunnen te hoog gespannen verwachtingen getemperd worden.

## **3.8 Rijnmond**

### *Inleiding*

Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmond (HPR) is een initiatief in de Rijnmond Regio, dat is gericht op probleembedrijven, waarvan verwacht kan worden dat ze milieuovertradingen begaan. Het is een structuur van waaruit onderzoeken worden opgestart. Men heeft zich ingespannen om een gedegen methodiek te ontwikkelen voor onderzoek naar de bedoelde bedrijven.

### *Voorgeschiedenis en partners*

Waar verschillende partners zijn betrokken bij handhaving van grote bedrijven blijkt de samenwerking niet optimaal, en dat biedt ruimte voor langdurige en ernstige milieucriminaliteit zonder dat daar effectief tegen wordt opgetreden. De TCR-zaak is een voorbeeld dat zich in het Rijnmond-gebied heeft voorgedaan. Het feit dat de regio overvol is met veel zware industrie betekent een groot risico voor het milieu. Dit besef is het uitgangspunt voor de HPR. Het

initiatief dat stamt uit 1997, toen de *Structuurschets aanpak probleembedrijven Rijnmondgebied* werd vastgesteld.

Door informatiebronnen beter te gebruiken en door gebrekkige regelgeving aan te pakken, wil de HPR doorgaan waar het gewone toezicht tegen haar grenzen aanloopt. De HPR is in 1998 operationeel geworden.

OM, politie, Inspectie, Rijkswaterstaat en DCMR zijn partners in het HPR. In de DCMR zijn gemeenten en de provincie vertegenwoordigd.

Aan de structuur waarbinnen de handhavingspartners samenwerken is geen tijdslimiet verbonden, het is daarom niet juist het als project te beschouwen. Als de praktijk uitwijst dat het werkt, zou het onderdeel van de reguliere aanpak van milieucriminaliteit moeten worden. Uitgangspunt is dat elke deelnemende organisatie zijn eigen werknemers betaalt. Er zijn geen aparte fondsen.

### *Inbedding*

De opzet van de HPR kent een stuurgroep en een taakgroep. De stuurgroep stelt prioriteiten bij het kiezen van projecten, terwijl de projecten worden voorbereid door een taakgroep. Deze laatste groep verzamelt informatie.

### *Werkwijze*

In Rijnmond worden bij toezichthouders en politie vragen uitgezet, die gebaseerd zijn op vermoedens, die op hun beurt voortkomen uit landelijke of regionale bronnen. Deze vragen leveren signalen op, die al dan niet de vermoedens bevestigen. De ontvangen signalen worden gekoppeld aan informatie, die bij de instanties beschikbaar is. Zo komt men tot een afbakening van te onderzoeken delicten. Vervolgens wordt bij een geselecteerde groep bedrijven, bijvoorbeeld door middel van een scan, nagegaan of er sprake is van structurele overtredingen. Daarvoor moeten concrete vragen worden onderzocht. Levert dat voldoende verdenkingen op tegen een bedrijf, maar is er nog onvoldoende bewijs, dan wordt een handhavingsteam geformeerd dat een diepgaand onderzoek instelt. De aandacht richt zich op probleembedrijven, waarvan het vermoeden bestaat dat zij structureel en doelbewust milieuovertredingen begaan. Deze bedrijven worden geïdentificeerd door gegevens te toetsen aan een lijst met (negen) aandachtsvelden. Hierin zijn risicomomenten omschreven die een aanzienlijk gevaar voor milieucriminaliteit bevatten.

Per aandachtsveld wordt een traject gevolgd dat relevante informatie moet opleveren. Kwetsbare plekken in de regelgeving moeten worden aangewezen en er moeten vragen geformuleerd worden voor een scan van bijvoorbeeld een groep bedrijven. Zo wordt gewerkt naar

een steeds strakkere afbakening van mogelijke knelpunten in nalevingsgedrag. Dat resulteert in concrete vragen aan de hand waarvan een bedrijf aan een diepgaand onderzoek kan worden onderworpen. In de informatiehuishouding moet nog geïnvesteerd worden.

De verschillende niveaus kennen beslismomenten voor het verantwoordelijke management. In de fuik van het beschreven traject kunnen op basis van steeds gedetailleerder gegevens opeenvolgende stappen worden gezet. Het OM kan op ieder moment besluiten tot een strafrechtelijke vervolging.

Wordt een handhavingsteam ingesteld, dan beslist de stuurgroep welke instantie de project-leider gaat leveren. Het betrokken management bepaalt de inzet van menskracht. Deze opzet maakt het mogelijk dat tegelijkertijd verschillende teams opereren. Ze hebben geen vaste samenstelling en ze werken op ad hoc-basis.

Gezien het feit dat diepgaande onderzoeken naar probleembedrijven om meer menskracht en om een multidisciplinaire aanpak vragen, kan een onderzoek pas van start gaan na een duidelijke prioriteitstelling. In 1999 zijn er richtlijnen voor de uitvoering van dergelijke onderzoeken vastgelegd in een *Handboek handhavingsmethodieken bij probleembedrijven* (1999).

De HPR is aanjager en wil de aanpak van probleembedrijven meer vaart en diepgang geven. De inbreng van toezichthouders en opsporingsambtenaren is echter onmisbaar vanwege de noodzakelijke informatie. Het succes van de HPR staat of valt daarom met een goede informatie-uitwisseling.

Men wil graag grote en ingewikkelde zaken te draaien, die anders niet worden opgemerkt en zouden blijven liggen. De samenwerking moet een meerwaarde hebben. Kennisoverdracht is hierbij een belangrijk aspect en geprobeerd wordt om de opgedane inzichten te verspreiden onder de partners. Van de andere kant realiseert men zich ook dat een werkwijze een zeker succes nodig heeft voor bestaansrecht en dat lang slepende zaken niet veel aan een positief beeld bijdragen.

### *Ervaringen*

De structuur bestaat ongeveer een jaar en er is een klein aantal zaken gedraaid. Vooralsnog lijkt gerechtvaardigd te zeggen dat men langs deze weg een goede informatiepositie kan opbouwen, die men ook zelf kan bestendigen en verstevigen. Daarnaast is in deze benadering het beslism niveau hoog genoeg. Vertegenwoordigers van partners die voor een bepaalde zaak kiezen kunnen uit hoofde van hun positie ook garanderen dat er voldoende mankracht beschikbaar zal zijn om het onderzoek uit te voeren.

