



Pro Facto

JURIDISCH EN BESTUURSKUNDIG ONDERZOEK EN ADVIES

Grip op milieuzaken

Evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving

Februari 2009

J. de Ridder
M.J. Schol
N. Struiksmā

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde, Rijksuniversiteit Groningen
Pro Facto BV



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

© 2009 WODC, ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

Het onderzoek is uitgevoerd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen en Pro Facto, bureau voor bestuurskundig onderzoek en juridisch advies.

Projectleider: prof.dr. J. de Ridder

Onderzoekers: mr. N. Struiksma en mr. M.J. Schol

Met medewerking van mevrouw dr. G.H.M. Tromp

Begeleidingscommissie:

Prof.dr. T. Vander Beken, Universiteit Gent (voorzitter)

Dr. M.V.C. Aalders (Universiteit van Amsterdam)

V.A.A. Heitkamp (VROM-inspectie)

Mr. A. Timmerman (directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding, ministerie van Justitie)

J. Timmermans (directie Politie en Veiligheidsregio's, ministerie van BZK)

Dr. H.C.J. van der Veen (WODC, ministerie van Justitie; namens opdrachtgever)

Timmerman en Timmermans zijn gedurende het onderzoek vervangen/opgevolgd door resp. mr. A. Smits en drs. A. van Dijk-Toorman.

Het onderzoeksrapport is te bestellen bij de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (050 – 363 56 74).

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
1. Inleiding.....	5
1.1. Achtergrond.....	5
1.2. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden	7
1.2.1. Planevaluatie	8
1.2.2. Procesevaluatie	9
1.2.3. Kwantitatieve beschrijving.....	11
1.2.4. Verificatie	11
2. De planevaluatie: het systeem in ontwikkeling.....	13
2.1. Inleiding	13
2.2. De context	13
2.3. De beleidstheorie.....	16
2.3.1. Focus op de vormgeving van de strafrechtelijke milieutaak van het Openbaar Ministerie en de politie.....	17
2.3.2. Het sturingsvraagstuk	18
2.3.3. De schaal van de politieorganisatie	21
2.3.4. De taak en bevoegdheid om invulling te geven aan de organisatie van de politiemilieutaak	23
2.3.5. De invulling van de politiemilieutaak	25
2.4. De rol van de NMP-gelden.....	29
2.4.1. Inleiding.....	29
2.4.2. De onduidelijkheid over aantallen bve's en fte's	30
2.4.3. De NMP-gelden en de grootte van de teams	30
3. Het systeem op papier	35
3.1. Inleiding	35
3.2. Het systeemontwerp	37
3.3. Het Openbaar Ministerie	38
3.3.1. Inleiding.....	38
3.3.2. Het Openbaar Ministerie: de arrondissementsparketten en het Functioneel Parket	38
3.4. De Politiemilieutaak	45
3.4.1. Coördinatie en borging kwaliteit milieutaak	45
3.4.2. De basispolitiezorg	46
3.4.3. De Regionale Milieuteams	48
3.4.4. De Interregionale Milieuteams	50
3.4.5. Het Korps Landelijke Politiediensten.....	52
3.5. De bijzondere opsporingsdiensten	54
3.5.1. Inleiding.....	54
3.5.2. De VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst	55
3.5.3. De Algemene Inspectiedienst – Dienstonderdeel Opsporing.....	56

3.6. De Informatievoorziening	57
3.6.1. Inleiding.....	57
3.6.2. De Informatiestructuur - DIK / RIK / NIK.....	57
3.6.3. Geaggregeerde informatie	58
3.6.4. CIE.....	59
3.7. Selectie van zaken	59
3.8. De kwaliteit van het ontwerp	65
3.8.1. Intern	66
3.8.2. Extern	69
3.8.3. Implementatie	70
3.8.4. Conclusie	70
4. Het systeem in werking	73
4.1. Inleiding	73
4.2. Regionale milieuteams	73
4.2.1. Inleiding.....	73
4.2.2. Formatie en organisatie	73
4.2.3. Zaken	82
4.2.4. Informatie	90
4.2.5. Overlegvormen en selectie van zaken	94
4.3. Interregionale milieuteams	95
4.3.1. Inleiding.....	95
4.3.2. Formatie en organisatie	95
4.3.3. Zaken	99
4.4. Overige relevante politieonderdelen	101
4.4.1. Inleiding.....	101
4.4.2. De Strategische Beleidsgroep Milieu en Bijzondere wetten en de Expertgroep Milieu	101
4.4.3. Informatie en expertisecentrum milieu / Kennisadvisering Milieu.....	101
4.4.4. Criminele Inlichtingen Eenheid.....	102
4.4.5. Het Korps landelijke politiediensten – DNRI UMC / IPOL	102
4.4.6. Het Korps landelijke politiediensten – Transport en Milieucontrole	106
4.5. Bijzondere opsporingsdiensten	107
4.5.1. Inleiding.....	107
4.5.2. Algemene inspectiedienst, dienstonderdeel Opsporing.....	107
4.5.3. VROM-IOD.....	111
4.6. Functioneel Parket.....	112
4.6.1. Inleiding.....	112
4.6.2. Formatie en organisatie	113
4.6.3. Aansturing	114
4.6.4. Afhandeling van zaken	119
5. Het systeem beoordeeld	123
5.1. Samenvatting van de bevindingen.....	123
5.2. De organisatie.....	127
5.2.1. Eenduidigheid in de organisatorische vormgeving	127
5.2.2. De afbakening van de taken tussen de opsporingseenheden	128
5.2.3. De kwaliteit van de milieuteams	129

5.2.4. De landelijke opsporingsdiensten en de zware criminaliteit	131
5.3. De prestaties	132
5.3.1. De informatiepositie van de milieupolitie	132
5.3.2. De zaken die de milieupolitie onderzoekt	135
5.4. Aansturing en controle	136
5.4.1. De sturing door het Functioneel Parket	136
5.4.2. Taakstelling, monitoring en verantwoording	138
5.5. Barrières voor verandering	139
5.6. Vier scenario's	141
Bijlage 1	145
Bijlage 2	147
Bijlage 3	153

Samenvatting

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is wat de effectiviteit is van het strafrechtelijk milieuhandhavingsarrangement zoals zich dat sinds 2005 heeft ontwikkeld. Deze vraag is afkomstig uit een brief van de bewindslieden van het ministerie van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en VROM aan de Tweede Kamer gedateerd op 25 maart 2004.¹ In dit document wordt een nieuwe organisatiestructuur geschetst voor de strafrechtelijke handhaving van milieuzaken en wordt aangegeven dat in 2007 een volledige evaluatie van de milieutaak van de politie en het OM is voorzien. Beschreven wordt dat bij deze evaluatie gekeken dient te worden “of de gekozen structuur adequaat is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is, gelet op het aanbod, de aard en de zwaarte van de milieucriminaliteit; dit mede in het licht van de sinds 1990 beschikbaar gestelde NMP-gelden.”² Nadat in 2006 een tussenevaluatie is uitgevoerd³ wordt met dit onderzoek uitvoering gegeven aan deze evaluatie.

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag heeft een literatuur- en documentstudie plaatsgevonden die is aangevuld met informatie uit een groot aantal interviews met betrokkenen. Aan de hand van de informatie die hierdoor beschikbaar is gekomen, is in kaart gebracht welke overwegingen ten grondslag hebben gelegen aan de vormgeving van het strafrechtelijke handhavingsarrangement. Vervolgens is in kaart gebracht hoe het ontwerp van het handhavingsarrangement op papier is opgetekend en is onderzocht hoe het arrangement in de praktijk functioneert.

De vraag die in de brief aan de Tweede Kamer is geformuleerd is door het WODC verder uitgewerkt in een aantal probleemstellingen. In deze samenvatting worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd aan de hand van vier door de opdrachtgever geformuleerde probleemstellingen die leidend waren bij het onderzoek. Iedere probleemstelling wordt hier achtereenvolgens gepresenteerd en beantwoord.

1. *In hoeverre is de huidige structuur van de (strafrechtelijke) milieuhandhaving een voldoende voorwaarde voor een effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieutaak?*

Het systeem heeft vier centrale ontwerpkenmerken: specialisatie, organisatie op maat, inbedding in bestaande structuren en ontwikkeling van een toegespitste in-

¹. Brief van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

². - Idem. -

³. DHV, Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving. Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie, Ministerie van Justitie, WODC, september 2006.

formatiehuishouding. Specialisatie houdt in dat circa 480 politiemensen op regionaal niveau en circa 125 medewerkers van het OM geheel zijn vrijgesteld voor de opsporing en de vervolging van milieucriminaliteit en dat hun activiteiten worden georganiseerd in afzonderlijke en als zodanig herkenbare milieueenheden. Organisatie op maat wil zeggen dat de organisatie van de opsporing is toegesneden op verschillende vormen van milieucriminaliteit; lichte, middelzware en zware milieucriminaliteit. Inbedding van de gespecialiseerde eenheden van politie en OM in bestaande structuren moet bevorderen dat efficiënt gebruik kan worden gemaakt van de schaalvoordelen van de moederorganisatie. De toegespitste informatiehuishouding is ontworpen met het oog op het speciale karakter van milieucriminaliteit: het is 'haalcriminaliteit.' De informatie erover komt gefragmenteerd beschikbaar. Deze vier kenmerken leiden tezamen tot een in beginsel adequaat ontwerp. Op enkele punten zijn in het systeem echter ingebouwde spanningen te constateren. Dit betreft spanning tussen (herkenbare) specialisatie en inbedding. De verschillende geografische schaal waarop de milieueenheden van de politie en die van het OM zijn georganiseerd, en de scheiding van 'gezag' en 'beheer' in de aansturing van de milieuactiviteiten van de politie.

De realisatie van het systeem zoals het was ontworpen is voor een redelijk deel geslaagd, voor een ander deel is het achter gebleven bij de bedoelingen. Wat de specialisatie betreft: er zijn zowel bij de politie als bij het OM als zodanig herkenbare milieueenheden. De feitelijke bezetting en de ondersteuning van de specialisatie is echter bij een aantal korpsen niet op het vereiste niveau. De 'organisatie op maat' blijkt in de praktijk soms tot teams met een onvoldoende omvang te leiden. De organisatie van de inzet van politie voor de opsporing van kleine criminaliteit en leefbaarheidszaken in de basispolitiezorg is onvoldoende herkenbaar. De inbedding van de gespecialiseerde teams in bestaande structuren is op zich verwezenlijkt, maar de ondersteuning die daarvan zou moeten uitgaan komt niet altijd tot zijn recht. De ontwikkeling van een toegesneden informatiehuishouding ten slotte staat nog aan het begin. Terecht heeft de politie de informatiehuishouding in het Politie milieuplan 2011 tot een speerpunt van de verdere ontwikkeling van de bestrijding van milieucriminaliteit gemaakt.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de huidige structuur van de strafrechtelijke handhaving qua ontwerp deugdelijk is, maar een aantal gebreken vertoont. De invoering van het systeem is inmiddels een eind gevorderd maar is nog onvolledig. Voor een meer effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieutaak is de structuur dus nog niet voldoende.

2. Hoeveel en welk type milieuzaken zijn er in 2006 en 2007 strafrechtelijk gehandhaafd?

De betrokken instanties registreren het aantal milieuzaken dat men jaarlijks aanlevert of afdoet. Op basis van de geregistreerde gegevens is het niet mogelijk exacte uitspraken te doen over het type zaken waarmee men zich bezighoudt. De oorzaak hiervoor ligt in een het feit dat verschillende definities worden gehanteerd van de

verschillende zaakstypen. Waar door het ene organisatieonderdeel wordt gesproken van een lichte zaak, spreekt een ander organisatieonderdeel bij een identieke zaak van een middelzware zaak. Dit maakt het onmogelijk een gegronde overkoepelende uitspraak te doen over het aantal zaken dat per zaakstype gedraaid wordt. Ondanks deze beperking, kan in algemene zin wel worden gesteld dat vooral de opsporing en vervolging van zware en georganiseerde milieucriminaliteit qua aantal afgedane zaken niet op het vereiste niveau is. Daarbij kan aangetekend worden dat er wel een zekere verschuiving is opgetreden van kleinere naar meer middelzware zaken.

3. *In hoeverre is de capaciteit en kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhavers passend bij het aanbod en de complexiteit van de milieucriminaliteit en de ter beschikking gestelde NMP-gelden?*

De kwantitatieve bezetting van het Functioneel Parket ligt met 110 fte per eind 2008 zo'n tien procent onder de de NMP-norm van 125 fte. De gemeten kwantitatieve inzet bij de politie is circa 73 fte (oftewel vijftien procent) minder dan de minimale NMP-norm van 480 fte. De vraag in hoeverre de gemeten kwantitatieve bezetting toereikend is voor een effectieve aanpak van de milieucriminaliteit is moeilijker te beantwoorden. Een belangrijk knelpunt dat hierin een rol speelt is dat de informatiehuishouding nog niet op orde is. Daardoor is geen van de betrokken deskundigen in staat ook maar bij benadering te zeggen wat de daadwerkelijke omvang van de milieucriminaliteit is.

In kwalitatief opzicht is de feitelijke bezetting van zowel het FP als de opsporingseenheden steeds meer in overeenstemming gebracht met de vereisten van het stelsel. Niettemin is het behouden en verstevigen van de kwalitatieve bezetting vooral bij de politiekorpsen een voortdurend onderwerp van zorg.

4. *Welke knelpunten bestaan er op dit moment nog bij de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving?*

De tussenevaluatie uit 2006 stelde vast dat het nieuwe systeem inmiddels "op de rails stond." Niettemin diende er nog heel wat gedaan te worden om op het niveau van inrichting en functioneren te komen dat de ontwerpers van het systeem en de verantwoordelijke gezagsdragers voor ogen stond. Inmiddels zijn weer enige jaren verstreken. In algemene zin kan gemeld worden dat er opnieuw vorderingen zijn gemaakt. Niettemin is de ontwikkeling van het handhavingssysteem nog niet waar zij moet uitkomen. De betrokkenen in het veld zijn zich dat veelal ook wel bewust. In vogelvlucht zijn ten aanzien van de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving de volgende knelpunten te onderscheiden:

- *De inrichting en werking van de milieuteams van de politie zijn niet uniform en voldoen vaak nog niet aan de landelijke vastgestelde uitgangspunten.*
- *De ontworpen afbakening van de taken van de verschillende opsporingseenheden blijkt in de praktijk niet altijd goed werkbaar.*

- *De milieuteams voldoen over het geheel genomen niet, althans niet geheel, aan de kwantitatieve en kwalitatieve vereisten die daaraan landelijk zijn gesteld.*
- *De organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau is gefragmenteerd en niet voldoende toegesneden om op te treden tegen de (inter)nationaal georganiseerde criminaliteit*
- *De informatiehuishouding van het handhavingssysteem op het terrein van de milieucriminaliteit is onder het niveau dat vereist is voor een opsporing met kennis van zaken.*
- *De kwaliteit van de in behandeling genomen zaken voldoet over de gehele linie nog niet aan de landelijk geformuleerde maatstaven voor RMT's (middelzware zaken) en IMT's (zware of bovenregionaal ketengeoriënteerde zaken).*
- *De aansturing van opsporingsonderzoeken door het FP biedt onvoldoende garanties voor een effectieve opsporing en vervolging.*
- *De taakstelling die de politieteams vanwege het Functioneel Parket door de regionale driehoek opgelegd krijgen, is niet voldoende eenduidig en de verantwoording over de uitvoering ervan is gebrekkig.*

Wanneer deze knelpunten en de voorgaande beknopte analyse in samenhang worden gezien dan lijkt het raadzaam de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht verder te versterken. Om dit te bewerkstelligen zijn vier verschillende scenario's denkbaar. In de eerste plaats kan gedacht worden aan het consolideren en doorontwikkelen van het bestaande stelsel. Een tweede scenario is het versterken van de centrale aansturing van het bestaande systeem. Als derde optie zou er voor gekozen kunnen worden de schaal van verschillende organisatieonderdelen aan te passen. Het vierde denkbare scenario omvat een radicale opschaling van het huidige systeem van strafrechtelijke milieuhandhaving.

Dit onderzoek maakt inzichtelijk dat de effectiviteit van het arrangement van de strafrechtelijke milieuhandhaving sinds 2005 verbeterd is, maar desondanks nog niet van voldoende niveau is. Het is aan de betrokken bewindspersonen een scenario uit te werken dat kan bijdragen aan verdere versterking van de strafrechtelijke handhaving van milieuzaken.