### 3.9 Noord-Brabant

#### *Inleiding*

In Breda is het milieuproject Microbe uitgevoerd. Er is een plan van aanpak gemaakt om inzicht te krijgen in de regionale milieucriminaliteit. Daarin zijn criteria opgesteld om criminaliteitsbeelden op te kunnen stellen, en er wordt een voorstel gedaan voor de oprichting van een informatiebank met gegevens over milieucriminaliteit in de regio. Het project Microbe is nadrukkelijk niet bedoeld om concrete zaken aan te pakken, maar moet de weg vrij maken voor een gestructureerde aanpak van milieucriminaliteit in de regio Breda.

#### *Voorgeschiedenis en partners*

Microbe bestaat sinds 1 november 1998. Alle oorspronkelijk deelnemende personen zijn om uiteenlopende redenen vrij snel vertrokken. Er bleek ook te weinig draagvlak te bestaan. Besloten werd tot een doorstart en op dat moment gingen de provincie en het OM deel uit maken van het samenwerkingsverband.

Volgens het samenwerkingsconvenant is de hoofddoelstelling van het onderzoek Microbe het verbeteren van de bestrijding van de milieucriminaliteit. Deze doelstelling is niet meetbaar; de nevendoelestellingen zijn concreter geformuleerd:

- het verkrijgen van een milieucriminaliteitbeeld binnen de politieregio Midden- en West-Brabant door bij het bestuur, handhavingpartners en overige bronnen relevante milieu-informatie te verzamelen, te ordenen en te analyseren;
- een vast centraal informatiepunt organiseren waar de verkregen informatie wordt ondergebracht en actueel wordt gehouden;
- het vaststellen van bruikbare criteria voor prioriteitstelling in aanpak van milieudelicten;
- het definiëren van de verschillende soorten milieudelicten en binnen bestaande structuren afspraken maken over de verantwoordelijkheid voor de aanpak van deze delicten;
- het verder ontwikkelen van professionaliteit voor de politie bij de aanpak van milieudelicten.

Onder zware milieucriminaliteit wordt milieudelicten verstaan, die hoog scoren ten aanzien van één of meer van de volgende criteria:

- in georganiseerd verband gepleegd;
- het milieu wordt stelselmatig verontreinigd of aangetast;
- een complex of langdurig rechercheonderzoek is nodig;
- commune delicten (valsheid in geschrifte, omkoping, oplichting) vormen een belangrijk bestanddeel;
- er is sprake van een aanzienlijk economisch voordeel; en

- de criminaliteit is grensoverschrijdend.

Gedacht wordt aan bijvoorbeeld illegale emissies naar de lucht en oppervlaktewater, structureel handelen in strijd met een vergunning (in combinatie met commune delicten), fraude met verontreinigde grond, illegale handelen export met afvalstoffen.

Het idee voor een samenwerkingsverband ontstond min of meer gelijktijdig bij de Inspectie voor de Milieuhygiëne Zuid en de politie Midden- en West-Brabant. Later hebben de provincie Noord-Brabant en het OM Breda zich aangesloten. Gemeenten maken geen deel uit van het samenwerkingsverband. De politie levert drie tot vier formatieplaatsen, de inspectie en de provincie ieder een halve. Het OM zou vijf tot tien procent moeten leveren.

### *Inbedding*

Het project heeft een stuurgroep waarin namens de deelnemende instanties zeven personen zitting hebben. De stuurgroep moet inhoudelijk een richting aangeven en blijft bestaan als Microbe is afgerond en wordt overgegaan tot concreet bestrijden van milieucriminaliteit. Het OM stelt zich nogal terughoudend op, waarop de (noodzakelijke) samenwerking tussen de parketten Breda en 's-Hertogenbosch mogelijk van invloed is. Daarnaast is het een duidelijke wens van deelnemende instanties dat gemeenten zich bij het samenwerkingsverband aansluiten, bijvoorbeeld met één vertegenwoordigende gemeente namens de andere in de stuurgroep.

### *Werkwijze*

In Breda wil men gaan werken met criminaliteitsbeelden. Het doel van criminaliteitsbeelden is het bieden van een referentiekader voor prioritering van strafrechtelijke onderzoeken en afgeleid daarvan ook prioritering van bestuurlijk/bestuursrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld het benoemen van aandachtsbedrijven in het kader van toezicht.

De criminaliteitsbeelden moeten een basis voor nader onderzoek bieden. Gedacht wordt aan het uitvoeren van risicoscans naar geconstateerde fenomenen (bijvoorbeeld dumping van XTC-afvalstoffen) en dader- of delictsgerichte onderzoeken.

### *Ervaringen*

In het najaar van 1999 is het project afgesloten met een rapport. Er wordt een voorstel gedaan voor zeven concrete projecten. Het is de bedoeling dat die projecten verdeeld worden over de deelnemers, die dan de leiding krijgen. De politie neemt dan bijvoorbeeld het initiatief bij drie projecten, de provincie bij twee en het OM en de Inspectie ieder bij één. Gedacht wordt

aan een looptijd per project van maximaal twee maanden, met twee tot vier formatieplaatsen. De resultaten worden geanalyseerd en kunnen de aanleiding zijn voor nieuwe projecten. Daarmee is de cirkel van de criminaliteitsbeelden rond.

### 3.10 Overzicht

Tabel 3.1: Overzicht met belangrijke kenmerken.

	Invalshoek	Deelnemers	Niveau samenwerking	Besluitvorming over selectie
Zuid-Holland	Vooronderzoek en informatieverzameling	OM, politie, provincie, Inspectie, waterschappen	Begeleidingscommissie en uitvoering	Begeleidingscommissie
Zeeuws-Vlaanderen	Vooronderzoek, Opsporing	OM, politie, provincie, gemeenten, rijkswaterstaat, AID, Inspectie	Begeleidingscommissie en uitvoering	OM en politie
Friesland	Opsporing	OM, politie, provincie, gemeenten, Inspectie	Begeleidingscommissie	OM en politie
Noord-Holland	Informatievoorziening, vooronderzoek, opsporing	OM, politie, provincie, Inspectie	Stuurgroep, uitvoering	OM, politie
Twente	Opsporing en informatieverzameling	OM, politie, provincie, regio Twente, gemeenten, Inspectie, waterschap	Regionaal handhavingsoverleg	Politie
Gelderland	Vooronderzoek en informatieverzameling	OM, politie, Inspectie	Beleidsgroep projectgroep	OM, Inspectie
Rijnmond	Vooronderzoek en informatieverzameling	OM, politie, provincie, Inspectie, DCMR	Stuurgroep, taakgroep	Stuurgroep
Noord-Brabant	Informatieverzameling	OM, Politie, provincie, Inspectie,	Begeleidingscommissie en uitvoering	Niet van toepassing



## 4 ASPECTEN VAN SAMENWERKING

### 4.1 Inleiding

De handhavingsverbanden uit het vorige hoofdstuk verschillen niet alleen in opzet en organisatie, maar ook in voorgeschiedenis: met sommige is al enige jaren ervaring opgedaan, terwijl andere zeer pril zijn. De jonge handhavingsverbanden hebben van de al langer bestaande kunnen leren: er heeft in de loop der jaren overleg en kennisuitwisseling tussen een aantal deelnemers van de diverse pilots plaatsgevonden. Het was dan ook niet verwonderlijk dat tijdens de voor dit onderzoek gevoerde gesprekken bleek dat men op de hoogte was van knelpunten die zich elders hebben voorgedaan.

Gezien hun langere bestaan zijn met name de handhavingsverbanden Zuid-Holland/Den Haag en Zeeuws-Vlaanderen interessant. Deze handhavingsverbanden hebben met diverse problemen te maken gekregen en men heeft daar naar beste weten een oplossing voor proberen te vinden. Hun ervaringen bieden de nodige leermomenten.

Voor de handhavingsverbanden die nog niet of nog pas korte tijd operationeel zijn, geldt dat feitelijke knelpunten daar nog niet aan het licht konden komen. Dit onderzoek komt daarvoor te vroeg.

Voor zover mogelijk en met de nodige slagen om de arm bespreken we nu toch al enkele aspecten van de samenwerking. We behandelen achtereenvolgens:

- de uitgangspunten bij de samenwerking;
- de invalshoek bij de samenwerking;
- organisatie en informatiepositie;
- draagvlak;
- daadkracht;
- overdracht;
- aard, omvang en aantal zaken.

### 4.2 De uitgangspunten bij de samenwerking

De aanleiding voor het ontstaan van de handhavingsverbanden was divers. Soms ging het om concrete ernstige incidenten (TCR), soms was er een milieubewuste agent of OvJ die het voortouw nam en soms reageerde men op een externe prikkel, zoals de augustusbrief en de OM/NPI notitie.

In alle gevallen hebben de samenwerkingsverbanden uitsluitend betrekking op milieu. De inspanningen van de samenwerkende partners zouden ertoe moeten leiden dat aantasting van het milieu zoveel mogelijk wordt tegengegaan.

Hierbij zijn verschillende invalshoeken mogelijk.

De eerste invalshoek is die van het toezicht en de sanctionering van regelvertredingen. De manier om milieucriminaliteit een halt toe te roepen ligt in deze optiek hoofdzakelijk in het daadwerkelijk aanpakken, dat wil zeggen: straffen, van de overtreders. Vooral van de kant van politie en justitie wordt er op gewezen dat het belangrijk is om aan veel zaken te werken: "overtreders moeten niet het gevoel hebben dat ze ermee weg kunnen komen".

De tweede invalshoek legt de nadruk niet op de sanctionering, maar op de ondoorzichtigheid van de milieuproblematiek: adequate handhaving is niet mogelijk wanneer onvoldoende bekend is wat er gaande is. De milieuproblematiek moet eerst goed in kaart zijn gebracht om te weten waar risico's het grootst zijn en waar zich voor kwaadwillenden winstkansen voordoen ten koste van het milieu. In een volgende stap vinden dan de feitelijke handhavingsactiviteiten plaats, bestuurlijk of strafrechtelijk en preventief of repressief. In deze visie ligt de prioriteit bij het zichtbaar maken van het veld en dat is een standpunt dat vooral aanhang krijgt in de hoek van milieuhygiëne.

Het is duidelijk dat er een spanningsveld tussen de uitgangspunten kan bestaan, dat in een aantal gesprekken ook expliciet benoemd is. Van de andere kant is de voorstelling zwart-wit en bestaan er uiteraard grijstinten. Een zekere synthese van beide standpunten is mogelijk. Dat blijkt in verschillende handhavingsverbanden, zoals bij de benadering met de Cri-Mi-Scan in Gelderland, waar een koppeling tussen informatie en handhaving wordt gelegd. De samenwerkingspartners vanuit de Inspectie voor de Milieuhygiëne en het OM zeiden beiden water in de wijn te hebben gedaan, zonder daar overigens spijt van te hebben.

### 4.3 De invalshoek bij de samenwerking

De oorzaken van tekortschietende handhaving met betrekking tot het milieu worden gezocht in capaciteit (of prioriteit) en in kennis.

In kringen van de politie en justitie wordt er steeds op gewezen dat zaken blijven liggen omdat er geen tijd c.q. menskracht voorhanden is. In dat geval ligt het zwaartepunt van samenwerking in het opheffen of verminderen van het capaciteitstekort. Een grotere doeltreffendheid van de milieuhandhaving vereist meer middelen of een gewijzigde prioritering.

Het argument van ontbrekende kennis wordt als regel in verband gebracht met complexiteit van de materie. Bij de politie is bijvoorbeeld te weinig *know how* over juridische vergunningenkwesties en accountancy. Samenwerking is er dan op gericht kennis te bundelen of van buitenaf toe te voegen om zo doeltreffender te kunnen opereren.

Een derde invalshoek bij samenwerking is van meer organisatorische aard. Om zaken snel aan het rollen te krijgen is medewerking van verschillende partners een voordeel. Op dit punt is de gang van zaken in Friesland opvallend. Daar hanteert men een werkwijze die het zwaartepunt heeft op het niveau van de begeleidingscommissie. De zaken worden onderzocht door

politieteams, maar stuit men op problemen of wil men informatie, dan wordt dat gemeld aan de betreffende personen in de commissie en door hen wordt vervolgens actie ondernomen. Een ander kenmerk van Friesland is de deelname van slechts één gemeente in de begeleidingscommissie. Die gemeente vertegenwoordigt ook alle andere gemeenten van de provincie. Ook in Zeeuws-Vlaanderen is sprake van nauwe samenwerking, die vanuit de geografische ligging als vanzelfsprekend wordt ervaren. In gesprekken bij andere handhavingsverbanden achtte men dergelijke vormen van samenwerking ook wenselijk, maar daar lukte het (vooralsnog) niet om deze van de grond te krijgen.