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Het denken over strafrechtelijke betrokkenheid bij de milieuhandhaving is in de jaren negentig van de twintigste eeuw geëvolueerd. Terwijl strafrechtelijke sancti- onering eind jaren tachtig nog werd beschouwd als ‘ultimum remedium’, won in de jaren negentig allengs de gedachte veld dat strafrechtelijke en bestuurs- rechtelijke handhaving gelijkwaardig zouden moeten zijn: nevensgeschikt en el- kaar onderling aanvullend. In 1999 deed het Openbaar Ministerie (OM) – in de eerste *Aanwijzing handhaving milieurecht* – geheel afstand van de gedachte dat het strafrecht ultimum remedium zou zijn. Men zou zelfs kunnen zeggen dat met de Aanwijzing bijna de tegenovergestelde gedachte zijn intrede deed: strafrechte- lijke handhaving is eerder regel dan uitzondering. Bij het OM was men tot de slot- som gekomen dat de regels van het milieurecht veel te weinig deel uitmaakten van het rechtsbewustzijn van de normadressaten en dat een groot nalevingstekort daarvan het gevolg was. Men had de overtuiging dat alleen strafrechtelijke hand- having echt normbevestigend kan werken.

Deze verandering in beleidsopvattingen was gepaard gegaan met een verandering in de organisatie van de handhaving. Vanaf de totstandkoming van het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus (NMP-Plus) was ingezet op samenwerking bij de handha- ving: samenwerking tussen bestuurlijke instanties (gemeenten en provincies) maar ook samenwerking tussen bestuurlijke en strafrechtelijke instanties, de politie, bij- zondere opsporingsdiensten en het OM. De zgn. LOM-sanctiestrategie deed zijn intrede.⁴ Volgens deze aanpak zouden overtreding van bepalingen van milieurecht in veel gevallen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gesanctioneerd moeten worden. Elk parket kende een of meer milieuofficieren. Deze functionarissen be- steedden veel tijd aan het onderhouden van contacten met bestuursorganen, aan het participeren in allerlei vormen van overleg en aan het stimuleren van politie en bestuur om zoveel mogelijk overtredingen op te sporen en te (doen) sanctioneren. Een bekend instrument uit deze periode van intensieve samenwerking was de “flankeerbrief”: een brief van het OM aan een overtreder die een (aanzegging) tot bestuurlijke sanctienering begeleidde en waarin met strafrechtelijke maatregelen werd gedreigd voor het geval de overtreder zijn wandaad zou herhalen. In de hoogtijdagen van de samenwerking van bestuursrecht en strafrecht werden vele duizenden flankeerbrieven geschreven. Daarnaast werden nog eens vele duizen- den processen-verbaal opgemaakt, hetzij door BOA’s, hetzij door politieambtena- ren. De meeste van deze strafrechtelijke interventies betroffen relatief kleine ver-

4 Het LOM (Landelijk Overleg Milieuhandhaving) is een landelijk samenwerkingsverband van alle bestuur- lijke en strafrechtelijke handhavers op het terrein van het milieu. Het Samenwerkingsverband heeft een ge- meenschappelijke nalevingsstrategie afgesproken. Onderdeel daarvan is de in de hoofdtekst genoemde sanctiestrategie.

grijpen tegen het milieurecht. Niettemin werd deze aanpak zinnig geacht, vanwege de veronderstelde norminscherpende werking van strafrechtelijke sancties en vanwege het cumulatieve effect van vele op zich geringe overtredingen.

In een brief⁵ van 25 maart 2004 maakten de verantwoordelijke bewindslieden van Justitie, Binnenlandse Zaken en VROM kenbaar de aanpak en de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving te willen wijzigen. Aanleiding vormden onder meer twee in opdracht van het WODC uitgevoerde onderzoeken (door DHV⁶ en de NPA⁷) over de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. Hieruit bleek dat de uitvoering van de milieutaak door politie en OM te wensen overliet. De plannen kwamen erop neer dat:

*“een landelijke milieu-eenheid wordt opgericht voor de sturing van de opsporing en de afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid (...), met een nog nader te bepalen aantal gedeconcentreerde vestigingen”*⁸.

In een brief van 27 oktober 2004 van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer werden de uitgangspunten voor de toekomstige inrichting van het OM geformuleerd: concentratie, standaardisatie en hogere kwaliteit.⁹ De organisatie van de strafrechtelijke handhaving van milieudelicten veranderde hierdoor ingrijpend. Waar deze taak voorheen bij de negentien arrondissementen lag, werd die nu neergelegd bij een landelijk Functioneel Parket (FP), gespecialiseerd in fraude en milieudelicten. Het FP zou bestaan uit een centrale vestiging in Den Haag en vier gedeconcentreerde ‘handhavingseenheden’. Het FP werd meer in het bijzonder belast met de behandeling van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten. De eenvoudige, meestal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten (‘leefbaarheidszaken’) bleven bij de arrondissementen. Deze organisatie zou vanaf oktober 2005 gehanteerd worden.

Tezelfdertijd had ook een omvangrijke verandering plaats aan de opsporingskant van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving. De kern daarvan was de oprichting bij de politie van Regionale en Interregionale Milieu Teams (RMT’s en IMT’s) die op 1 januari 2005 van start gingen. De zes IMT’s waren bedoeld voor de aanpak van de zware ketengerichte (bovenregionale of internationale) milieucriminaliteit. De RMT’s gingen zich richten op middelzware milieudelicten. De overige milieutaken van de politie zouden binnen de basispolitiezorg worden geïdentificeerd, vaak door taakaccenthouders. Voorts bleef een deel van de opsporing bij bijzondere opsporingsambtenaren (BOA’s) van bestuursorganen en bij enkele bijzondere opsporingsdiensten (VROM-IOD en AID-DO). De ministers van BZK en Justitie en de staatssecretaris van VROM hebben in 2004 aan de Tweede Kamer een evaluatie toegezegd naar de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandha-

5. Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

6. DHV Milieu en Infrastructuur, *OM Strategie milieuhandhaving*, 2002.

7. Velt, C.J.E. in ‘t, *Politie en milieuhandhaving*, NPA Onderzoeksgroep, 2001.

8. Kamerstukken II 2003/04, 22343, nr. 91, blz. 1.

9. Een verdere onderbouwing en uitwerking van onder meer deze reorganisatie bij het Openbaar Ministerie is te vinden in de nota *Het OM verandert* die begin 2005 door het college van PG’s is vastgesteld.

ving. Het onderzoeksbureau DHV verrichtte in dit kader in 2006 reeds een zgn. vooronderzoek.¹⁰ Het aan de Kamer toegezegde evaluatieonderzoek, waarover hier wordt gerapporteerd, is in 2008 uitgevoerd. Dat is gebeurd door de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen (prof.dr. J. de Ridder, projectleider) in samenwerking met Pro Facto BV (mr. N. Struiksmā en mr. M.J. Schol).

De uitvoerend opdrachtgever van het onderzoek namens de ministers was het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het WODC heeft een begeleidingscommissie ingesteld. De samenstelling hiervan is te vinden in bijlage 1. De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie voor de plezierige samenwerking en constructieve bijdragen.

1.2. Onderzoeksvragen en onderzoeksmethoden

De centrale vraag voor het onderhavige evaluatieonderzoek is wat de effectiviteit is van het strafrechtelijk handhavingsarrangement zoals zich dat overeenkomstig de voorgaande schets heeft ontwikkeld. Meer in het bijzonder dient te worden vastgesteld “of de gekozen structuur adequaat is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is, gelet op het aanbod, de aard en de zwaarte van de milieucriminaliteit”.¹¹

De door het WODC geformuleerde probleemstelling luidt als volgt:

- In hoeverre is de huidige structuur van de (strafrechtelijke) milieuhandhaving een voldoende voorwaarde voor een effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieutaak?
- In hoeverre is de capaciteit en kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhavers passend bij het aanbod en de complexiteit van de milieucriminaliteit en de ter beschikking gestelde NMP-gelden?
- Welke knelpunten bestaan er op dit moment nog bij de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving?
- Hoeveel en welk type milieuzaken zijn er in 2006 en 2007 strafrechtelijk gehandhaafd?

Het onderzoek was zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Het kwalitatieve gedeelte viel uiteen in een planevaluatie en een procesevaluatie.

10. DHV, Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving. Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie, Ministerie van Justitie, WODC, september 2006.

11. Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

Planevaluatie

In dit onderdeel van het onderzoek is een reconstructie gemaakt van de overwe-
gingen, opvattingen en veronderstellingen die ten grondslag lagen aan de keuzen
met betrekking tot de inrichting van het systeem van strafrechtelijke milieuhand-
having. Deze reconstructie dient als achtergrond waartegen de latere ontwikkelin-
gen kunnen worden afgezet.

Procesevaluatie

Naast de planevaluatie maakte een procesevaluatie deel uit van het onderzoek.
Onderwerp van onderzoek is de feitelijke uitvoering van de strafrechtelijke mili-
eutaak. De feitelijke bevindingen van de procesevaluatie kunnen worden beoor-
deeld aan de hand van de verwachtingen en doelstellingen die in de Planevaluatie
aan het licht zijn gekomen.

Kwantitatieve beschrijving

Het onderzoek bevatte voorts een kwantitatieve component. Er zijn cijfers verza-
meld over onder meer personele capaciteit en over het aantal zaken dat tot opspo-
ringsactiviteiten en vervolging hebben geleid. De verschillende onderzoeksvragen
voor elk van de drie onderdelen van het onderzoek worden hierna uitgewerkt.

1.2.1. Planevaluatie

Voor de planevaluatie is het geheel van veronderstellingen achterhaald dat aan het
beleid inzake de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving ten grond-
slag ligt.

Onderzoeksvragen

1. Wat is de ratio achter de gekozen organisatie, taken, bevoegdheden en
verantwoordelijkheden alsmede personele capaciteit en kwaliteit van de
strafrechtelijke milieuhandhaving?
- 2a. Hoe is de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving georgani-
seerd?
- 2b. Wat zijn daarbij de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van
de verschillende actoren (RMT, IMT, Functioneel Parket, VROM-IOD,
LNV-AID en KLPD-dNRI)?
- 2c. Wat is de relatie met de bestuurlijke handhaving en de actoren die daar-
bij een rol spelen?

Onderzoeksmethoden

Ten behoeve van deze onderzoeksvragen is in de eerste plaats een groot aantal do-
cumenten (nota's, brieven, rapporten, plannen, beleids- en structuurnota's, Ka-
merstukken, etc.) bestudeerd. Daarnaast zijn ter verdieping en duiding van de be-
leidstheorie interviews gehouden met personen die in 2004 vanuit de verschillen-

de betrokken partijen (politie, ministeries van VROM en BZK¹², Openbaar Ministerie) een actieve rol speelden bij de totstandkoming van de nieuwe organisatie. In bijlage 1 zijn de gesprekspartners weergegeven.

1.2.2. Procesevaluatie

De procesevaluatie heeft het feitelijke functioneren van het systeem van strafrechtelijke handhaving tot onderwerp. De in de onderzoeksvragen 2a-2c beschreven situatie wordt bij de procesevaluatie inhoudelijk bestudeerd en beoordeeld.

Onderzoeksvraag

3. Hoe wordt de strafrechtelijke milieuhandhaving uitgevoerd en hoe kan deze beoordeeld worden?

Deelvragen

- 3a. In hoeverre zijn de uitwerking van de structuur, uitvoering en organisatie van de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving in overeenstemming geschied met de oorspronkelijke, in onderzoeksvraag 1 onderscheiden veronderstellingen en aannames (de beleidstheorie)?
- 3b. Indien de feitelijke situatie afwijkt van de impliciete en expliciete aannames, wat zijn daarvan de oorzaken en gevolgen?
- 3c. In hoeverre vindt de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving plaats conform afspraken?
- 3d. Welke overleg- en informatiestructuren zijn er in de praktijk van de strafrechtelijke milieuhandhaving te onderscheiden, welke onderwerpen komen daarbij aan de orde en welke actoren participeren eraan?
- 3e. Op welke wijze geschiedt de toedeling van zaken aan strafrechtelijke handhavers? Zijn daarbij expliciete criteria geformuleerd?
- 3f. Welke impliciete of expliciete opsporingsprioriteiten worden door de verschillende actoren gehanteerd?
- 3g. In hoeverre doen de in 2006 door DHV gesignaleerde knelpunten in de strafrechtelijke handhaving van milieutaken zich ten tijde van het onderzoek nog steeds voor?
- 3h. Welke andere knelpunten zijn te onderscheiden? Zijn deze knelpunten als structureel te bestempelen?
- 3j. Welke resultaten, gewenste en ongewenste (neven)effecten heeft de reorganisatie van de strafrechtelijke handhaving van milieuhandhaving opgeleverd?

Onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen is een veelheid aan documenten bestudeerd. Het zijn vooral stukken die oorsprong en totstandkoming van de

12. De in dit kader aangezochte sleutelfunctionaris van het ministerie van Justitie was niet in de gelegenheid ons te woord te staan.

huidige organisatie betreffen. Aan de hand daarvan zijn vragen beantwoord als: Hoe zijn keuzen omtrent de inrichting gemaakt en welke uitgangspunten zijn daarbij gehanteerd? Welke overwegingen waren daarbij van belang? Hoe is geld en capaciteit verdeeld en volgens welke maatstaven? Op basis van de antwoorden op deze en dergelijke vragen is de ontstaansgeschiedenis van de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving zo nauwkeurig mogelijk gereconstrueerd, met onder meer als doel het huidige functioneren te kunnen beoordelen in het licht van de overwegingen van destijds. Dit is een lastige opgave gebleken. De relevante documenten zijn verspreid aanwezig bij vele verschillende instanties, en er was geen compleet overzicht beschikbaar. De status van stukken is niet altijd duidelijk (concept of definitief, formeel vastgesteld of niet, indicatief of normatief, etc.). De onderzochte instanties hebben alle bereidwillig hun archieven opengesteld, met uitzondering van het landelijk Functioneel Parket. Ondanks herhaalde verzoeken heeft het FP, zonder duidelijke opgaaf van redenen, uiteindelijk niet veel meer dan de helft van de door het onderzoeksteam opgevraagde stukken ter inzage willen geven. Echter, dankzij de medewerking van alle andere instanties heeft het onderzoeksteam toch een vrijwel volledige documentatie weten te verwerven. De reconstructie van relevante gebeurtenissen, keuzes en overwegingen rond de totstandkoming van de strafrechtelijke milieuhandhaving zoals vervat in de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport kan dan ook beschouwd worden als een volledige en betrouwbare beschrijving.

Naast de documentstudie zijn interviews gehouden met alle teamchefs van de regionale en interregionale milieuteams van de politie, de hoofden van de handhavingseenheden van het Functioneel Parket, de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen, de (plv.) hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket en met vertegenwoordigers van de VROM-IOD, AID-DO en de KLPD. Ter verdieping van de gesprekken met de teamchefs zijn bij vier RMT's en twee IMT's aanvullende gesprekken gevoerd. In totaal is in dit kader tussen april en oktober 2008 met 70 personen gesproken. Deze respondenten zijn ook in bijlage 1 opgesomd. Vrijwel alle gesprekken vonden plaats in een plezierige sfeer met openhartige respondenten. Vanuit hun betrokkenheid bij het onderwerp wilde men graag hun visie geven op de wijze waarop de strafrechtelijke milieuhandhaving is georganiseerd en functioneert. Het team is hen zeer erkentelijk voor hun medewerking.

De veelal kwalitatieve onderzoeksbevindingen met betrekking tot de RMT's zijn op een aantal onderwerpen kwantitatief onderbouwd door middel van een schriftelijke enquête. Deze enquête, die eind oktober 2008 is verstuurd aan de teamchefs, is opgenomen in bijlage 2. Alle teamchefs hebben de enquête ingevuld.

De beantwoording van de deelvragen 3a – 3j is enerzijds beschrijvend en anderzijds analytisch van aard. In de rapportage hebben we ervoor gekozen de beschrijving en de analyse te scheiden en in afzonderlijke hoofdstukken op te nemen. Hoofdstuk 3 bevat de beschrijving van de praktijk van de strafrechtelijke milieuhandhaving, in hoofdstuk 4 wordt deze praktijk geanalyseerd en geëvalueerd.