### 4.4 Informatiepositie, samenwerking en organisatie

Een deel van de handhavingsverbanden hanteert een werkwijze die door de Inspectie voor de Milieuhygiëne (opnieuw) op de agenda is gezet en die het verzamelen en veredelen van informatie centraal stelt (Van den Bogert et al. 1998). In de aanpak in Breda, Gelderland, Rijnmond, Noord-Holland is de cyclus informatie → analyse → zaken → beeldvorming → (en weer) informatie goed te herkennen. Dit onderdeel is gekoppeld aan het uitgangspunt dat de behoefte aan meer kennis over de ondoorzichtige milieumaterie vooropstelt. Daarnaast, maar zeker niet los ervan, bestaat de vraag hoe men een goede informatiepositie kan waarborgen.

In Amsterdam realiseert men zich de noodzaak van een goede band met de achterban. De leden van het MEC gaan allen tenminste een dag per week naar hun eigen organisatie. Door dit contact structureel in stand te houden wil men voorkomen dat vervreemding optreedt en informatie niet meer zijn weg kan vinden naar het MEC.

In Gelderland heeft men de informatiepositie op een andere manier willen verankeren. Daar ligt de kern van het samenwerkingsverband in het maken van scans. Deze scans worden gebaseerd op data die bij de betrokken organisaties worden verzameld, maar men wil de resultaten ook zo snel mogelijk ten dienste stellen van deze informatieleveranciers.

In Twente komt de informatie vooral vanuit de politie zelf en uit eigen onderzoek van het team. Informatie wordt beoordeeld en het team beslist zelf over ingrijpen. Een andere mogelijkheid is dat het district vanwaar de melding komt wordt geadviseerd hoe te handelen. Uitgangspunt is dat milieuzaken niet exclusief voor de Afdeling Milieu moeten zijn, en dat het team zich dienstbaar opstelt. Voorkomen moet worden dat het team zich vervreemdt of afzondert van de rest van het korps.

In Zeeuws-Vlaanderen kunnen van verschillende kanten te onderzoeken zaken worden aangedragen: politie, lokale contactgroepen milieuoverleg, toezichthouders, gemeenten, VROM en de provincie. Het team heeft een grote bekendheid in de regio en de lijnen zijn kort.

De politie in Friesland heeft milieuzaken geïntegreerd in de normale politiepraktijk. De begeleidingscommissie wordt één keer per zes weken geïnformeerd, en dan wordt gekeken of de

leden een bijdrage kunnen leveren. Het OM en de politie hebben duidelijk het initiatief. Ook een gemeente of de provincie kunnen worden aangeklaagd.

Het handhavingsteam Zuid-Holland/Den Haag is gehuisvest in een aparte locatie in Pijnacker. Geen van de teamleden, die uit verschillende organisaties afkomstig zijn, bevindt zich dus op de werkvloer van zijn werkgever. Deze geïsoleerde positie kan de teamgeest versterken. Tegelijkertijd wordt echter de band met de achterban losser en dat heeft consequenties voor de informatievoorziening. Om te horen wat er leeft, wat relevante ontwikkelingen zijn en welke zaken opgepakt moeten worden, is het team voor een belangrijk deel afhankelijk van de verschillende organisaties. Nog steeds kunnen individuen uit het team zich inspannen signalen op te vangen bij hun eigen achterban. Van de andere kant echter, gezien vanuit de organisaties, is het niet vanzelfsprekend dat men het team als iets eigens beschouwt en dat op eigen initiatief informatie wordt verstrekt.

#### **4.5 Draagvlak**

Tussen het in kaart brengen van milieuproblemen en het daadwerkelijk aan zaken werken bestaat een spanningsveld. Een team dat zich opsluit en maanden zit te broeden op één zaak komt in een isolement en dat is mede bepalend voor het beeld van het team bij de buitenwereld. Dit kan consequenties hebben voor het draagvlak.

In Zuid-Holland/Den Haag bleek dat mensen die betrokken raken bij het werk van het handhavingsteam, doordat ze bijvoorbeeld rechtstreeks met de overdracht te maken hebben, weet hebben van wat het team doet. Personen op een volgend niveau in de handhaving hebben die kennis echter al niet meer: "ik draag het handhavingsteam een warm hart toe, maar de communicatie is voor verbetering vatbaar. Ze moeten een smoel hebben. Intensiever contact met de partners is nodig, liefst op operationeel niveau. Er is te veel afstand". De beperkte bekendheid bij de betrokken organisaties heeft voor dit team als belemmering gewerkt. Extra energie voor communicatie helpt lang niet altijd. Dat de projectleider van het team veel van zijn tijd besteedt aan het bezoeken van de instanties lijkt daaraan niet veel te veranderen. Ook verschillen die met bedrijfsculturen van handhavingsteam en deelnemende organisaties te maken hebben, spelen een rol en kunnen er toe leiden dat het handhavingsteam op afstand blijft staan, waardoor het draagvlak beperkt wordt.

Het Gelderse Cri-Mi-Scan wil niet iets zijn dat apart staat, maar personen moeten zich erbij betrokken voelen. Het werk moet een service zijn voor functionarissen in de districten: "Cri-Mi-Scan doet werk waarmee men op op andere plaatsen aan zaken kan werken, zo moeten die mensen dat voelen". Men beoogt dus niet alleen draagvlak te creëren via eensgezindheid in hogere echelons van de diverse organisaties, maar ook door goede contacten met personen die dichterbij de praktijk staan.

In Twente moeten gemeenten hun milieuproblemen melden, maar dat staat op gespannen voet met het feit dat gemeenten ook groot economisch eigenbelang hebben. Zaken worden laat gemeld, en ook de politie meldt pas in een laat stadium dat er een onderzoek gaande is. Het draagvlak en het vertrouwen lijkt gebrekkig en moeten groter worden.

Het draagvlak in Friesland is groot, maar daar wordt dan ook voortdurend aandacht aan besteed. Het feit dat één gemeente alle andere gemeenten kan vertegenwoordigen geeft aan dat het vertrouwen groot is. Dat is lang niet altijd het geval.

#### **4.6 Daadkracht**

Het op degelijke en doortastende wijze aanpakken van zaken staat in verband met de wijze waarop besluitvorming tot stand komt en met de mandatering van de leden van het overleg waar knopen worden doorgemaakt. De besluitvorming moet helder zijn en actoren moeten waar kunnen maken wat ze toezeggen.