1.2.3. Kwantitatieve beschrijving

Naast deze grotendeels kwalitatieve plan- en procesevaluatie is een kwantitatieve beschrijving gemaakt van vooral de activiteiten en de opsporingsresultaten van de strafrechtelijke milieuhandhaving van de regionale en interregionale milieuteams en de bijzondere opsporingsdiensten. Daarbij waren de volgende onderzoeksvragen leidend.

Onderzoeksvragen

4. Voor hoeveel zaken zijn in 2006 en 2007 door de verschillende actoren binnen de strafrechtelijke milieuhandhaving opsporingsactiviteiten ont-plooid en wat zijn de kenmerken en uitkomsten van deze zaken?
5. Is er met betrekking tot de uit onderzoeksvraag 3 afkomstige cijfers en aantallen sprake van een tendens tussen de jaren 2006 en 2007?
6. Hoeveel en welke typen zaken zijn bij BOD'en, politieteams en FP bekend waarvoor nog geen opsporingsactiviteiten zijn uitgevoerd?
7. Hoe verhouden de aantallen opgespoorde zaken zich tot de geldende taakstellingen en de ter beschikking gestelde NMP-gelden?
8. In welke mate bestaat er momenteel een overzicht van de milieucriminaliteit in Nederland?

Onderzoeksmethoden

Bij de vaststelling van het Politie milieuplan 2011 is afgesproken de uitvoering van de politiemilieutaak jaarlijks te monitoren. In dat kader heeft de Politieacademie in mei 2008 aan alle korpschefs een vragenlijst verstuurd, begeleid door een door de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen ondertekende brief. Qua onderwerpen en thematiek waren er veel overeenkomsten met het kwantitatieve deel van het onderhavige onderzoek. Om de respondenten dubbel werk te besparen is afgesproken dat de kwantitatieve gegevens voor dit onderzoek verzameld zouden worden door de vragenlijst voor de inventarisatie van aantallen zaken op te nemen in de meer algemene monitor - vragenlijst van de Politieacademie. De resultaten zijn vervolgens aan het onderzoekteam aangeleverd.¹³

1.2.4. Verificatie

Delen van de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn in concept voorgelegd aan de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen, de plv. hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket en de directeuren van de twee in het onderzoek betrokken bijzondere opsporingsdiensten. Hen is gevraagd de tekst over hun eigen

13. Ook van de overige resultaten van de enquête van de Politieacademie mocht het onderzoekteam in principe gebruik maken. De kwaliteit van die enquête en de daarmee samenhangende betrouwbaarheid van de resultaten waren echter niet van dien aard dat deze gegevens konden worden benut.

onderdelen te controleren op feitelijke onjuistheden. Elk van deze sleutelfunctionarissen is alleen die tekstgedeelten gestuurd die een beschrijving van het eigen (organisatie)onderdeel bevatte. Analyses, interpretaties en conclusies zijn niet ter verificatie aangeboden. Naar aanleiding van het commentaar zijn teksten op onderdelen aangepast.

2. De planevaluatie: het systeem in ontwikkeling

2.1. Inleiding

Aan een complex veranderingsproces zoals de invoering van het huidige systeem voor de strafrechtelijke handhaving liggen allerlei veronderstellingen en ideeën ten grondslag. Er zijn analyses en opvattingen in omloop omtrent hetgeen wel en niet goed gaat en er worden denkbeelden en voorstellen ontwikkeld voor verbetering. Zo'n geheel van veronderstellingen waarop een veranderingsbeleid berust wordt wel aangeduid met de term 'beleidstheorie'.¹⁴ Voor een goed begrip en een adequate beoordeling van het functioneren van het systeem is het van belang een duidelijk beeld te hebben van de beleidstheorie die aan de invoering van dat systeem ten grondslag lag. De planevaluatie die in dit hoofdstuk wordt weergegeven bevat een reconstructie van de betreffende beleidstheorie. In hoofdstuk 3 wordt een reconstructie van het daarop gebaseerde ontwerp gegeven, alsmede een antwoord op de vraag of het systeem zoals ontworpen toereikend was, gelet op de onderliggende beleidstheorie.¹⁵

2.2. De context

Aan het eind van 2002 werd een proces gestart waarin de inrichting van de strafrechtelijke milieuhandhaving integraal onder de loep werd genomen. Vanaf dit moment werd door de bewindslieden en ambtenaren van de ministeries van Justitie, VROM en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en door de politie in gezamenlijkheid en afzonderlijk nagedacht over de wijze waarop de strafrechtelijke milieuhandhaving het beste kon worden georganiseerd. De concrete aanleiding voor deze hernieuwde integrale aandacht voor de organisatie van de strafrechtelijke milieutaak werd gevormd door een eis van de toenmalige minister Kamp van VROM.

In november 2002 uitte minister Kamp in een gesprek met minister Remkes van BZK en minister Donner van Justitie zijn onvrede over de kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving. In het bijzonder sprak hij zijn onvrede uit over de 'verdamping' van de door zijn ministerie beschikbaar gestelde NMP-gelden. NMP-gelden zijn gelden die afkomstig zijn uit het in 1989 voor het eerst gepubliceerde Nationaal Milieubeleidsplan van VROM. We lichten die hieronder toe.

14. A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink: Alphen aan den Rijn: 1989, p.22.

15. Een planevaluatie bengt aan het licht wat de – veelal impliciete – veronderstellingen zijn die aan een probleemanalyse ten grondslag liggen. Zie Henk Roose, Evaluatie geëvalueerd, in: *Tijdschrift voor Sociologie*, volume 22, nr. 3, 2001, p. 276; C. Klein Haarhuis en F.L. Leeuw, de reconstructie van programmatheorieën, in: *Justitiële verkenningen*, jrg. 30, nr. 5, 2004.

De historie van de NMP-gelden

In 1989 kwam de Tweede Kamer tot de conclusie dat de inspanning op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving moest worden geïntensiverd. Het werd daarbij ongewenst geacht dat deze intensivering van de aandacht voor milieu ten koste zou gaan van de aandacht voor andere vormen van criminaliteit. Om deze reden werd extra geld ter beschikking gesteld voor de strafrechtelijke handhaving van milieuregelgeving. De extra bijdrage werd gelabeld als NMP-geld. Het geld was afkomstig uit het Nationaal Milieubeleidsplan van VROM.

Besloten werd een bedrag van 60 miljoen gulden toe te voegen aan de begroting van Binnenlandse Zaken ten behoeve van de gemeente- en rijkspolitie. Aan de begroting van Justitie werd een bedrag toegevoegd van 20 miljoen gulden. Het doel van deze extra gelden was tweeledig; het moest bijdragen aan extra capaciteit (ca. 534,1 bve¹⁶ bij de regiokorpsen, ca. 30 bve bij het KLPD en 126,5 fte bij het OM)¹⁷ en het moest bijdragen aan bevordering van de deskundigheid van de politie en het OM.

De NMP-gelden brachten de regiokorpsen een gezamenlijke extra capaciteit van 534,1 bve. In 1993 verplichtten de regiokorpsen zich tot verdubbeling van deze capaciteit op basis van 'keerzijdefinanciering'. De keerzijdefinanciering hield in dat aan de betaling van de NMP-gelden een voorwaarde werd verbonden. De NMP-gelden werden ter beschikking gesteld onder de voorwaarde dat vanuit de politie een gelijk bedrag aan de politiemilieutaak werd toegevoegd. Op deze manier zou voor de politiemilieutaak een bedrag vrijkomen van ongeveer 120 miljoen gulden.

Overheveling van de NMP-gelden naar de algemene bijdrage

Tot 1998 werden de NMP-gelden aan de politie en het OM toegekend in de vorm van een bijzondere bijdrage. In 1998 werd door BZK gesteld dat de milieutaak steeds vaster raakte ingebed bij de politie en het OM. Omdat de ontwikkelingen positief werden geacht, werd besloten de vorm van de bijzondere bijdrage te verlaten en de uitkering van de NMP-gelden te gieten in de vorm van een algemene bijdrage. Om te zorgen dat de NMP-gelden nog enige jaren afzonderlijk zichtbaar waren op de begroting van de politie en van het OM, werden de NMP-gelden toegekend als bijzondere maatstaf. De verdeling van het milieubudget over het OM en de politieregio's werd op die manier in stand gehouden.

De opname van de NMP-gelden in de algemene bijdrage veroorzaakte een verminderde inzet van de politie en het OM op het gebied van milieu. In 2003 werd door de politie naar schatting van het ministerie van Justitie 320 fte ingezet voor

16. Een bve is een budget verdeel eenheid. Dit zijn eenheden waarmee personeel en materieel binnen de politie bekostigd wordt.

17. Brief d.d. 9 mei 2003 van het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie i.a.a. de ministers van BZK en VROM over de milieutaak politie/OM; ministersgesprek op 21 mei 2003, p.4

milieuzaken.¹⁸ Op basis van de NMP-gelden en de keerzijdefinanciering zou deze inzet minimaal twee keer zo groot moeten zijn. De inzet voor milieuzaken was aldus veel kleiner dan op basis van de keerzijdefinanciering en de NMP-gelden verwacht mocht worden. Een gelijksoortige situatie deed zich voor bij het OM. De arrondissementen hadden vanuit de NMP-gelden tezamen een extra formatieve capaciteit gekregen van ongeveer 100 fte.¹⁹ In 2003 werd naar schatting van het ministerie van Justitie 65 fte ingezet voor milieuhandhaving.²⁰ De strafrechtelijke milieuhandhaving bleef dus achter bij de situatie die in eerste instantie beoogd was.²¹

Het loslaten van de expliciete koppeling van de NMP-gelden aan de milieutaak bleek een drempel weg te nemen om te ‘schuiven’ met geplande inzet. Dit resulteerde er feitelijk in dat capaciteitsbesteding aan milieu het in de prioriteitstelling aflegde tegen andere vormen van criminaliteit. De NMP-gelden die expliciet waren gekoppeld aan de milieutaak van de politie en het OM werden ingezet voor andere taken en ‘verdwenen’ in de algemene boekhouding van de politie en het OM.

De rapporten van de NPA en DHV

In de periode voordat de minister van VROM in een gesprek met zijn collega-bewindslieden van BZK en Justitie zijn onvrede uitte over de ‘verdamping’ van de NMP-gelden, zijn van onderop enkele pogingen ondernomen om de strafrechtelijke milieuhandhaving te versterken. Door verschillende politieregio’s werden politiemilieuunits opgericht. Verschillende arrondissementsparketten zochten samenwerking op provinciale schaal. Deze initiatieven wierpen echter onvoldoende vruchten af. Dit oordeel kwam naar voren in twee onderzoeken naar de strafrechtelijke milieuhandhaving. Het rapport ‘Politie en milieuhandhaving’ van de NPA onderzoeksgroep uit 2001²² en het rapport ‘OM Strategie milieuhandhaving’ van DHV uit 2002.²³ Een adequate handhaving van de milieutaak werd onvoldoende gewaarborgd, zo bleek uit de onderzoeken. De bevindingen uit deze rapporten vormden voor het ministerie van Justitie aanleiding om de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving tegen het licht te houden. Het ministerie van BZK en de politie hadden een meer afwachtende houding. Zij zagen in de aanbevelingen uit de rapporten niet direct een aanleiding om de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak te herbezien.

18. Brief d.d. 9 mei 2003 van het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie i.a.a. de ministers van BZK en VROM over de milieutaak politie/OM; ministersgesprek op 21 mei 2003, p.9.

19. Idem, p. 5.

20. Idem, p.11

21. Idem.

22. In't Velt, C.J.E., Van Treeck, R.J., Fobler, H.K.B., Stol, W.P., Politie en Milieuhandhaving, NPA Onderzoeksgroep, 17 juli 2001.

23. DHV Milieu en Infrastructuur, OM Strategie milieuhandhaving – Een onderzoek naar de oorzaken en achtergronden van fluctuaties in het aantal verdachten van milieudelicten, WODC, november 2002.

De eis van minister Kamp

Zoals gezegd vormde de eis van minister Kamp van VROM het startpunt van een traject waarin de inrichting van de strafrechtelijke milieuhandhaving onder de loep werd genomen en waarin werd nagedacht over nieuwe organisatievormen. Toen Kamp in 2002 in een gesprek met minister Remkes van BZK en Donner van Justitie zijn onvrede uitte op de ‘verdamping’ van de NMP-gelden, doelde hij specifiek op het proces van verkleining van de inzet van de politie en het OM op het gebied van de milieuhandhaving. Omdat de NMP-gelden door de politie en Justitie niet uitsluitend ingezet werden voor de strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving, maar ook werden aangewend voor andere taken waarvoor de NMP-gelden nadrukkelijk niet bedoeld waren, stelde minister Kamp als eis dat de NMP-gelden opnieuw gelabeld zouden worden. Hij maakte kenbaar dat alle NMP-gelden moesten worden aangewend voor de strafrechtelijke milieutaak en eiste om deze reden dat aan de hand van aantallen fte’s concreet inzichtelijk werd gemaakt hoe de NMP-gelden werden besteed. Minister Kamp stelde dat, wanneer hieraan niet werd voldaan, de NMP-gelden teruggevorderd zouden worden.

Het inrichtingsproces

Naar aanleiding van de eis van Kamp werd een traject gestart om de organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving opnieuw te bezien. In dit proces speelden de ministeries van Justitie, VROM en BZK, de politie en het OM de voornaamste rollen. De AID werd pas in een later stadium betrokken bij het ontwikkelingsproces en speelde hierin slechts een kleine rol. De belangen, ideeën en motivatie van de betrokken partijen liepen uiteen. Ook binnen de gelederen van de organisaties verschilden men van mening over de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak. Dit droeg bij aan een ontwikkelingsproces van de nieuwe organisatievorm waarin partijen soms lijnrecht tegenover elkaar stonden en waarin in bepaalde gevallen offers moesten worden gemaakt om consensus te bereiken. In de komende paragraaf wordt het ontwikkelingsproces uiteengezet aan de hand van de veronderstellingen, argumenten en doelen van de verschillende partijen.

2.3. De beleidstheorie

Aan de hand van een aantal thema’s die een belangrijke rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak, wordt beschreven op welke wijze het proces van inrichting van de strafrechtelijke milieutaak is verlopen. Uiteen wordt gezet welke aannames en overwegingen hebben geleid tot de huidige vorm van organisatie en welke rol de verschillende partijen hierin hebben gespeeld. Op deze manier wordt de beleidstheorie, het geheel van veronderstellingen waarop het beleid berust, in kaart gebracht. Achtereenvolgens komen de volgende thema’s aan bod: de focus op de vormgeving van de strafrechtelijke milieutaak van het Openbaar Ministerie en de politie, het sturingsvraagstuk, het vraagstuk van de schaal van de politieorganisatie, het vraagstuk bij welke instantie de bevoegdheid lag invulling te geven aan de organisatie van de politiemilieutaak

en het vraagstuk over de wijze van invulling van de politiemilieutaak. Per thema worden achtereenvolgens de contraire uitgangspunten en argumenten beschreven.

De thema's worden uiteengezet aan de hand van een aantal subthema's. Deze subthema's beschrijven de veronderstellingen, motivaties en doelen van verschillende betrokken partijen met betrekking tot een specifiek aspect. De behandeling van elk thema wordt afgesloten met een uiteenzetting van de keuze die uiteindelijk ten aanzien van het thema is gemaakt.

2.3.1. Focus op de vormgeving van de strafrechtelijke milieutaak van het Openbaar Ministerie en de politie

Voorafgaand aan het nieuwe ontwikkelingsproces van de strafrechtelijke milieutaak werd de strafrechtelijke milieutaak uitgevoerd door verschillende partijen. Het Openbaar Ministerie speelde een rol in de afhandeling van de opgemaakte processen verbaal en in de sturing van de onderzoeken. De politie, de Algemene Inspectiedienst Dienstonderdeel Opsporing (AID-DO) en de VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (VROM-IOD) wonnen informatie in en voerden onderzoeken uit.

De aanleiding om de organisatie van de strafrechtelijke milieutaak te herbezien werd gevormd door een eis van minister Kamp. Hij eiste dat de 'verdampte' NMP-gelden van de politie en het Openbaar Ministerie opnieuw gelabeld zouden worden. Deze eis heeft gevolgen gehad voor het verloop van de discussie over de strafrechtelijke milieutaak. Omdat de eis van minister Kamp zich focuste op de inrichting van de milieutaak bij de politie en het Openbaar Ministerie, werd ook de discussie over de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak gefocust op de inrichting van de politie en het Openbaar Ministerie. De wijze waarop de AID-DO en de VROM-IOD gestalte gaven aan de strafrechtelijke milieutaak bleef buiten beschouwing. Om deze reden vormde ook de taakverdeling tussen het Openbaar Ministerie, de politie, de AID-DO en de VROM-IOD geen onderwerp van discussie.