In Zuid-Holland/Den Haag wordt door de begeleidingscommissie van het handhavingsteam de beslissing tot het opstarten van een zaak genomen. Dat verliep niet altijd makkelijk. De verschillende partners doen voorstellen en in samenspraak worden knopen doorgemaakt. Inhoudelijke discussies en beslissingen werden echter niet altijd duidelijk gescheiden. Er was onduidelijkheid of er consensus moest zijn. Beperkte slagvaardigheid van de commissie had namelijk ook te maken met mandaten van de leden. Deze personen komen uit organisaties die qua structuur verschillen. Ze bekleden daarbinnen ook verschillende posities, met verschillende bevoegdheden. Gaat men (eindelijk) op inhoud akkoord met een voorstel, dan kan niet door alle aanwezigen ter plekke medewerking worden toegezegd. Soms moet men een voorstel eerst meenemen naar het thuisfront en kan het antwoord luiden: "ze willen het niet". In Rijnmond heeft men zich rekenschap gegeven van deze problematiek en daar is zorg gedragen dat het beslisniveau hoog genoeg is. Mensen die voor een bepaalde zaak kiezen kunnen vanwege hun positie ook garanderen dat er voldoende mankracht beschikbaar zal zijn om het onderzoek uit te voeren. Het is daardoor gemakkelijker om tot besluitvorming te komen.

In Zeeuws-Vlaanderen is het mandaat van de leden van het RKM een belangrijke factor. De teamleider kan bij die organisatie om capaciteit vragen, zonder dat RKM-leden eerst met hun achterban moeten overleggen. Het convenant biedt weinig beperkingen. Er is veel ruimte voor persoonlijk inbreng en vormgeving.

In Friesland zorgen de leden van de begeleidingscommissie er voor dat een onderzoek soepel kan verlopen. Als de politie bijvoorbeeld informatie wil van een bepaalde gemeente, zorgt de vertegenwoordiger van de gemeenten dat de te onderzoeken gemeente op de hoogte wordt gesteld. Analooq daaraan kunnen deze personen ook snel toezeggingen doen betreffende mankracht.

In de meeste projecten is er een duidelijke tendens dat justitie en politie het voortouw bij de besluitvorming nemen. De overige partners in de samenwerking worden geconsulteerd of geïnformeerd. Dit zorgt voor een betere daadkracht dan besluitvorming in groter verband.

#### **4.7 Overdracht**

Als een handhavingsteam niet alleen informatie bijeenbrengt, maar ook vooronderzoek doet, speelt het probleem van de overdracht. Dit is het geval bij de werkwijze in Zuid-Holland/Den Haag. In de kern komt het erop neer dat delen van het traject van onderzoek en opsporing door verschillende partners worden uitgevoerd en dat daarvoor het verzamelde materiaal van de een naar de ander wordt overgedragen. Dit is duidelijk een punt waarvan blijkt dat ermee ervaringen zijn opgedaan, die in de latere pilots ertoe hebben geleid dat dit knelpunt omzeild wordt.

Gegeven de opzet van het handhavingsteam Zuid-Holland/Den Haag zijn de uitvoerende partners niet intensief bij het vooronderzoek betrokken. Dit beïnvloedt de motivatie voor de (latere) uitvoering van de aanbevelingen van het team. Omgekeerd geven de leden van het team zelf te kennen dat ze de grip op het project bij overdracht kwijtraken. Het zou voor de motivatie van de betrokkenen beter zijn wanneer het handhavingsteam ook bij het operationele deel betrokken is.

De informatie vanuit het handhavingsteam wordt nog te weinig geanalyseerd, waardoor de uitvoerders niet altijd weten wat ze moeten oppakken. Het onderzoek levert veel papier op, maar nog te weinig concrete aanknopingspunten. Men spreekt van 'over de muur gooien', en daarin kan men verzet proeven om iets op te moeten pakken, waarvan men het gevoel heeft dat dat hun door anderen in de maag wordt gesplitst.

Er is door het handhavingsteam lering uit deze moeizame gang van zaken getrokken en men heeft gedacht over een andere wijze van overdracht. Als gevolg daarvan is men de partners bij de tweede zaak rond afvalverwijdering eerder bij het vooronderzoek gaan betrekken. Dat is een goede zet, want zo worden ze niet overvallen met een stapel informatie. De partners zijn dan beter geïnformeerd ("ingeschoten") en zij hebben ook meer het gevoel dat het hun eigen zaak is.

In Noord-Holland, waar het de bedoeling is dat het MEC het knooppunt wordt voor informatie, is er ook een moment van overdracht. Als daadwerkelijk zaken in onderzoek worden genomen, ligt de uitvoering bij de twee politieteams: IRMT of Topic Milieu. Men kiest ervoor om vanaf het moment dat bekend is dat een team die taak zal gaan krijgen, personen uit het betreffende team in de voorbereiding mee te laten doen. Die personen nemen dus al in een vroeg stadium kennis van de materie. Belangrijk verschil met de Zuid-Hollandse structuur

is dat de twee politieteams volledig gereserveerd zijn voor milieuzaken. Het ligt voor de hand dat bevoorrading door het MEC door deze politiemensen als normaal gezien zal gaan worden.

In Friesland en Twente bestaan de teams uit louter politieambtenaren, waardoor geen overdracht plaats hoeft te vinden. Van belang is wel dat het hele korps op de hoogte is van het bestaan van het team en in ieder geval globaal weet waar het team mee bezig is. Als extra capaciteit nodig is moet dat in een vroeg stadium worden gemeld.

In Zeeuws-Vlaanderen wordt per onderzoek een deelconvenant afgesloten. Het team wordt zo samengesteld dat alle vereiste expertise aanwezig is. Vervolgens wordt het onderzoek gestart en uiteindelijk grijpt het team zelf in. Overdracht is zo niet nodig.

#### **4.8 Aard, omvang en aantal zaken**

De handhavingsverbanden verschillen onderling sterk op het punt van aard en omvang van de in behandeling genomen zaken. Breda, Gelderland en Noord-Holland zijn nog in de opbouwfase. Het handhavingsteam in Zuid-Holland/Den Haag heeft in drie jaar tijd een klein aantal grote zaken afgerond, waaruit enkele tientallen processen-verbaal zijn voortgevloeid. Het team in Zeeuws-Vlaanderen behandelt ongeveer twaalf zaken per jaar. In Twente en Friesland worden veel meer zaken behandeld en dat levert jaarlijks ongeveer zeshonderd processen-verbaal op. Dergelijke verschillen weerspiegelen keuzes.

Het handhavingsteam in Zuid-Holland/Den Haag heeft ervoor gekozen zich met zaken bezig te houden die, vanwege de omvang en of de aard, buiten het bereik van de reguliere handhaving blijven. Als eerste zaak is slootdemping met bouwafval ter hand genomen, een probleem dat langs andere weg niet aangepakt kon worden. Na de zaak van slootdemping is in 1997 besloten tot het uitvoeren van een groot en complexe project rond de afvalverwijderingsstructuur. In 1998 zijn daar nog twee projecten bijgekomen en begin 1999 zijn door de begeleidingscommissie opnieuw projecten geselecteerd. Het succes in omvangrijke zaken heeft een keerzijde, want het team komt dan lange tijd nauwelijks aan andere onderwerpen toe, waardoor de uitstraling beperkt blijft.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### Inleiding

Er zijn veel vormen van milieudelicten, en dat stelt verschillende eisen aan de handhaving. Er zijn eenvoudige delicten, die geen bijzondere expertise vereisen en door individuele handhavers afgehandeld kunnen worden. Er is ook zware milieucriminaliteit, die de inzet van landelijke handhavingspartijen als de LMG vereist. Regionale handhavingsverbanden, zoals ze in de OM/NPI-notitie zijn bedoeld, zijn een tussenvorm, gericht op de middelzware milieudelicten. Ze brengen justitie, politie en bestuur op het regionale niveau bij elkaar om tot een verbeterde handhaving van milieuwetten te komen. Samenwerking is het sleutelbegrip. Ook de augustusbrief van de ministers van VROM, V&W en Justitie wijst op samenwerking als middel om de handhaving te verbeteren.

Uit de (soms prille) ervaringen bij de samenwerking in de handhavingsverbanden die in dit rapport worden beschreven dringen zich enkele conclusies en aanbevelingen over de vorm en de inhoud van succesvolle regionale samenwerking op. Hiermee besluiten we het rapport. We behandelen achtereenvolgens daadkracht en draagvlak, omvang en structuur, capaciteit en expertise, middelen, informatiepositie en selectie van zaken. Dit leidt tot een pleidooi voor een gefaseerde opbouw van de samenwerking.

### Daadkracht en draagvlak

Samenwerking betekent dat er verschillende partners bij de handhavingsverbanden betrokken zijn. De invalshoeken zijn echter niet voor deze partners gelijk. Politie, justitie, de diverse bestuurlijke partners (provincies, gemeenten en waterschappen) en de Inspectie voor de Milieuhygiëne hebben eigen visies op handhaving, die onderling verschillen en ook kunnen conflicteren. Dit leidt tot een spanning tussen draagvlak en daadkracht, die beide voor effectieve samenwerking nodig zijn. Pogingen om alle partners, met hun eigen opvattingen en belangen, integraal en actief bij besluitvorming en operationele samenwerking te betrekken kunnen goed zijn voor het draagvlak. Het op één lijn krijgen van alle samenwerkingspartners is echter een moeizame aangelegenheid, die veel tijd en energie vraagt en waarvan de uitkomst, in termen van één gezamenlijke visie, onzeker is. De daadkracht wordt daar zeker niet door vergroot.

In de praktijk kristalliseren er vormen van samenwerking uit die daadkracht en draagvlak tot stand brengen via een duale constructie met een handhavingsteam en een begeleidingscommissie. De daadkracht wordt gevonden door de besluitvorming over de selectie van zaken en over operationele aspecten nadrukkelijk en expliciet bij politie en justitie te leggen. Het



draagvlak wordt in de begeleidingscommissie gevormd, die op enige afstand staat en die verschillende functies kan hebben. De begeleidingscommissie kan adviseren over zaken, kan informatie aandragen of helpen om informatie te krijgen en kan betrokken zijn bij de doorgeleiding van resultaten van onderzoeken naar de diverse handhavingspartners. De meeste samenwerkingsverbanden willen geen beslissingsbevoegdheid bij de begeleidingscommissie neerleggen, omdat dit tot een ondoorzichtig besluitvormingsproces en tot trage besluitvorming leidt.

*Samenwerkingsverbanden zijn gebaat bij een duale inrichting, waarbij daadkracht wordt bereikt door de beslissingsbevoegdheid over de selectie van zaken en over operationele aspecten bij politie en justitie neer te leggen en waarbij het draagvlak in een begeleidingscommissie op enige afstand wordt gevormd.*

### **Omvang en structuur**

Hoewel milieuproblemen omvangrijk en complex kunnen zijn en de handhaving veel capaciteit en expertise vereist, hoeven samenwerkingsverbanden geen omvangrijke en ingewikkelde structuur te hebben. In het algemeen geldt dat een beperkt aantal partners het gemakkelijker maakt om eensgezind op te treden. Het operationele team moet daarom eenvoudig van samenstelling zijn. Dergelijke overzichtelijke teams met een eenvoudige opzet blijken goede resultaten, in termen van het aantal zaken, te kunnen opleveren. Als teams naar locatie en organisatie of afstand van de deelnemende partners worden geplaatst, brengt dat problemen bij de doorgeleiding van resultaten en de overdracht van zaken met zich mee. Operationele samenwerking binnen bestaande organisaties verdient daarbij de voorkeur. In een samenwerkingsverband met een beperkte omvang kunnen ook persoonlijke factoren meer gewicht krijgen. Enthousiaste 'trekkers' beïnvloeden het slagen van een initiatief in positieve zin.

*Samenwerking bij regionale milieuhandhaving is gebaat bij een eenvoudige operationele structuur, die voor de deelnemers en de buitenwereld goed te herkennen is en die zoveel mogelijk deel uitmaakt van of aansluit bij bestaande organisaties.*

Bij de samenwerking in de begeleidingscommissie zijn vanzelfsprekend meer partners betrokken dan bij de operationele samenwerking. Zij zijn nodig voor het draagvlak voor het samenwerkingsverband. Dat draagvlak komt niet altijd eenvoudig tot stand. De partners uit de kring van het bestuur nemen een wat lastige positie in door het economische belang dat (potentieel) vervuilende ondernemingen en instellingen hebben. Vooral de rol van de gemeenten leidt hierdoor in enkele regio's tot problemen, die ertoe leiden dat gemeenten niet

in het samenwerkingsverband betrokken zijn. Dit is ongewenst, omdat zij een belangrijke partij bij de informatievoorziening en bij de doorgeleiding van resultaten kunnen zijn.

In verschillende regio's zijn de handhavingsverbanden er wel in geslaagd om gemeenten bij de samenwerking te betrekken. Als het om veel gemeenten gaat, kan dat tot moeilijk werk-bare overlegvormen leiden. Een oplossing kan worden gevonden door vertegenwoordiging van de gemeenten door één van hen in WGR-verband<sup>1</sup>. Hiervoor is vereist dat de gemeenten een vergelijkbare visie op handhaving hebben. Voor een werkbare samenwerking zal die visie in voldoende mate moeten sporen met die van de overige partners. Als hier een te grote spanning tussen bestaat, kan dat de samenwerking frustreren en verlammen en is het beter om de samenwerking eerst zonder gemeenten op te zetten. Later, als er meer duidelijkheid is over de werkwijze en over de resultaten, kan dan alsnog naar betrokkenheid van gemeenten worden gezocht.