Omdat de inrichting en taakuitoefening van de strafrechtelijke milieutaak van de VROM-IOD en de AID geen onderwerp vormden waarover indertijd gesproken werd, komen deze onderwerpen als vanzelfsprekend niet aan bod in deze beschrijving van de beleidstheorie. De beschrijving van de beleidstheorie focust zich op het vormgevingsproces van de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak van het Openbaar Ministerie en de politie.

2.3.2. *Het sturingsvraagstuk*

2.3.2.1. *Inleiding*

Eén van de belangrijkste vraagstukken met betrekking tot de inrichting van de strafrechtelijke milieutaak betrof de wijze van sturing van de politie bij uitoefening van haar milieutaak. De vraag deed zich voor op welke wijze het gezag over de politie moest worden vormgegeven. Twee varianten waren denkbaar; sturing door het Functioneel Parket (FP) en sturing door de arrondissementsparketten. Het ministerie van Justitie stelde zich op het standpunt dat de sturing het best kon worden neergelegd bij het FP. Het landelijk opererende FP gevestigd in Den Haag, dat gedeconcentreerd is in de vorm van vier handhavingseenheden in Zwolle, Amsterdam, Rotterdam en Den Bosch, bestaat vanaf 2002 en richtte zich aanvankelijk op de aanpak van fraude. Vanaf het begin bestond het idee om milieu op termijn ook onder te brengen bij het FP. Het ministerie van VROM kon zich vinden in het standpunt van Justitie. Door VROM werd geen andere impuls gegeven aan de discussie rond het sturingsvraagstuk.

De politie en BZK wilden dat de sturing van de regionale milieuteams werd neergelegd bij de arrondissementsparketten en dat de sturing van de bovenregionale milieuteams werd neergelegd bij een horizontale samenwerkingsvorm van de arrondissementsparketten. De onderstaande uiteenzetting geeft op gestructureerde wijze de argumenten en gedachten weer die ten grondslag lagen aan de keuze voor een van de verschillende sturingsvarianten.

2.3.2.2. *Sturing door het FP*

In deze subparagraaf wordt uiteengezet welke aannames en argumenten ten grondslag lagen aan de opvatting dat de sturingsfunctie ondergebracht moest worden bij het FP. De verschillende argumenten en aannames zijn ondergebracht bij vier hoofdpunten, die hier opeenvolgend uiteen worden gezet. Deze hoofdpunten zijn als het ware te beschouwen als stellingen en uitgangspunten die door bepaalde actoren worden gehuldigd. De onderbouwing van die stellingen vindt in de daarop volgende teksten plaats. Het betreft hier percepties van de actoren. Ze hoeven niet noodzakelijkerwijs empirisch of theoretisch te kloppen. Ze bepaalden echter wel de positie van actoren.

‘De sturing en de handhaving moeten plaatsvinden op een niveau dat aansluit op de schaal van de criminaliteit’

Er vindt steeds meer mondiale handel plaats. Dit heeft gevolgen voor de verschijningsvormen van milieucriminaliteit. (Internationale) economische ketens van handelingen met stoffen, producten, afvalstoffen, grond, beschermde dieren en planten worden steeds meer gezien als bron van milieucriminaliteit. Deze ‘keten-gerelateerde’ milieucriminaliteit noodzaakt tot een meer gerichte aandacht voor de regio-overschrijdende ketens. De regio-overschrijdende milieucriminaliteit kan het best worden aangepakt op landelijk niveau. In overeenstemming met dit uit-

gangspunt moet de sturing van de politiemilieutaak met betrekking tot milieuzaken met een regio-overschrijdende schaal worden ondergebracht bij een landelijke voorziening, namelijk het landelijk opererende FP.

Naast milieuzaken die zich afspelen op regio-overschrijdende schaal zijn er milieuzaken die zich afspelen op regionale of lokale schaal. Deze eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatige milieudelicten zijn vooral van belang in samenhang met leefbaarheidsproblematiek. Om deze reden kan de sturing op de opsporing en de afdoening van deze milieuzaken worden ondergebracht op regionaal niveau bij een regionaal orgaan, namelijk bij de arrondissementsparketten.

‘Arrondissementsparketten zijn te veel beïnvloedbaar door de politie’

Hoofddofficieren van justitie van de arrondissementsparketten nemen samen met korpschefs en korpsbeheerders zitting in regionale driehoeken. In een driehoek moet een hoofddofficier over prioriteiten en capaciteitsverdeling compromissen sluiten met de korpschef en de korpsbeheerder. De hoofddofficieren van de arrondissementsparketten laten zich in de regionale driehoek derhalve beïnvloeden door de korpschef en de korpsbeheerder. De korpschef en de korpsbeheerder hechten, zo werd gesteld, gemiddeld weinig belang aan milieuzaken op regionale schaal. Dit heeft tot gevolg dat de hoofddofficieren in de driehoek geneigd zouden zijn een lage prioriteit toe te kennen aan de opsporing en afdoening van dergelijke milieuzaken. Om deze reden zou er bij de arrondissementsparketten weinig actie worden ondernomen op het gebied van milieu.²⁴ Om te komen tot een adequate strafrechtelijke milieuhandhaving moet de milieuhandhaving daarom volgens sommige actoren worden ondergebracht bij een organisatie die niet in de beïnvloedingssfeer is van de korpschef en de korpsbeheerder. Volgens deze redenering moet de sturing worden ondergebracht bij het FP.

‘Specialisme om zaak op te lossen vereist enige schaal’

De complexiteit van de milieuwetgeving en de afstemming met overheidsorganen vereisen expertise. Om te kunnen sturen op de opsporing en afdoening van milieuzaken zijn milieuspecialisten vereist. Het blijkt dat deze in de arrondissementen niet altijd aanwezig zijn. De arrondissementsparketten hebben volgens sommige actoren een te kleine omvang om het milieuspecialisme voldoende vorm te kunnen geven. In het verleden hebben verschillende arrondissementen geprobeerd horizontaal samen te werken om op die manier zaken af te handelen die de regionale schaal overstijgen. De schaal van horizontale samenwerking lijkt echter te klein om continuïteit en deskundigheid van milieuofficieren te waarborgen. Om deze reden zou volgens de aanhangers van deze uitgangspunten moeten worden gekozen voor een verdergaande vorm van concentratie, namelijk door de sturing van de opsporing en de afdoening van deze zaken onder te brengen bij het FP. Binnen het FP kan voldoende expertise worden opgebouwd. De schaal van het FP is bovendien zodanig dat expertise kan worden vastgehouden.

24. Brief van de inspecteur-generaal van VROM aan de staatssecretaris en de minister t.b.v. het bewindsliedenoverleg van 26 september 2003, kenmerk VI/SIG 3769.

‘Milieu is net als fraude haalcriminaliteit en past daarom goed bij het FP’

Milieucriminaliteit is net als fraude haalcriminaliteit. Beide vormen van criminaliteit vergen verwerving van een goede informatiepositie en een proactieve wijze van opsporing. Vanuit de ervaring die het FP heeft opgedaan met de opsporing en afdoening van fraudezaken is het FP goed in staat te sturen op de opsporing en afdoening van milieucriminaliteit. Om deze reden dient de milieutaak te worden ondergebracht bij het FP.

2.3.2.3. Sturing door de arrondissementsparketten

In deze subparagraaf wordt uiteengezet welke argumenten en aannames ten grondslag lagen aan de gedachte dat de sturing van de opsporing en de afdoening van milieuzaken moest worden ondergebracht bij de arrondissementsparketten.

‘Eenheid van sturing’

Sturing van de opsporing en afdoening van milieuzaken door het FP en de arrondissementsparketten heeft tot gevolg dat verschillende organisatorische eenheden van één zelfde organisatie, het politiekorps, op verschillende wijzen worden aangestuurd. Dit zou ten koste gaan van de duidelijkheid en leidt tot versnippering. Door een onderscheid te maken tussen sturing van arrondissementsparketten op eenvoudige zaken en sturing van het FP op meer complexe zaken, ontstaat volgens de voorstanders van het onderbrengen van de sturing van milieuzaken bij de arrondissementen, een gereede kans op rolvermenging. Het zou onduidelijkheid zijn waar de leidende rol van arrondissementsparketten ophoudt en die van het FP begint.

De opsporing en afdoening van milieucriminaliteit zijn gebaat bij eenduidige aansturing, helder gezag en flexibel researchmanagement. Wanneer naast de arrondissementsparketten ook het FP een rol krijgt in de sturing wordt dit in deze redenering de das omgedaan. Derhalve zou de gehele sturing op de politiemilieutaak moeten worden ondergebracht bij de arrondissementen.

‘Om goed te sturen is een goede informatiepositie nodig, de arrondissementen hebben een goede informatiepositie’

Het Functioneel Parket staat relatief ver van de praktijk. Dit zou ervoor zorgen dat zij niet in staat is een goede informatiepositie op te bouwen met betrekking tot de milieucriminaliteit. Het FP is voor haar informatievoorziening afhankelijk van informatie van de arrondissementsparketten. De arrondissementsparketten staan dicht op de praktijk, hun informatiepositie met betrekking tot milieucriminaliteit wordt goed geacht. De instantie met de beste informatiepositie is het best in staat sturing uit te oefenen. Vanuit deze optiek is de milieuhandhaving niet gebaat bij versnippering van informatie tussen OM en FP. Omdat sturing van de politiemilieutaak het best kan worden belegd bij de instantie met de beste informatiepositie, dient de sturing van de politiemilieutaak volgens deze redenering te worden belegd bij de arrondissementsparketten.

‘De politie heeft slechts invloed op de sturing van de arrondissementsparketten’
De politie onderhoudt nauwe contacten met de hoofdofficieren van arrondissementsparketten en de korpsbeheerders via de overleggen van de driehoek. Op die manier is de politie in staat invloed uit te oefenen op de allocatie van mensen en middelen aan de milieutaak. Wanneer de sturing van de opsporing en afdoening van milieuzaken bij het FP wordt ondergebracht, zou de politie haar invloed op de allocatie van middelen aan de milieutaak verliezen. Dit werd door bepaalde actoren onwenselijk geacht. De sturing op de politiemilieutaak zou derhalve niet moeten worden neergelegd bij het FP maar bij de arrondissementsparketten.

2.3.2.4. De keuze voor sturing door het FP

De politie en BZK maakten zich sterk voor aansturing van de milieuteams door de arrondissementsparketten. De ministeries van Justitie en VROM stelden zich op het standpunt dat sturing van de politiemilieutaak diende te geschieden door het FP. Uiteindelijk heeft BZK zich geschaard achter Justitie en VROM. Derhalve is gekozen voor een organisatievorm waarin de sturing van de politiemilieutaak geschiedt door het FP.

2.3.3. De schaal van de politieorganisatie

2.3.3.1. Inleiding

Een belangrijk aspect van de strafrechtelijke milieuhandhaving is de schaal waarop de milieuhandhaving bij de politie is georganiseerd. De schaal waarop de politieorganisatie het best kan worden ingericht ten behoeve van een adequate milieuhandhaving kan vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken. In deze paragraaf worden de verschillende invalshoeken en de daarbij gebezigde argumenten uiteen gezet.

2.3.3.2. De complexiteit van de zaak en het gebied waarin de zaak speelt

‘Schaal belang handhaving koppelen aan schaal politieorganisatie’

Het uitgangspunt van de inrichting van de politieorganisatie ten behoeve van de milieutaak wordt gevormd door het idee dat de schaal waarop de politie is georganiseerd moet aansluiten op de schaal van de milieucriminaliteit.²⁵ Wanneer de milieucriminaliteit een lokale schaal kent, zou de opsporing van de milieucriminaliteit lokaal dienen te worden georganiseerd. Wanneer de milieucriminaliteit een regionale of bovenregionale schaal kent, dan zou regionale of bovenregionale opsporing vereist zijn.

25. Deze discussie vertoont gelijkenissen met de discussie over de schaal waarop de sturing van de politiemilieutaak moet geschieden.

‘Complexiteit van de criminaliteit koppelen aan de politieorganisatie’

Naast de aansluiting van de schaal van de politieorganisatie op de schaal van de milieucriminaliteit werd door sommigen gepleit voor aansluiting van de schaal van de politieorganisatie op de mate van complexiteit van de milieucriminaliteit.

‘De keuze voor aansluiting bij de schaal en de complexiteit van zaken’

Het uitgangspunt dat de organisatie van de politiemilieutaak zou moeten worden aangesloten op de schaal waarop de milieucriminaliteit zich voordoet, werd onderschreven door de betrokken bewindspersonen. Ook waren ze het erover eens dat de organisatie zou moeten worden afgestemd op de complexiteit van de criminaliteit. De bewindslieden besloten dat in de regiokorpsen voorzieningen getroffen moesten worden om de oog- en oorfunctie en de opsporing van eenvoudige, veelal niet bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten onder te brengen in de basispolitiezorg. En dat de opsporing van niet-eenvoudige of grootschalige veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten moest worden toebedeeld aan permanente teams die werden gevestigd in de regio's of bovenregionaal werden gevestigd.

2.3.3.3. Aansluiten bij vormgeving huidige organisatie

De opvattingen van de verschillende bewindslieden over de schaal waarop de politieorganisatie ten behoeve van de milieutaak moest worden georganiseerd kwamen in hoofdlijnen overeen. Het oordeel van de verschillende betrokken partijen over de wijze waarop gestalte moest worden gegeven aan de inrichting van de organisatie op de gewenste schaal liep meer uiteen.

‘Aansluiting op schaal OM’

Door het OM en het ministerie van VROM werd gesteld dat de inrichting van de politiemilieutaak zou moeten worden afgestemd op de inrichting van de milieutaak van het Openbaar Ministerie. Dit zou de sturing, informatie-uitwisseling, samenwerking en afstemming tussen de instanties ten goede komen. Wanneer werd gekozen voor de constructie van sturing door het FP betekende dit dus dat de organisatorische schaal van de politiemilieutaak moest aansluiten op de organisatorische schaal van het FP. Dit zou zorgen voor een flexibelere inzet van menskracht en expertise, omdat er geen schotten zouden bestaan zoals het geval zou zijn bij uitvoering door de regio's. Er zou bovendien meer oog zijn voor het concernbelang in plaats van een regionale oriëntatie van verschillende kleine regionale teams.²⁶

‘Aansluiting op schaal politieorganisatie’

De politie en BZK draaiden de redenering van het OM om. Ze vonden juist dat de inrichting van het OM moest worden afgestemd op de inrichting van de politie. Dit was voor de politie en BZK echter geen hoofdzaak. In het verleden zijn de organisatorische schaal van de politie en het OM ook nooit exact op elkaar afgestemd.²⁷ Vanuit BZK en de politie werd er vooral belang aan gehecht dat de orga-

26. Brief van de plv. inspecteur-generaal van VROM aan de minister, kenmerk VI/SIG-3903.

nisatie van de politiemilieutaak aansloot op de organisatie van de overige taken van de politie.

Het uitgangspunt bij het ontwerp van een nieuwe organisatiestructuur van de politiemilieutaak was dat werd aangesloten bij reeds lopende ontwikkelingen binnen de politieorganisatie. Ten tijde van de discussie over de inrichting van de organisatie van de politiemilieutaak liep een traject tot herstructurering van de bovenregionale en landelijke recherche. Bij de uitwerking van dit traject werd er al rekening mee gehouden dat in de toekomst ook andere (bovenregionale) taken konden worden georganiseerd op het schaalniveau van de bovenregionale researcheteams. Het was in de ogen van BZK en de politie een logische stap om de opsporing van de bovenregionale milieucriminaliteit onder te brengen bij de structuur van de bovenregionale recherche en geen aparte voorziening te creëren die zou zorgen voor versnippering. In overeenstemming met deze lijn werd beredeneerd dat het ook goed zou zijn de organisatie van de regionale politiemilieutaak aan te laten sluiten op de bestaande regionale organisatiestructuur van de politie.

De keuze voor aansluiting op de schaal van de politie

Er werd voor gekozen de organisatorische inrichting van de politiemilieutaak aan te laten sluiten op de bestaande organisatorische schaal van de politie. Deze keuze hing samen met een andere discussie, namelijk de discussie over de vraag bij wie de taak en de bevoegdheid lag om te beslissen over de wijze waarop de politiemilieutaak moest worden georganiseerd. Deze discussie wordt in de volgende paragraaf uiteengezet.