*Het draagvlak voor samenwerking vereist de betrokkenheid van justitie, politie en bestuur. Een voldoende mate van samenloop van belangen is nodig voor een vruchtbare samenwerking. Voor de overzichtelijkheid is het wenselijk om de gemeenten (en waterschappen) zich door één van hen te laten vertegenwoordigen. Voor zover er door uiteenlopende belangen aanvankelijk geen betrokkenheid van gemeenten mogelijk is, moet hier op de wat langere termijn, op basis van resultaten en ervaringen, toch naar gestreefd worden.*

### Capaciteit en expertise

In voorkomende gevallen is de milieuproblematiek zodanig complex dat een team nodig is, dat uit politiemensen bestaat, maar dat ook met experts van buiten wordt aangevuld. Niet overal zijn zaken van dat kaliber een regelmatig voorkomend verschijnsel en dat betekent dat voor een dergelijk gespecialiseerd team niet in elke regio evenveel werk is. Een team wordt dan ad hoc geformeerd. Een probleem met deze ad hoc werkwijze is dat steeds geconcurrereerd moet worden met andere niet-milieuzaken. Een ander probleem is dat een ad hoc geformeerd team nauwelijks specialistische kennis kan opbouwen, terwijl die op het scheme-rige terrein van milieu juist vaak verlangd wordt. Waar aard en omvang van de problematiek dat rechtvaardigen, moet een vast team in het leven worden geroepen dat zich volledig op milieuzaken richt.

*Het strafrechtelijk onderzoek van geselecteerde zaken wordt opgepakt door een vast politie-team, aangevuld met experts, dat zich zoveel mogelijk uitsluitend op milieuzaken richt.*

---

<sup>1</sup> WGR staat voor Wet Gemeenschappelijke Regelingen, die het gemeenten mogelijk maakt om bepaalde taken ge-zamenlijk uit te voeren.

### **Middelen**

De meeste onderzochte samenwerkingsverbanden hebben gewerkt met eigen financiële middelen van de betrokken partners. Geld van buiten is geen noodzakelijke voorwaarde gebleken. Dat neemt niet weg dat de samenwerking in een aantal regio's slechts aarzelend tot stand komt en in sommige regio's zelfs nog geheel afwezig is. Wellicht kunnen extra middelen toch een stimulerende werking hebben. Daarbij valt te denken aan een vorm van outputfinanciering, die wordt uitgekeerd bij succesvol afgeronde zaken. Deze aanvullende subsidie zou tijdelijk moeten zijn. Om te voorkomen dat bij het wegvallen van de subsidie activiteiten weer inzakken, is een vorm van aflopende cofinanciering gewenst: daardoor wennen de deelnemende partijen aan de noodzaak van een eigen bijdrage.

*Extra financiële middelen zijn geen noodzakelijke voorwaarde voor de opzet van handhavingsverbanden, maar kunnen wel een stimulerende werking hebben waar de samenwerking nog traag en aarzelend van de grond komt.*

### **Handhaving en informatiepositie**

Het doel van de samenwerking in de handhavingsverbanden is de bestrijding van milieucriminaliteit. Daarvoor is een goed beeld van het schemerige terrein van de milieuproblematiek een vereiste. Een handhavingsverband moet dat beeld vormen. Er zijn verschillende manieren om de benodigde gegevens te verzamelen. Een herkenbare en doorzichtige structuur, bijvoorbeeld in de vorm van een scan, maakt medewerking van de verschillende bronnen gemakkelijker. Een werkwijze gebaseerd op de cyclus van informatie → analyse → zaken → beeldvorming → (en weer) informatie (Van den Bogert et al. 1998) is zinvol en verdient bredere toepassing om effectief te kunnen inspelen op risico's en ontwikkelingen op milieugebied. De informatiecycclus maakt een professionele, projectmatige en gefaseerde aanpak van milieuzaken mogelijk. De samenwerkingsverbanden moeten komen tot een logische en praktische verhouding tussen beeldvorming op basis van verzamelde informatie en handhaving. Het is goed als er met voorrang een goede informatiepositie wordt opgebouwd, waarmee voor de betrokken partijen een helder beeld van risico's op milieugebied wordt geschetst en keuzes voor de handhaving kunnen worden gemaakt. Meer ingewikkelde zaken, die veel energie en spankracht van het samenwerkingsverband zullen vragen, kunnen beter pas geleidelijk ter hand worden genomen.

*Een samenwerkingsverband ontwikkelt een werkwijze voor het pro-actief verzamelen van informatie, die geanalyseerd wordt voor de operationele handhaving (opsporing, toezicht).*

*maar die tevens gebruikt wordt voor beeldvorming inzake milieucriminaliteit. Dit gaat vooraf aan de operationele handhaving, vooral als het ingewikkelde zaken betreft.*

### **Prioriteiten en selectie**

Samenwerkingsverbanden bestrijken een bepaald gebied. De selectie van zaken moet samenhangen met de problemen die in de regio spelen. Niet overal treft men een zelfde problematiek naar aard en omvang. Hoewel de uitstraling en de ernst van omvangrijke milieucriminaliteit voor sommige zaken een zekere prioriteit verlangt, moet niet vanzelfsprekend zijn dat deze als eerste worden opgepakt. Ingewikkelde zaken kunnen namelijk zoveel tijd vergen dat ander werk blijft liggen. Een gevolg daarvan kan zijn dat men zich vastbijt in één grote klus, die bijvoorbeeld vanwege de complexe wetgeving niet altijd klinkende veroordelingen oplevert. Het risico is dan dat het momentum verdwijnt, de aanpak verzandt en belangstelling van de buitenwereld verloren gaat. Uitgaande van de relatie met de achterban, is het goed regelmatig te 'scoren' en te laten zien dat de samenwerking goede resultaten oplevert.

*Er moet een procedure voor selectie van zaken en besluitvorming zijn, die ertoe leidt dat voldoende belangrijke zaken aan bod komen. In de startfase is het belangrijk zaken te selecteren, waarvan duidelijk is dat deze binnen een afzienbare termijn succesvol kunnen worden afgerond. Dit zal de samenwerking elan geven en alle partners stimuleren, ook de (nog) niet bij de samenwerking betrokken partijen.*

### **Een ontwikkelingsmodel voor samenwerkingsverbanden op milieugebied**

In de meeste regio's is de samenwerking tussen justitie, politie en bestuur bij de milieuhandhaving nog recent. We menen dat het goed is om de samenwerking, naar organisatie en inhoud, geleidelijk op te bouwen.

Hierboven is dat rond een aantal thema's al naar voren gekomen. We pleiten voor:

- een eenvoudige en overzichtelijke opzet van teams;
- een heldere besluitvorming over zaken en operationele aspecten;
- betrokkenheid van bestuurlijke partners in een begeleidingscommissie, die op enige afstand van een handhavingsteam staat;
- een groeimodel voor de betrokkenheid van bestuurlijke partners, waarbij sommige instellingen pas later toetreden, als er geleidelijk meer duidelijkheid over de aanpak en de meerwaarde komt;
- opbouw van een informatiepositie voordat ingewikkelde zaken ter hand worden genomen;

- in de aanvangsfase: een keuze voor zaken die een grote kans op succesvolle afronding binnen een redelijke termijn bieden;
- een stimulering van de totstandkoming van handhavingsverbanden door een (tijdelijke en aflopende) vorm van outputfinanciering.

Dit groeimodel voor regionale samenwerking op milieugebied is uiteraard slechts een begin. Er blijven nog tal van vragen open. Om enkele voor de hand liggende problemen te noemen: de doorwerking van resultaten van de handhavingsverbanden naar het reguliere toezicht, de toegang tot alle informatie over milieurisico's die regionaal beschikbaar is, de prioriteit voor milieuhandhaving op de langere termijn, de samenwerking met en afstemming op bovenregionaal opererende handhavingsverbanden etcetera. Dit zijn vragen die pas later, als er ruimere ervaring met de regionale samenwerkingsverbanden voor milieuhandhaving is opgedaan, beantwoord kunnen worden.

## GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Addink, G.H. & Ch.W. Backes

Handhaving van de milieuregelgeving inzake afvalstoffen. In: *Handhaven op niveau; Rapportage van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, pp. 273-299, 1998.

Berg, E.A.I.M. van den & A. Hahn

*Politie, partners en milieu; Woorden en daden*. Arnhem: Gouda Quint, 1992.

Berg, E.A.I.M. van den & W. Waelen

*Politie en milieuhandhaving*. Arnhem: Gouda Quint, 1991.

Binnenlands Bestuur

Handhaving faalt door onwil en slechte samenwerking. *Binnenlands Bestuur*, p. 9, 16-1-1998a.

Binnenlands Bestuur

Autonomie handhavers het tere punt. *Binnenlands Bestuur*, pp. 28-29, 30-10-1998b

Blomberg, A.B. & F.C.M.A. Michiels

*Handhaven met effect; Een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*. Den Haag: VUGA, 1997.

Boer, H. den

*Handboek handhavingsmethodieken bij probleembedrijven; Negen stappen voor effectief toezicht*. z.p.: LCCM, 1999.

Bogert, R. van den, L. Gadella & H. Siebelink

*"Op spoor", Visie op de opsporingstaak van de Inspectie Milieuhygiëne*. Den Haag, 1998

Epercum, I. van

Horecaproject in Schijndel: de maat was vol. *SEC (2)*, pp. 28-30, 1996.

Eshuis, R.J.J. en E.A.I.M. van den Berg

*Dossier TCR*. Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC), 1996.

Handhaving Milieuwetgeving

*Handhaving milieuwetgeving.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 98-99, nr. 38. Den Haag, 1999.

Handhaven op niveau

*Handhaven op niveau; Rapportage van de Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving.* Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink, 1998.

Huitema, D. en A.H.L.M. van Snellenberg

Beleid in stijl. *Beleidswetenschap*, 11 (1), pp.55-72, 1997.

Met vaste hand

*Met vaste hand. Verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving.* TK 1990-1991, 22 045, 1-2

Oostdijk, A., H. Weening & T. Grimmus

*Zesde voortgangsbericht handhaving milieuwetgeving (versie III).* Leiden: Research voor beleid, 1995.

Sybrandi, F., M. Thieme en M. Verberk

*Handhaving in teamverband.* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1998a.

Sybrandi, F., M. Thieme en M. Verberk

Teamgeest bij aanpak veiligheidproblemen. *SEC*, (2), pp. 21-23, 1998b.

Vijfde voortgangsbericht

*Vijfde voortgangsbericht handhaving milieuwetgeving.* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 92-93, nr. 11. Den Haag, 1993.

Waveren, B. van & R. van Geuns

*Samen sterker? Evaluatie van de Experimentele Samenwerkingsverbanden Rechtshandhaving Sociale Zekerheid.* Amsterdam: Regioplan, 1995.

Wetten, J.W. van, E.A.I.M. van den Berg, R.J.J. Eshuis & M. Brouwers

*Evaluatie OM-Milieukaart.* Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC), 1996.

Voor de pilot RHT Zuid-Holland werden de volgende bronnen geraadpleegd:

## GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectie Dienst
Augustusbrief	Brief van de bewindslieden van VROM, V&W en Justitie aan de Tweede Kamer van augustus 1997, waarin op samenwerking bij milieuhandhaving wordt aangedrongen
BOD	Bijzondere Opsporings Dienst
BOP	Bijzondere Opsporingsgelden Politie
CIP	Coördinatie- en Informatie Punt
DB	Dagelijks Bestuur
gvo	gerechtelijk vooronderzoek
HJD	Hoofd van de Justitiële Dienst
HPR	Handhavingsstructuur Probleembedrijven Rijnmond
IRMT	Interregionaal Recherche Milieuhandhaving Team (Noord-Holland)
KZM	Kernteam Zware Milieucriminaliteit
LCCM	Landelijke Coördinatie Commissie Milieu
LKM	Lokale Kontaktgroep Milieu
LMG	Landelijke Milieu Groep
MEC	Milieu Expertise Centrum (Noord-Holland)
MRF	Milieu Rechercheteam Friesland
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NPI	Nederlands Politie Instituut
OM	Openbaar Ministerie
OM/NPI-notitie	Model Strafrechtelijke Aanpak Inrichtingsgebonden Milieucriminaliteit
OvJ	Officier van Justitie
PMO	Provinciaal Milieu Overleg
RBT	Recherche Bijstand Team
RHT	Regionaal Handhavings Team
RKM	Regionale Kontaktgroep Milieu
RMO	Regionaal Milieu Overleg
RRF	Regionaal Rechercheteam Friesland
TCR	Tank Cleaning Rotterdam
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRO	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
V&W	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
WED	Wet Economische Delicten
WGR	Wet Gemeenschappelijke Regelingen
WvSv	Wetboek van Strafvordering