2.3.4. De taak en bevoegdheid om invulling te geven aan de organisatie van de politiemilieutaak

Ten aanzien van de vraag bij wie de taak en de bevoegdheid ligt om invulling te geven aan de organisatie van de politiemilieutaak kunnen twee mogelijke antwoorden worden genoemd. Gesteld kan worden dat de taak en de bevoegdheid invulling te geven aan de politieorganisatie ligt bij de politie. Daarnaast kan worden gesteld dat deze taak ligt bij de politie en het OM. In deze paragraaf worden de argumenten en aannames uiteengezet die een rol hebben gespeeld in de discussie over dit punt.

‘De taak ligt bij de politie’

De politie stelde zich op het standpunt dat de inrichting van de politieteams een beheersaangelegenheid is waar BZK over gaat en niet Justitie.²⁸ Het ministerie van BZK stelde zich op het standpunt dat de inrichting van de regionale politiemilieutaak primair een verantwoordelijkheid is van de korpsbeheerders.

27. Om deze reden kent het OM 19 arrondissementen en de politie 25 regio's.

28. Verslag bijeenkomst Korpsleidingenoverleg Nationale en Bovenregionale Recherche d.d. 23 juni 2004.

‘De taak ligt bij de politie en het OM’

Het OM heeft het gezag over de strafrechtelijke (milieu)handhaving en stuurt de opsporingsactiviteiten van de politie aan. Het OM kan kwaliteitseisen stellen aan de zaken die het krijgt aangeleverd en kan kwantitatieve eisen formuleren. Om op effectieve wijze invulling te kunnen geven aan de sturing van de uitoefening van de politiemilieutaak, zou het van belang zijn dat ook het OM wordt betrokken bij de vormgeving van de organisatie van de politiemilieutaak.

De keuze voor invulling door de politie, het OM en de BOD’ en

De politie was van mening dat de invulling van haar organisatie primair een bevoegdheid was van BZK en de politie zelf. Door de bewindslieden werd echter ook een belangrijke rol toegekend aan het OM. Zowel het OM als de politie had eigen opvattingen over de inrichting van de politiemilieutaak. Omdat zowel het OM als de politie een taak had in de invulling van de organisatie, zorgde dit voor een spanningsveld.

Uit verschillende arrondissementsparketten en politieregio’s kwamen signalen dat niet alle korpsleidingen van plan waren de strafrechtelijke milieuhandhaving uit te voeren op de wijze die door de bewindslieden werd voorgeschreven in een brief aan de Tweede Kamer over de strafrechtelijke milieutaak.²⁹ Bovendien waren er aanwijzingen dat niet alle korpsen bereid waren de milieuofficiëren van de arrondissementen te betrekken bij de inrichting van de organisatie van de regionale milieuteams. Om deze reden werd door het OM besloten het proces zo nauwlettend mogelijk te volgen en zo veel mogelijk invloed uit te oefenen op het proces van inrichting van de regionale milieuteams.

Bij de invulling van de organisatie van de politiemilieutaak hebben uiteindelijk zowel de politie, het OM als de bijzondere opsporingsdiensten een rol gespeeld.

Volgens de opvatting van het ministerie BZK kon de opdracht gestalte te geven aan de inrichting van milieutaak op bovenregionaal niveau worden neergelegd bij de Regiegroep Nationale en Bovenregionale Recherche.³⁰ Deze regiegroep was belast met de vormgeving van de bovenregionale recherche. Omdat was besloten de bovenregionale milieutaak onder te brengen bij de structuur van de bovenregionale recherche, lag deze keus in de ogen van het ministerie van BZK voor de hand. De opdracht werd dan ook verleend aan deze regiegroep. In de regiegroep namen vertegenwoordigers zitting van het OM, de politie, Justitie, BZK en een korpsbeheerder. Op uitnodiging konden ook VROM en de AID een enkele keer deel nemen aan de overleggen. Onder regie van de Regiegroep Nationale en Bovenregionale Recherche is het document ‘Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam’³¹ opgesteld. Hierin

29. *Kamerstukken II* 2003/2004, 22 343, nr. 91.

30. Notitie d.d. 14 oktober 2003 van N. van Os van de Directie Politie aan de minister van BZK met als onderwerp ‘inbedding milieutaak politie’.

31. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

werd beschreven op welke wijze de politie moest worden georganiseerd om bovenregionale milieucriminaliteit op te sporen.

De opdracht om vorm te geven aan regionale milieuteams werd door de ministers verleend aan de Raad van Hoofdcommissarissen. Het resultaat van het inrichtingsproces van de regionale milieuteams werd gevormd door een document genaamd 'Het Referentiekader voor de Politiemilieuzaak'.³² VROM en het OM hebben het proces van de vorming van de regionale teams nauwlettend gevolgd. Het OM heeft geprobeerd een sterke invloed uit te oefenen op de vorming van de regionale milieuteams. De AID heeft in dit proces slechts een kleine rol gespeeld. De politie heeft bij de vormgeving van 'Het Referentiekader voor de politiemilieuzaak' niet alle tekstsuggesties van het OM overgenomen.³³ Daarbij is het document niet ter accordering voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Derhalve is het document inhoudelijk niet volledig door het OM onderschreven.

Deze voorbeelden geven weer dat in gezamenlijkheid gestalte is gegeven aan het inrichtingsproces. Het zwaartepunt van de zeggenschap over de inrichting van de regionale en bovenregionale politiemilieuzaak lag evenwel bij de politie.

2.3.5. De invulling van de politiemilieuzaak

2.3.5.1. Inleiding

In hoofdstuk drie van deze rapportage, 'Het systeem op papier', wordt uitvoerig beschreven wat in 'Het Referentiekader voor de Politiemilieuzaak' en in 'Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam' is beschreven. Hetgeen in deze documenten wordt beschreven, vormt het resultaat van het vormgevingsproces van de politiemilieuzaak. Tijdens dit proces van vormgeving van de politiemilieuzaak is een groot aantal discussiepunten ter sprake gekomen. In deze paragraaf worden de belangrijkste discussiepunten toegelicht.

2.3.5.2. Eén organisatie of een samenwerking van meerdere organisaties

Door de bewindslieden werd vastgesteld dat de organisatie van de politiemilieuzaak gestalte moest krijgen op regionaal en op bovenregionaal niveau. Er bestonden echter verschillende ideeën over de wijze waarop de organisatie van de milieukaak op de genoemde niveaus moest worden ingevuld.

De politie zette in eerste instantie in op een organisatie van autonome regionale politiemilieuteams. De bovenregionale milieucriminaliteit kon in de ogen van de

32. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieuzaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

33. Notitie d.d. 8 juni 2004 aan de milieuofficieren van Reinier van Loon en Gustaaf Biezeveld, d.t.v: Inge Klopper ,t.b.v notitie aan de hoofdofficier t.b.v. driehoek, betreft: opbouw regionale milieuteams politie.

politie worden opgespoord door horizontale samenwerking van de autonome regionale teams.

Het OM en VROM achtten deze organisatievorm minder wenselijk. Het OM en VROM zetten in op een inrichting van de politiemilieutaak in één landelijke organisatie. De capaciteit van deze landelijke organisatie moest (gelijk de vormgeving van de VROM-Inspectie en het FP) worden verdeeld over gedeconcentreerde teams. Een situatie van één landelijk Interregionaal Milieuteam met vijf á zes gedeconcentreerde vestigingen verspreid over het land werd door deze partijen als optimaal gezien. Een bespreekbaar alternatief was de Interregionale Milieuteams (beheersmatig) aan te sluiten bij de bovenregionale recherche, mits als separate units met geormerkte capaciteit en aangestuurd door het FP.³⁴ Een verdergaand compromis van onderbrenging van de korpsen als niet gescheiden onderdeel van de bovenregionale recherche leverde volgens VROM een onwerkbaar situatie op.³⁵

De keuze van de bewindslieden

Noch de door de politie noch de door het OM en VROM in eerste instantie gewenste organisatievorm van de politiemilieutaak is door de bewindslieden uiteindelijk verkozen tot de feitelijke inrichtingsvariant van de politiemilieutaak. De bewindslieden kozen voor een organisatievorm van regionale milieuteams (RMT's) die zich bezighouden met milieucriminaliteit op regionale schaal en Interregionale Milieuteams (IMT's) die zich bezighouden met de milieucriminaliteit op bovenregionale schaal. De lokale milieucriminaliteit werd door de bewindslieden ondergebracht in de basispolitiezorg.

Gekozen werd voor aansluiting van de schaal van de organisatie van de politiemilieutaak bij de schaal van de overige taken van de politie. Ten behoeve van de opsporing van regionale criminaliteit werd in elke politieregio een RMT opgericht. Twee keer twee regio's hebben een gezamenlijke RMT's.³⁶ Dit maakte dat in totaal 23 RMT's zijn gevormd. De interregionale milieutaak werd ondergebracht bij zes IMT's. Die (beheersmatig) waren ondergebracht bij de bovenregionale researcheteams. De zes IMT's zouden zich richten op de ketengerichte zware vormen van (bovenregionale of internationale) milieucriminaliteit. De RMT's zouden zich richten op de opsporing van de niet-eenvoudige, meestal bedrijfsmatige en op regionaal niveau gepleegde milieudelicten.

34. Notitie 'Standpunt VROM en OM,' d.d. 6 oktober 2003 t.b.v. het GD-/IG-PG-overleg politiemilieutaak van 3 oktober 2003.

35. Notitie 'Commentaar VROM op notitie BZK politiemilieutaak', ongedateerd.

36. De formele constructie in beide gevallen verschilt van elkaar. In het geval van Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord hebben deze afzonderlijke regio's formeel elk hun eigen team met eigen moederkorpsen, taakstellingen, personeelsbeleid, et cetera. Operationeel gezien opereren de beide RMT's echter als een zelfstandige, samengevoegde eenheid onder leiding van één teamchef. De teams van Gelderland-Midden en -Zuid zijn wel formeel samengevoegd. Het enige punt waaruit nog blijkt dat er het een samengevoegd team is, is dat de medewerkers hun salaris krijgen van het oorspronkelijke beheerkorps.

2.3.5.3. *De personele invulling*

Een belangrijk aspect van de invulling van de milieuteams was de personele invulling. Benadrukt werd dat de milieuteams alleen mochten bestaan uit goed gekwalificeerd personeel en dat de voorgeschreven grootte van de teams ook daadwerkelijk werd opgevuld. Het operationele personeel moest bestaan uit een samenstelling van milieuproducten en opsporingsexperts. Een ander belangrijk punt werd gevormd door de verhouding tussen operationeel personeel en ondersteunend personeel.

Vanuit het ministerie van Justitie, VROM en het OM werd het standpunt gehuldigd dat een zo groot mogelijk deel van de medewerkers van de politiemilieuteams een operationele functie moest vervullen. Vanuit de politie werd daarop voorgesteld een verdeling te maken tussen operationeel en ondersteunend personeel met een verdeelsleutel van 70/30. Voorgesteld werd dat 70 procent van de medewerkers van een politiemilieuteam een operationele taak zou uitvoeren en 30 procent van de medewerkers een ondersteunende taak zou vervullen. Het ministerie van Justitie, VROM en het OM hadden enige moeite met deze personele invulling van de politiemilieutaak. In de ogen van deze partijen was door deze verdeelsleutel te weinig operationeel personeel beschikbaar.

De verhouding 70/30 vloeiende voort uit eerder vastgestelde kaders ten behoeve van de inrichting van de bovenregionale recherche. Het uitgangspunt bij deze verdeling was dat een opsporingsonderzoek niet kan functioneren zonder behoorlijke operationele ondersteuning. Een uitbreiding van de opsporingsfunctie moest in dit licht dus gepaard gaan met extra operationele ondersteuning. Door de personele capaciteit te organiseren met de 70/30 verhouding kon zowel kwalitatief als kwantitatief op voldoende ondersteuning worden gerekend voor een adequate opsporing van milieucriminaliteit.

Overeengekomen werd de bovenregionale politiemilieuteams te organiseren met een 70/30 verhouding tussen operationeel en ondersteunend personeel.

2.3.5.4. *De grootte van de teams*

De discussie over de grootte van de politiemilieuteams werd in belangrijke mate bepaald door het totale bedrag dat beschikbaar was voor de uitoefening van de politiemilieutaak en de daaraan gekoppelde fte's. Naast het financiële aspect speelde echter ook een organisatorisch aspect een rol in de keuze van de grootte van de teams. Door de betrokken partijen werd gediscussieerd over de minimale grootte die een politiemilieuteam moest kennen om op effectieve wijze gestalte te kunnen geven aan de politiemilieutaak. In deze subparagraaf wordt het organisatorische aspect toegelicht. In de volgende paragraaf wordt het financiële aspect uiteengezet.

De grootte van de IMT's

In een overleg tussen de bewindslieden, dat plaatsvond in een vroeg stadium van het inrichtingsproces, werd overeengekomen dat de interregionale politiemilieu-taak zou worden ondergebracht bij de zes bovenregionale rechercheteams. In dit stadium werd besloten dat elk van de zes bovenregionale rechercheteams werd uitgebreid met een geormerkte capaciteit van 10 tot 20 fte, een IMT, dat werd ingezet voor de opsporing van bovenregionale milieucriminaliteit. Afgesproken werd dat in 2005 zou worden gestart met een formatie van 10 fte per IMT en dat jaarlijks zou worden bekeken of uitbreiding van de teams gewenst was tot een to-taal van maximaal 20 fte per IMT. Door VROM werd de door Justitie voorgestel-de aanvangsformatie van 10 fte per IMT niet toereikend geacht voor een adequaat functioneren. Een werkbare aanvangsformatie lag voor VROM op 20 fte voor de 4 kleinere IMT's en 30-40 fte voor de 2 grotere.³⁷

In een verder gevorderd stadium van het inrichtingsproces van de politiemilieu-taak kwamen de bewindslieden terug op de gemaakte afspraak en werd deze bij-gesteld. Afgesproken werd dat de IMT's vanaf de aanvang zouden bestaan uit een formatie van 20 fte.³⁸ De grootte van 20 fte per team sloot in de ogen van de be-windslieden het beste aan bij de taak van de IMT's. De ervaring met de bovenre-gionale rechercheteams, een inschatting van de zwaarte van de taak en inhoudelij-ke debatten over de aanwending van de NMP-gelden waren debet aan de nieuwe afspraak.

De grootte van de RMT's

Door de betrokken partijen werd gesteld dat een RMT ten minste zou moeten be-staan uit 10 fte. Een team van minder dan 10 fte werd niet levensvatbaar geacht. Een dermate klein team zou te kwetsbaar zijn om de milieutaak naar behoren te vervullen. Justitie en VROM zetten tijdens de discussies over dit onderwerp in op grotere teams. BZK en de politie pleitten echter voor RMT's die niet groter waren dat 10 fte.

Uit een brief³⁹ van de toenmalige portefeuillehouder Milieu in de Raad van Hoofdcommissarissen, Eringa, blijkt dat werd besloten dat in totaal minimaal 250 fte beschikbaar werd gesteld voor de RMT's.⁴⁰ Hiervoor werd gekozen vanuit de gedachte dat ieder team uit minimaal 10 fte zou moeten bestaan. De formulering dat de som van de totale inzet van de RMT's tenminste 250 fte moest bedragen liet echter ruimte voor een andere interpretatie. De toenmalige portefeuillehouder Milieu, Eringa, omschreef deze situatie als volgt:

37. Brief van de plv. inspecteur-generaal van VROM aan de minister, kenmerk VI/SIG-3903.

38. Brief d.d. 26 januari 2004 van de Directeur Politie van BZK aan de korpschefs van de regionale politie-korpsen en het KLPD over sterktegroei en defensiepersoneel.

39. Brief d.d. 27 september 2004 van Pier Eringa portefeuillehouder Milieu met als onderwerp 'Oprichting regionale milieuteams,' kenmerk 04/KC.

40. De onderzoekers hebben geen bronnen aangetroffen die deze afspraak, de totaal minimaal 250 fte, ont-krachten.

“Het minimale aantal van 10 voor het team is als suggestie meegegeven. Een suggestie is geen wet. Mijn ideaal is dat we met de bouw van IMT’s en RMT’s goede zaken kunnen draaien in de wereld van de milieucriminaliteit, Structuur en aantallen zijn daarin slechts voorwaarden en geen doel op zich.”⁴¹

De mogelijkheid om individuele grotere of kleinere RMT’s op te richten werd door deze afspraak dus open gehouden. Op deze manier had de politie dus ruimte om naar eigen inzicht invulling te geven aan de aanwending van de 250 fte’s

2.4. De rol van de NMP-gelden

2.4.1. Inleiding

Zoals uiteen is gezet in de eerste paragraaf, sprak minister Kamp in 2004 in een gesprek met de bewindslieden van BZK en Justitie de eis uit dat de NMP-gelden hergelabeld moesten worden. Aan de hand van aantallen fte’s moest concreet inzichtelijk worden gemaakt waar en op welke wijze de NMP-gelden werden besteed. Als gevolg van deze eis van minister Kamp hebben de NMP-gelden een zeer grote rol gespeeld in de totstandkoming van de huidige organisatie van de strafrechtelijke milieutaak.

De politie lijkt er nooit voorstander van te zijn geweest om van NMP-gelden opnieuw te oormerken. De korpsbeheerders en korpschefs wilden een zo groot mogelijke zeggenschap over de aanwending van de middelen behouden. De ministeries van Justitie en VROM waren juist groot voorstander van wat men noemde “herlabelen”. Op die manier kon worden gefaciliteerd dat de gelden ten behoeve van de strafrechtelijke milieutaak ook daadwerkelijk ten goede kwamen aan de strafrechtelijke milieuhandhaving. Het ministerie van BZK neigde naar de visie van de politie. Volgens het ministerie van BZK moest worden samengewerkt vanuit vertrouwen. Het exact narekenen van NMP-gelden droeg hier in de ogen van BZK niet aan bij.⁴² Minister Remkes van BZK was zich er echter van bewust dat de NMP-gelden om politieke redenen opnieuw geoormerkt zouden moeten worden. Over de wijze waarop dat zou moeten is veel discussie gevoerd. De bewindslieden hadden wel overeenstemming over de uitgangspunten voor deze discussie, namelijk dat de NMP-gelden als zodanig herkenbaar besteed dienden te worden en dat milieuhandhaving in alle onderdelen van de politieorganisatie ingebed bleef.

41. Brief d.d. 27 september 2004 van Pier Eringa portefeuillehouder Milieu met als onderwerp ‘Oprichting regionale milieuteams,’ kenmerk 04/KC.

42. Notitie d.d. 14 oktober 2003 van de Directie Politie van BZK aan de minister van BZK n.a.v. een gesprek met de ministers van VROM en Justitie.

2.4.2. De onduidelijkheid over aantallen bve's en fte's

In paragraaf 2 van dit hoofdstuk wordt vermeld dat de NMP-gelden, 60 miljoen gulden voor de politie en 20 miljoen voor justitie, goed waren voor ca. 534,1 bve⁴³ bij de regiokorpsen, circa 30 bve bij het KLPD en 126,5 fte bij het OM.⁴⁴ Daarnaast is gesproken over de keerzijdefinanciering, de afspraak dat de politie een gelijk bedrag uit zou trekken voor de politiemilieutaak. In de door minister Kamp aangewakkerde discussie over de aanwending en herlabelling van de NMP-gelden is de keerzijdefinanciering buiten beschouwing gebleven.⁴⁵ De discussie over het optuigen van de politiemilieutaak was met name gefocust op het aanwenden van NMP-gelden. Dit heeft erin geresulteerd dat de keerzijdefinanciering, in de vorm zoals ooit beoogd, niet is gehandhaafd. De regeling dat de 534,1 bve's die ten behoeve van milieuhandhaving in de politieregio's werden bekostigd uit de NMP-gelden, door de politie werden aangevuld met nog eens 534,1 bve's, kwam dus te vervallen. De keerzijdefinanciering is evenwel niet helemaal uit het oog verloren. Zij heeft wel een rol gespeeld bij de financiering van de IMT's.⁴⁶

De politie had in de vorm van NMP-gelden in totaal ca. 564,1 bve ontvangen van het ministerie van VROM.⁴⁷ De discussie inzake de NMP-gelden focuste zich evenwel op de herlabelling van de 534,1 bve die de regiopolitie had ontvangen. De 30 bve's die door VROM zijn verstrekt aan de KLPD zijn in de discussie buiten beschouwing gebleven.

2.4.3. De NMP-gelden en de grootte van de teams

2.4.3.1. Inleiding

De discussie werd gefocust op het herlabelen van de 534,1 bve's die waren toegekend aan de politieregio's. Dit aantal bve's kon op basis van de afspraken van bewindslieden worden aangewend voor het optuigen van de politiemilieutaak. Dit aantal bve's kon aldus worden aangewend voor het optuigen van IMT's en RMT's.

VROM en het OM hadden de volgende verdeling van de bve's voor ogen. Maximaal 1/3 van de bve's diende in de ogen van VROM en het OM te worden aangewend voor de RMT's. Minimaal 2/3 van de bve's diende te worden aangewend voor de IMT's. Met deze verdeling gaven VROM en het OM aan dat volgens hen

43. Een bve is een budget verdeel eenheid. Dit zijn eenheden waarmee personeel en materieel binnen de politie bekostigd wordt.

44. Brief d.d. 9 mei 2003 van het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie i.a.a. de ministers van BZK en VROM over de milieutaak politie/OM; ministersgesprek op 21 mei 2003, p.4.

45. Notitie 'Commentaar VROM op notitie BZK politiemilieutaak', ongedateerd.

46. Dit wordt nader uiteengezet in paragraaf 2.4.3.2.

47. 534,1 bve voor de regio's + 30 bve voor de KLPD = 564,1 bve.

de nadruk van de handhaving op het bovenregionale niveau moest liggen.⁴⁸ Deze verdeling is door de bewindslieden niet overgenomen. In de ogen van BZK en de politie moest het zwaartepunt van de handhaving veeleer op regionaal niveau komen te liggen. In de volgende subparagrafen wordt uiteengezet op welke wijze de NMP-gelden en de daaraan gekoppelde bve's een rol hebben gespeeld in de discussie over de grootte van de IMT's en de RMT's.

2.4.3.2. *De grootte van de IMT's*

Door de bewindslieden was overeenstemming bereikt over het aantal fte dat beschikbaar zou worden gesteld voor IMT's. Voor de formatie van de zes IMT's moest in totaal 120 fte beschikbaar worden gesteld. Een deel van de 534,1 bve aan NMP-gelden werd dus aangewend ten behoeve van de vorming van IMT's.

Wanneer een bve wordt aangewend voor een bovenregionaal researchteam, dan geldt een omrekenfactor van 1,2.⁴⁹ Dat wil zeggen dat 1 fte voor een bovenregionaal researchteam gelijk staat aan 1,2 bve. De IMT's zouden onderdeel uitmaken van de bovenregionale recherche. Derhalve is de omrekenfactor van 1,2 van toepassing op de IMT's. Door de bewindslieden werd overeengekomen dat 120 fte beschikbaar werden gesteld voor de IMT's. Deze 120 fte zijn op basis van de 'keerzijdefinanciering' voor de ene helft bekostigd door de politie en voor de andere helft bekostigd uit de NMP-gelden.⁵⁰ Op deze manier werd vanuit de NMP-gelden 68,5 bve bekostigd ten behoeve van de IMT's. Dit staat gelijk aan 57,1 fte.⁵¹

2.4.3.3. *De grootte van de RMT's*

Na bekostiging van de IMT's bleef er nog 465,6 bve⁵² over aan NMP-gelden. Dit aantal bve's kon worden aangewend voor de vorming van RMT's. Ten aanzien van de aanwending van bve's in RMT's geldt een omrekenfactor van 1,1.⁵³ Eén

48. Brief van de inspecteur-generaal van VROM aan de staatssecretaris en de minister t.b.v. het bewindslieden-overleg van 26 september 2003, kenmerk VI/SIG 3769.

49. Brief VROM-Inspectie, ongedateerd, met het kenmerk VI/SIG-4420.

50. Brief van het College van procureurs-generaal aan de Hoofden van de Arrondissementsparketten Programamanager Het OM Verandert, kenmerk PaG/C/7193, d.d. 21 juli 2004, p.2. *En ook:* Brief van de directeur Politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de korpsbeheerders van regionale politiekorpsen en het KLPD 'sterktegroei defensiepersoneel' d.d. 26 januari 2004, kenmerk EA2004/52009. *Hierin wordt het volgende vermeld:* "Kort geleden heb ik in overleg met mijn ambtsgenoten van Justitie en VROM besloten om bij de BRT's de milieutaken te versterken. Hiervoor wordt vanaf 2005 120 fte (144 bve's) toegevoegd aan de BRT's. In de sterkteverdeling is voor de vorming van deze milieutemas 20 fte opgenomen bij ieder van de 6 BRT's. De financiering van de milieuteams verloopt als volgt: 68,5 bve's worden bekostigd uit de reservering voor de nationale recherche (BZK) en 68,5 bve's worden bekostigd via proportionele afroming op basis van het korpsaandeel in bruto basisbve's. Dit in verband met de eerder verstrekte milieugelden (25 miljoen structureel vanaf 1990). De overige 7 bve's worden gefinancierd uit de 1% groei van de brutobasisbekostiging van de BRT's. De totale minimale sterkte van de basiskorpsen daalt hierdoor met 120 fte's. Voor afroming van de 68,5 bve's is tevens een correctie aangebracht."

51. $68,5 / 1,2 = 57,1$ fte.

52. $534,1 - 68,5 = 465,6$ bve.

53. Brief VROM-Inspectie, ongedateerd, met het kenmerk VI/SIG-4420.

fte staat aldus gelijk aan 1,1 bve. De resterende 465,6 bve aan NMP-gelden staat bij aanwending voor de vorming van RMT's dus gelijk aan 423,3 fte.⁵⁴ Op basis van deze berekening kan worden aangenomen dat de 534,1 bve die door VROM in de vorm van NMP-gelden ter beschikking zijn gesteld aan de politie ten behoeve van de uitoefening van haar milieutaak, bij de bovenstaande verdeling tussen IMT's en RMT's, gelijk staan aan een aantal van 480,4 fte.⁵⁵

Tabel 2.1: NMP-formatie

	Bve	Fte
NMP bijdrage aan IMT	68,5	57,1
Mogelijke NMP bijdrage aan RMT	465,6	423,3
Totaal NMP gelden bij deze verdeling	534,1	480,4

Na de afroaming van de NMP-gelden van de regiokorpsen ten gunste van de IMT's bleef dus een capaciteit van 423,3 fte over voor de regio's ten behoeve van de milieutaak. Door de politie wordt het volgende overzicht gehanteerd als standaard voor de verdeling van de overgebleven NMP-capaciteit over de korpsen na aftrek van de bijdrage ten gunste van de IMT's.

Tabel 2.2: NMP-gelden uitgedrukt in fte (na aftrek IMT-bijdrage)⁵⁶

Politieregio	NMP-gelden uitgedrukt in fte (na aftrek van IMT-bijdrage)
Groningen	16,2
Friesland	14,2
Drenthe	11,4
IJsselland	11,4
Twente	14,5
Noord- en Oost-Gelderland	16,4
Gelderland-Midden	14,8
Gelderland-Zuid	12,5
Utrecht	28,1
Noord-Holland-Noord	13
Zaanstreek-Waterland	8,2
Kennemerland	16
Amsterdam-Amstelland	41,7
Gooi en Vechtstreek	7,8
Haaglanden	38,5
Hollands Midden	15,1
Rotterdam-Rijnmond	44
Zuid-Holland-Zuid	11,6
Zeeland	10,6
Midden- en West-Brabant	21,8
Brabant-Noord	13,6
Brabant-Zuid-Oost	16,5
Limburg-Noord	12
Limburg-Zuid	18,8
Flevoland	6,6
Totaal	435,3

54. $465,6 / 1,1 = 423,3$ fte.

55. $423,3$ fte + $57,1$ fte = $480,4$ fte.

56. Brief van het College van procureurs-generaal aan de Hoofden van de Arrondissementsparketten Programamanager Het OM Verandert, kenmerk PaG/C/7193, d.d. 21 juli 2004, bijlage.

De getallen die in dit overzicht worden genoemd zijn door de politie gehanteerd voor de inrichting van de teams. Het totaal aantal van 435,3 fte was binnen de politieorganisatie aldus een leidend aantal. Het is echter onduidelijk hoe de politie op het aantal van 435,3 fte is gekomen als aantal fte voor de regio's na aftrek van de IMT-bijdrage. Zoals al uiteen is gezet bleef na aftrek van de 68,5 bve ten behoeve van de IMT's een aantal van 465,6 bve over aan NMP-gelden voor de regio's, hetgeen overeenkomt met 423,3 fte. Er is aldus een discrepantie van 12 fte tussen de 423,3 fte die volgens onze berekening is overgebleven voor de regio's na aftrek van de IMT-bijdrage en de 435,3 fte die volgens de berekening van de politie is overgebleven voor de regio's na aftrek van de IMT-bijdrage. Desalniettemin is bij de organisatie van de politiemilieutaak het cijfer van 435,3 fte van de politie gehanteerd.

2.4.3.4. De inzet van NMP-gelden in de basispolitiezorg

VROM en het OM waren, net als Justitie, de politie en BZK, van mening dat de politiemilieutaak ten behoeve van de leefbaarheidsproblematiek uitgevoerd moest worden in de basispolitiezorg. Het doel hiervan was in hun ogen vooral de handhaving op straat, ook wel de oog-, oor- en neusfunctie genoemd. Omdat deze functie in de ogen van VROM en het OM een basispolitietoekening betrof diende hier in hun ogen geen VROM-geld tegenover te staan. Deze visie week af van de visie die in een notitie van BZK en Justitie werd voorgesteld. Hierin werd namelijk zo'n 160 bve ingezet voor de basispolitiemilieutaak.⁵⁷ Ondanks de visie van Justitie en BZK zijn er, uitgaande van de verdeling van fte's zoals weergegeven in de tabel, geen NMP-gelden aangewend voor de politiemilieutaak in de basispolitiezorg.

2.4.3.5. De NMP-gelden en de toekomst

Op 25 maart 2004 werd de Kamer door middel van een brief van de ministers van Justitie, BZK en de staatssecretaris van VROM geïnformeerd over de stand van zaken met betrekking tot de ontwikkelingen van de strafrechtelijke milieuhandhaving.⁵⁸ In de afsluiting van deze brief stellen de bewindslieden dat de organisatie van de strafrechtelijke milieutaak zal worden geëvalueerd.

“In 2007 is een volledige evaluatie van de milieutaak van politie en OM voorzien. Bij deze evaluatie zal gekeken worden of de nieuwe structuur voor de strafrechtelijke milieuhandhaving adequaat is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is gelet op het aanbod, aard en zwaarte van de milieucriminaliteit; dit mede in het licht van de sinds 1990 beschikbaar gestelde NMP gelden.”⁵⁹

Het onderhavige onderzoek betreft de evaluatie waar in de Kamerbrief naar wordt verwezen.

57. Brief van de inspecteur-generaal van VROM aan de staatssecretaris en de minister t.b.v. het bewindslieden-overleg van 26 september 2003, kenmerk VI/SIG 3769.

58. *Kamerstukken II*, 2003/2004, 22 343, nr. 91

59. *Kamerstukken II*, 2003/2004, 22 343, nr. 91

3. Het systeem op papier

3.1. Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is het proces beschreven van vormgeving van een nieuwe organisatiestructuur van de strafrechtelijke milieutaak. Dit hoofdstuk bevat een reconstructie van het ontwerp van systeem dat daaruit voortkwam, en dat met ingang van 1 januari 2005 ingevoerd zou gaan worden. Benadrukt dient te worden dat het hierbij gaat om een reconstructie. Nergens is een eenduidige integrale beschrijving van het ontworpen stelsel aangetroffen. In plaats daarvan zijn over allerlei aspecten uiteenlopende documenten geschreven.

Zoals weergegeven in het voorgaande hoofdstuk zijn verschillende werkgroepen en commissies gevormd die werden belast met de vormgeving van afzonderlijke onderdelen van het stelsel van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Het resultaat van de werkzaamheden van de werkgroepen en commissies is terug te vinden in verschillende documenten. In deze documenten is beschreven op welke wijze de strafrechtelijke milieutaak gestalte diende te krijgen. De inhoud van al deze documenten tezamen kan worden beschouwd als het ontwerp van het systeem voor de strafrechtelijke milieuhandhaving. De uitwerkingen die zijn opgetekend in de richtinggevende documenten waren bepalend voor de wijze waarop de betrokken organisaties gestalte moesten geven aan de strafrechtelijke milieutaak. In dit hoofdstuk wordt op basis van deze documenten weergegeven hoe het ontwerp eruit zag.

Ten behoeve van deze beschrijving is voornamelijk gebruik gemaakt van onderstaande documenten. In deze documenten, met uitzondering van het document inzake het FP allen gedateerd voor 2005, wordt uitvoerig beschreven hoe bepaalde aspecten van de strafrechtelijke milieutaak gestalte dienden te krijgen vanaf 2005.

*'Brief van de ministers van Justitie, BZK en staatssecretaris van VROM aan de tweede kamer d.d. 25 maart 2004'*⁶⁰

In deze brief informeren de bewindslieden de Kamer over de plannen met betrekking tot de organisatieontwikkeling van de strafrechtelijke milieutaak. De plannen worden uitgewerkt in documenten van werkgroepen en commissies.

*'Het referentiekader voor de politiemilieutaak'*⁶¹

In dit document wordt aan de hand van een aantal referenties weergegeven binnen welk kader de verschillende delen van de politieorganisatie hun milieutaak dienen

60. Kamerstukken II, 2003/2004, 22 343, nr. 91

61. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

te organiseren. Het document is vastgesteld door de Raad van Hoofdcommissarissen en ondertekend door de portefeuillehouder Milieu.

*‘Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieuteam’*⁶²

De verantwoordelijkheid vorm te geven aan de Interregionale Milieuteams was, zoals in het vorige hoofdstuk al uiteengezet, neergelegd bij de Regiegroep Nationale en Bovenregionale Recherche. Deze regiegroep is in 2003 bij ministerieel besluit samengesteld om de implementatie van de nieuwe organisatiestructuur van de nationale en bovenregionale recherche te bevorderen.⁶³ Omdat de IMT’s onderdeel zouden uitmaken van de bovenregionale recherche is ervoor gekozen de bevoegdheid hier vorm aan te geven neer te leggen bij deze regiegroep.

De Regiegroep heeft de feitelijke vormgeving van de IMT’s opgedragen aan een projectgroep. Deze heeft het document “Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieu Team” opgesteld.⁶⁴ In het document wordt beschreven op welke wijze de IMT’s behoorden te worden ingericht.

*‘Kaders ten behoeve van inrichtingsplan Interregionale milieurecherche’*⁶⁵, *‘Eindrapportage Werkgroep Expertise’*⁶⁶, en *‘Rapport van de werkgroep intelligence’*⁶⁷

Het document ‘Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionaal Milieu Team’ is een samenvoeging van de drie bovengenoemde documenten. Ten behoeve van het ontwerp van de inrichting, de expertise en de intelligence van de Interregionale Milieuteams werden drie verschillende werkgroepen opgericht. In iedere werkgroep waren alle betrokken partijen vertegenwoordigd. De bevindingen van de werkgroepen werden gerapporteerd in de drie bovengenoemde documenten. Ieder document vormde aldus een door alle betrokken partijen gedragen uitwerking van een bepaald aspect van het ontwerp van de organisatie en de werkwijze van de Interregionale Milieuteams.

‘Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken’

Het College van procureurs-generaal heeft op 2 november 2004 het besluit bekrachtigd dat de milieutaak (met uitzondering van de leefbaarheidszaken) wordt overgeheveld naar het FP. Het ‘Organisatie- en Formatierapport Specialistische

62. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

63. Besluit van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 9 april 2003, kenmerk EA2003/56476, onderdeel DGOOV\Dir Pol / BJZ.

64. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

65. Werkgroep Inrichting, Kaders ten behoeve van inrichtingsplan Interregionale milieurecherche, d.d. 1 augustus 2004.

66. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

67. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

Taken'⁶⁸ vormt de resultante van de besluitvorming van het College van procureurs-generaal. Hierin worden de taak, de organisatie en de werkwijze van het FP besproken. Het rapport is gedateerd op 26 april 2005. Het FP is aangevangen met haar milieutaak op 1 oktober 2005. De rapport kan dus net als de andere in dit hoofdstuk gepresenteerde rapporten gezien worden als een beschrijving van het functioneren van het FP, gedateerd voordat de organisatie daadwerkelijk van start ging met de uitoefening van haar milieutaak.

In de documenten is uitvoerig beschreven hoe de verschillende organisatieonderdelen behoorden te worden georganiseerd om op gedegen wijze uitvoering te kunnen geven aan de strafrechtelijke milieutaak. In dit hoofdstuk wordt per organisatieonderdeel uiteengezet wat in de documenten is gesteld over dit organisatieonderdeel. De beschrijving in dit hoofdstuk betreft aldus een beschrijving van het systeem van de strafrechtelijke milieuhandhaving, gespecificeerd per organisatieonderdeel, zoals deze voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe systeem, in 2005, is gemaakt.

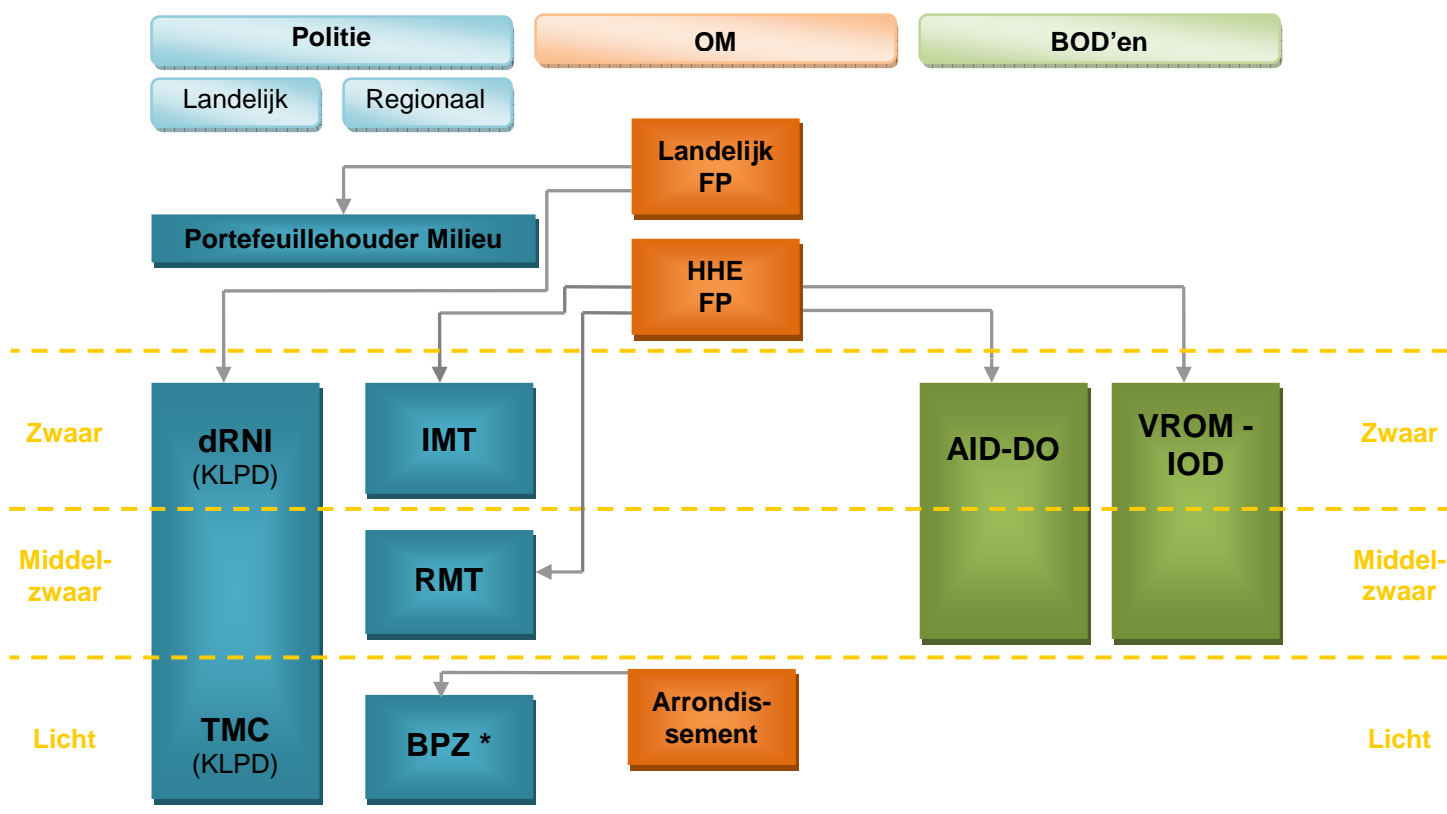
Bij de lezing van dit hoofdstuk dient men te beseffen dat er sinds het begin van de invoering van het systeem allerlei zaken gewijzigd zijn. Zo hebben verschillende instanties in de afgelopen jaren een naamsverandering ondergaan. De organisatie die in 2005 nog DNRI heette, bijvoorbeeld, draagt sedert 2008 de naam IPOL. In dit hoofdstuk hanteren we echter de begrippen zoals die bij het ontwerp van de organisatie gehanteerd werden.

3.2. Het systeemontwerp

Een eerste globale aanduiding van het ontworpen systeem is te vinden in figuur 3.1. Dit schema bevat de onderscheiden onderdelen van het systeem en hun onderlinge relaties. Elk onderdeel van het systeem wordt afzonderlijk besproken in één van de volgende paragrafen. Paragraaf 3.3. bespreekt de rol die aan het Openbaar Ministerie was toegedacht, paragraaf 3.4. gaat over de politie en paragraaf 3.5 handelt over de bijzondere opsporingsdiensten. Per instantie wordt beschreven wat in de documenten is weergegeven over de beoogde taak, organisatie en werkwijze van dat organisatieonderdeel. Daarna volgen twee paragrafen over beoogde werkwijzen. Paragraaf 3.6. laat zien op welke wijze men de informatievoorziening gestalte wilde geven en paragraaf 3.7. bevat een uiteenzetting van de manier waarop zaken voor opsporing zouden moeten worden geselecteerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 3.8. waarin de vraag wordt beantwoord of het systeem zoals ontworpen, in de praktijk goed had kunnen functioneren.

68. Project Specialistische Taken, Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken – naar aanleiding van het Collegebesluit d.d. 22 maart 2005 inzake Specialistische Taken, versie 4.1, 26-04-2005.

Figuur 3.1: organisatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving



* Het gezag over de BPZ ligt bij de arrondissementsparketten met betrekking tot de zogenaamde leefbaarheidszaken en kantonzaken. Het gezag inzake de overige als licht aan te merken zaken afkomstig van de BPZ ligt bij het FP.

3.3. Het Openbaar Ministerie

3.3.1. Inleiding

De strafrechtelijke milieutaak is binnen het Openbaar Ministerie ondergebracht bij het Functioneel Parket en bij de arrondissementsparketten. In deze subparagraaf worden de taken, de organisatie en de werkwijze van deze organisatieonderdelen met betrekking tot de milieutaak uiteengezet.

3.3.2. Het Openbaar Ministerie: de arrondissementsparketten en het Functioneel Parket

3.3.2.1. Taak

De milieutaak van het Openbaar Ministerie wordt uitgevoerd door de arrondissementsparketten en het Functioneel Parket. De arrondissementsparketten zijn belast met de sturing van de opsporing en de afdoening van eenvoudige, veelal niet-bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten, de zogenaamde leefbaarheidszaken. Het Functioneel Parket is belast met de sturing van de opsporing en de afdoening van

niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid, de zogenaamde (middel)zware zaken.⁶⁹

In het rapport *Specialistische taken* is een hoofddoelstelling geformuleerd voor het FP op het taakveld milieu. Deze luidt als volgt:

“ Meer zicht en greep krijgen op de verscheidenheid aan milieucriminaliteit en de hierbij betrokken personen en organisaties wat zich moet vertalen in het goed afdoen van voldoende goede zaken.”

Om gestalte te geven aan haar taak heeft het Functioneel Parket het gezag over de bijzondere opsporingsdiensten, de DNRI Unit Milieucriminaliteit van het KLPD en de RMT's en IMT's.⁷⁰ Het beheer van deze organisaties is niet in handen van het FP. Dit is respectievelijk neergelegd bij de ministeries, het KLPD en de arrondissementsparketten.

De arrondissementsparketten geven invulling aan hun beheerstaak door zitting te nemen in de beheersdriehoek. Daar vervult de hoofdofficier van het arrondissementsparket ook de rol van vertegenwoordiger van het OM. Als zodanig is de hoofdofficier van het arrondissementsparket voor de korpsbeheerder en de korpschef aanspreekbaar op alle activiteiten van een RMT en IMT.⁷¹ Omdat het gezag over het RMT en IMT is neergelegd bij het FP kan deze rol van de hoofdofficier van het arrondissementsparket worden gezien als een rol van accountmanager voor het FP.

Het FP verwacht van de hoofdofficiëren van de arrondissementen dat zij invulling geven aan deze rol door, ten behoeve van het FP, eisen inzake de sturing van de milieutaak van het IMT en RMT in te brengen in de driehoek bij de korpsbeheerders en korpschefs en ervoor te zorgen dat voldoende capaciteit en kwaliteit aanwezig is bij de teams. Verder levert het FP jaarlijks input aan op het gebied van milieu voor beleidsplannen van de politieregio's. Deze geeft het FP aan de hoofdofficiëren van de arrondissementsparketten, die deze op hun beurt in de driehoek doorspelen aan de politieregio's.

De hoofdofficier van het Functioneel Parket is verder verantwoordelijk voor de prioritering van de aanpak van milieucriminaliteit.⁷² In overleg met de hoofdofficier van het arrondissement stelt de hoofdofficier van het FP prioriteiten vast voor

69. Brief van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

70. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

71. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

72. Brief van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

de opsporingsonderzoeken.⁷³ Een taak van de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten is de ‘inkoop’ van zittingdagen bij de rechtbank ten behoeve van de zaken die het FP afdoet.

3.3.2.2. *Organisatie en prestatie*

Het Functioneel Parket is ten aanzien van zijn taakuitoefening verantwoording schuldig aan het college van procureurs-generaal. Het FP wordt geleid door een hoofdofficier en een plaatsvervangend hoofdofficier. De hoofdofficier is verantwoordelijk voor het FP op basis van de managementafspraken met het college. De parketleiding is gevestigd op het hoofdkantoor van het FP te Den Haag. Hier zijn ook de landelijke specialistische eenheid, de afdeling onderzoek en expertise en de afdeling beleid en intake gevestigd. Daarnaast kent het FP een viertal handhavingseenheden die gevestigd zijn te Zwolle, Amsterdam, Rotterdam en Den Bosch. Zij zijn verantwoordelijk voor de zaken die zich voordoen in het werkgebied waarin de handhavingseenheid gevestigd is.

De landelijke specialistische eenheid heeft tot taak het topsegment van zaken van het FP af te doen. Het gaat hierbij om zeer kennisintensieve onderzoeken, onderzoeken met grote publicitaire aandacht en/of zaken met een aanzienlijk procesrisico. Op milieugebied wordt uitgegaan van een werklast voor de specialistische eenheid van ongeveer tien zaken per jaar.⁷⁴

De afdelingen Onderzoek en expertise en Beleid en Intake hebben tot taak de sturende rol van het FP om de ‘goede zaken’ op het gebied van milieu binnen te krijgen waar te maken. De afdeling Onderzoek en expertise vervaardigt hiertoe risicoanalyses, dreigingsbeelden, verkenningen en trendanalyses. De afdeling is verder verantwoordelijk voor de formulering van beleidskaders en van verwervingsafspraken. De afdeling Beleid en Intake is verantwoordelijk voor de individuele intake van maatwerkzaken. Verder wordt de ondersteuning van de milieukamer georganiseerd binnen de afdeling Beleid en Intake.

De vier handhavingseenheden zijn belast met de beleidsvorming en beleidsafstemming binnen hun werkgebied en de verwerving van de zaken op basis van landelijke kaders en handhavingsarrangementen. Daarnaast zijn zij verantwoordelijk voor de intake van zaken die niet vallen onder de intakeprocedure voor de landelijke specialistische eenheid. Ook zijn ze verantwoordelijk voor de afdoening van zaken.

Het FP onderscheidt in het *Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken* vier categorieën milieuzaken op basis van de aard van de zaak, de kennisin-

73. Project Specialistische Taken, Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken – naar aanleiding van het Collegebesluit d.d. 22 maart 2005 inzake Specialistische Taken, versie 4.1, 26-04-2005.

74. Idem.

tensiteit en de procesmatige aspecten van de zaak. Per categorie geeft het FP in het rapport aan hoeveel zaken men jaarlijks verwacht af te doen.

Categorie 1: IMT-onderzoeken en complexe BOD-onderzoeken

Dit zijn zaken die individueel worden ingenomen, die worden afgedaan door een officier van justitie en die strafvorderlijk bewerkelijk zijn. Verwacht wordt dat 50 zaken uit deze categorie zullen worden afgedaan door de handhavingseenheden en 10 zaken uit deze categorie zullen worden afgedaan door de Landelijke Eenheid. In totaal gaat het dus om 60 onderzoeken per jaar.

Categorie 2: gekwalificeerde milieudelicten

Dit zijn zaken waarin het onderzoek wordt geleid door een officier van justitie. Verwacht wordt dat 240 zaken in deze categorie zullen moeten worden afgedaan, dit zijn er 10 per politieregio. Verder vallen onder deze categorie relatief eenvoudige zaken met een repeterend karakter. 3210 van dit soort zaken worden verwacht.

Categorie 3: eenvoudige gekwalificeerde milieudelicten

Ongeveer 8087 zaken in deze categorie worden verwacht. Deze worden aangeleverd door standaard processen verbaal, zijn eenvoudig van aard en kennen een sterk repeterend karakter.

Categorie 4: Tobiassen

Dit zijn leefbaarheidszaken en kantonzaken. Hiervan verwacht het OM op jaarbasis 24.000 zaken, na invoering van de bestuurlijke boete verwacht het OM jaarlijks zo'n 6000 á 10.000 zaken.

In totaal verwacht het OM jaarlijks aldus 300 onderzoeken en 11.300 lichtere zaken af te doen. Daarbij wordt het volgende afdoeningsprofiel voor milieuzaken gehanteerd: 70% van de zaken zal worden getransigeerd, de rest van de zaken zal voor de Economische Politierechter worden gebracht en een enkele zaak zal voorkomen bij de Economisch Meervoudige Kamer.

3.3.2.3. Formatie en financiering

Bij de hoofdvestiging van het FP in Den Haag komt in totaal 88,5 fte te werken. Gestart wordt met een formatie van 86,5 fte, deze zal in de loop der tijd worden uitgebreid tot de 88,5 fte. Deze hebben niet allemaal een milieutaak. Een deel van hen werkt op het taakveld fraude, een ander deel werkt zowel op het taakveld fraude als op het taakveld milieu. In tabel 3.1. wordt dit weergegeven. De tabellen 3.1. t/m 3.3. zijn overgenomen uit het Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken.⁷⁵

75. Project Specialistische Taken, Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken – naar aanleiding van het Collegebesluit d.d. 22 maart 2005 inzake Specialistische Taken, versie 4.1, 26-04-2005.

Tabel 3.1. Formatie hoofdvestiging FP

Hoofdvestiging FP		100% Formatie	Startformatie
Parketleiding		2	2
Bureau bedrijfsvoering		24	24
Landelijke Specialistische Eenheid	Milieu	9	7
	Fraude	8	8
	Beiden	2	2
Onderzoek en expertise	Milieu	11	11
	Fraude	7	7
	Beiden	2	2
Beleid en Intake	Milieu	8	8
	Fraude	11	11
	Beiden	6,5	6,5
Totaal		88,5	86,5

Ten aanzien van de bezetting van de handhavingseenheden wordt er van uitgegaan dat alle handhavingseenheden een zelfde volume zaken afhandelen. De formatie van de handhavingseenheden bestaat uit Officieren van Justitie, parketsecretarissen, ambtelijke ondersteuning en managementondersteuning. De hoeveelheid Officieren van Justitie per handhavingseenheid verschilt. In tabel 3.2. wordt de totale sterkte per handhavingseenheid op het terrein milieu weergegeven.

Tabel 3.2. Formatie handhavingseenheden

Handhavingseenheid	100% formatie	Startformatie
Zwolle	23,5	19
Den Bosch	20,5	16
Amsterdam	19,5	16
Rotterdam	18,5	15
Totaal	82	66

In totaal wordt bij de 100% formatie 99 fte van de formatie gefinancierd met NMP-gelden. In tabel 3.3. wordt dit toegelicht. Per organisatieonderdeel wordt weergegeven hoeveel fte die wordt ingezet voor de milieutaak wordt betaald met NMP-gelden.

Tabel 3.3. Inzet NMP gelden bij het FP

Hoofdvestiging FP	Fte
Landelijke specialistische eenheid	9
Onderzoek en expertise	6
Beleid en Intake	6
Handhavingseenheden	
- Zwolle	21,5
- Den Bosch	19
- Amsterdam	19,25
- Rotterdam	18,25
Totaal NMP-gelden	99

Bij het schrijven van het plan werd volgens het *Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken* bij de parketten 67,07 fte ingezet voor het taakveld milieu. Met de onderbrenging van de milieutaak bij het FP wordt 99,0 fte ingezet op het

taakveld milieu die wordt bekostigd vanuit NMP-gelden. Het saldo is 31,93 fte positief.

3.3.2.4. *Werkwijze*

Om de hoofddoelstelling “meer zicht en greep krijgen op de verscheidenheid aan milieucriminaliteit en de hierbij betrokken personen en organisatie, wat zich moet vertalen in het goed afdoen van voldoende goede zaken” te bereiken, worden in het rapport *specialistische taken* een aantal afgeleide doelstellingen weergegeven. Deze doelstellingen geven een beschrijving van de gewenste werkwijze van het FP en worden hier weergegeven.

- Verantwoorde onderbouwde en afgestemde benoeming van de aandachtsgebieden waarop de opsporing en vervolging zich zullen moeten richten.
- Bepalen van zaken in soorten gewichten en aantallen die het OM op basis van de aandachtsgebieden wil binnenkrijgen en sturen van de opsporing daarop.
- Op risicoanalyses gebaseerde duidelijke afspraken met de handhavingspartners.
- Beschikken over een uniforme systematiek/methodiek voor het afsluiten van handhavingsarrangementen met partners en de controle op de nakoming daarvan.
- Nakoming van afspraken voor zover het OM betreffend en toezien op nakoming en zo nodig aanspreken van de partners.
- Het leveren van input voor de politiebeleidsplannen van de regiokorpsen aan de lokale hoofdofficier van het arrondissement, die ze vervolgens doorlevert aan de RMT's.
- Het maken van meerjarenplannen en jaarlijkse actualisering daarvan.
- Kwalitatief goede afdoening van zaken.
- Grotere instroom van “de goede” milieuzaken vanaf 2006.
- Zichtbare effecten van het OM-optreden op een of meer aandachtsgebieden of sectoren.
- Goede afstemming en afspraken tussen het FP en de andere OM-onderdelen.
- Eenheid van optreden.
- Beschikken over voldoende goed hanteerbare beleidsregels.
- Effectieve bijdrage aan nieuwe wetgeving in die zin dat de OM-adviezen worden gehoord en overgenomen.⁷⁶

Het FP meet haar prestaties aan de hand van de mate waarin de hoofddoelstelling en de afgeleide doelstellingen zijn bereikt. Meer algemene vragen die in die trant aan de orde zijn, zijn: doet het OM de goede zaken, doet het OM genoeg zaken en doet het OM de zaken goed? In het *Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken* wordt gemeld dat hiertoe moet worden gedefinieerd wat de goede zaken zijn, wat goed afdoen inhoudt en welke kernactiviteiten hiervoor nodig zijn.

76. Project Specialistische Taken, Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken – naar aanleiding van het Collegebesluit d.d. 22 maart 2005 inzake Specialistische Taken, versie 4.1, 26-04-2005.

In het rapport wordt gemeld dat deze zaken door het OM nog nader dienen te worden ontwikkeld en dienen te worden uitgewerkt.⁷⁷

Om de hoofddoelstelling te realiseren wordt in het rapport *Specialistische taken* wel al een werkproces weergegeven dat gevolgd moet worden. In het rapport wordt daarbij vermeld dat het grootste gedeelte van de stappen beschreven in dit zogenaamde ‘redactiemodel’ door het FP nog wel verder moeten worden omschreven, dan wel herzien moeten worden. Het redactiemodel ziet er als volgt uit:

1. **Trending:** In kaart brengen omgeving door raadplegen bestaande criminaliteitsbeelden en literatuurstudie
2. **Terreinverkenning:** Verdieping door kortlopende intensieve studies.
3. **De confrontatie:** In deze fase wordt het fenomeen, onderwerp of incident vanuit alle mogelijke invalshoeken aan confrontatie en tegenspraak blootgesteld en kritisch geanalyseerd.
4. **Beleidsafspraken:** Het college stelt in overleg met de vakdepartementen vast welke thema’s prioriteit krijgen.
5. **Operationeel beleid:** In deze fase maakt het FP op basis van de beleidsprioriteiten nadere afspraken met de opsporingsdiensten. Dit wordt vastgelegd in handhavingsarrangementen.
6. **Projectvoorbereiding:** Verdere operationalisering van het handhavingsarrangement. Alle info uit beschikbare bronnen wordt samengevoegd. Zo ontstaan projectvoorstellen, met een plan van aanpak en een afdoeningsplan.
7. **Planning:** Alle zaken worden in tijd weggezet. Het planningssysteem komt op drie niveau’s bij elkaar: sturing op het hele proces, sturing op individuele producten en sturing op capaciteit.
8. **De opsporings- en vervolgingsfase:** In deze fase wordt het resultaat uitgevoerd. Conform de gemaakte afdoeningsplannen worden de zaken afgedaan.⁷⁸

Kritische succesfactoren voor vrijwel alle processen binnen het redactiemodel zijn goede informatievoorziening, betrouwbare ICT, capabele en competente medewerkers, goede beschikbare kennis en communicatie over resultaten.⁷⁹ In het rapport *Specialistische taken* wordt weergegeven dat het OM op het moment van publicatie in 2005 niet beschikt over voldoende goed opgebouwde beschikbare en toegankelijke expertise op het gebied van milieu. Hiervoor moeten structurele voorzieningen worden getroffen binnen het FP, zo wordt gemeld.

Praktisch betekent de sturing door het FP dat het FP structureel overlegt met de informatiemakelaar, kwaliteit bewaakt, stuurt op informatieuitwisseling, informatieuitwisseling coördineert, signalen over milieucriminaliteit weegt en beslist welke zaken worden gedraaid, verantwoordelijk is voor de uitvoering van de projectvoorbereiding en zorgt dat IMT- en RMT-waardige zaken tijdig bij het Landelijke Selectieoverleg en het Interregionale Selectieoverleg wordt aangeboden. De stu-

77. Project Specialistische Taken, Organisatie- en Formatierapport Specialistische Taken – naar aanleiding van het Collegebesluit d.d. 22 maart 2005 inzake Specialistische Taken, versie 4.1, 26-04-2005.

78. Idem.

79. Idem.

ring zal, zo wordt gemeld, ook plaatsvinden in de overlegorganen waarin het FP participeert: de Milieukamer, het Landelijke Selectieoverleg en het Interregionale Selectieoverleg.⁸⁰

3.4. De Politiemilieutaak

De milieutaak is binnen de politieorganisatie verspreid over verschillende organisatieonderdelen. In figuur 3.1. worden de organisatieonderdelen kort weergegeven. In deze paragraaf worden de taken, organisatie en werkwijzen van de verschillende organisatieonderdelen uiteen gezet. De beschrijving is gebaseerd op documenten die gedateerd zijn voor 1 januari 2005. Het betreft dus een beschrijving van de taken, organisatie en werkwijzen van de organisatieonderdelen zoals men die voorafgaand aan de start van het nieuwe systeem in 2005 zag weggelegd voor ieder organisatieonderdeel. Dit is dus niet noodzakelijkerwijs een beschrijving van de wijze waarop het systeem vandaag de dag functioneert. Desalniettemin is de tekst van deze subparagraaf geschreven in de tegenwoordige tijd. Hiervoor is gekozen om de leesbaarheid van het stuk te vergroten.

In paragraaf 3.2.2.1. wordt eerst toegelicht op welke wijze de coördinatie van de milieutaak van de politie is ingebed en op welke wijze is voorzien in borging van de kwaliteit van de politiemilieutaak. In paragraaf 3.2.2.2. wordt uiteengezet welke taak, organisatie en werkwijze men zag weggelegd voor de basispolitiezorg. In paragraaf 3.2.2.3. worden de Regionale Milieuteams behandeld. In de paragrafen 3.2.2.4 en 3.3.3.5 worden respectievelijk de Interregionale Milieuteams, en het Korps landelijke politiediensten besproken.

3.4.1. Coördinatie en borging kwaliteit milieutaak

3.4.1.1. Portefeuillehouders milieu

Op landelijk niveau is het taakveld milieu binnen de Raad van Hoofdcommissarissen toegewezen aan een portefeuillehouder. Daarnaast is in ieder afzonderlijk korps een portefeuillehouder Milieu aangewezen.⁸¹

Een portefeuillehouder Milieu is namens een korps aanspreekbaar op de kwaliteit van de politiemilieutaak. De portefeuillehouder Milieu van een korps wordt benoemd door de korpsleiding en is lid van het Korps Management Team. De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de portefeuillehouder Milieu worden vastgesteld door de korpsleiding. Zij kunnen dus per regio verschillen.

80. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

81. De portefeuille milieu dient binnen een korps belegd te zijn bij een politiefunctionaris op het niveau van divisiechef of districtschef.

De portefeuillehouder heeft een functionele relatie met het Regionale Milieuteam en kan zich laten bijstaan door de chef van het politiemilieuteam en het Informatie- en expertisecentrum Milieu.⁸² Hij heeft periodiek overleg met het RMT en, indien nodig, met het IMT en zorgt voor afstemming met de interne en externe handhavingpartners.⁸³

3.4.1.2. *Adviescommissie Milieu*

De Adviescommissie Milieu (ACM) komt minimaal vier keer per jaar bijeen en heeft tot taak inhoud te geven aan het stelselmatig verbeteren van de taken en activiteiten van de politie op het gebied van milieu.⁸⁴

Het ACM bestaat uit regionale portefeuillehouders milieu die zitting hebben op basis van een vertegenwoordiging uit het land. Op die manier is ieder korps direct of indirect vertegenwoordigd in de ACM.⁸⁵

3.4.1.3. *Informatie en Expertisecentrum Milieu*

Het Informatie- en expertisecentrum Milieu (I&E Milieu)⁸⁶ functioneert als informatie- en kennismakelaar, levert expertise en treedt op als verbeterplatform voor de milieutaak in de korpsen.⁸⁷ Het I&E Milieu ondersteunt de portefeuillehouder Milieu binnen de Raad van Hoofdcommissarissen en de portefeuillehouders milieu in de korpsen. Het I&E Milieu onderhoudt de landelijke overlegstructuur ten behoeve van de politiemilieutaak en voert het secretariaat van de Adviescommissie Milieu (ACM). Verder is het I&E Milieu verantwoordelijk voor het onderhoud en het beheer van het referentiekader voor de politiemilieutaak.

3.4.2. *De basispolitiezorg*

3.4.2.1. *Taak*

De oog-, oor- en neusfunctie op milieugebied is neergelegd bij de basispolitiezorg. De basispolitiezorg heeft op milieugebied tot taak op straat eenvoudige milieudelicten te signaleren en zelfstandig af te handelen en niet eenvoudige milieudelicten

82. Het Informatie- en expertisecentrum milieu is van naam veranderd. Tegenwoordig heet het Informatie- en expertisecentrum milieu 'Kennisadvisering milieu' dit is onderdeel van het Kennisnetwerk van de Politie-academie.

83. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

84. De taak van de Adviescommissie milieu wordt tegenwoordig vervuld door het Strategische Beleidsgroep Milieu.

85. Idem.

86. I&E Milieu is een onderdeel van het Informatie- en expertisecentrum van het Politie Instituut voor Verkeer en Milieu (PIVM) van het LSOP Politie Onderwijs- en Kenniscentrum.

87. Het Informatie- en expertisecentrum milieu is van naam veranderd. Tegenwoordig heet het Informatie- en expertisecentrum milieu 'Kennisadvisering milieu' dit is onderdeel van het Kennisnetwerk van de Politie-academie.

en andere relevante zaken te signaleren en door te geven aan het regionale milieuteam.⁸⁸

Eenvoudige milieudelicten zijn overtredingen die de veiligheid en leefbaarheid in wijken en gebieden aantasten. Gedacht kan worden aan de zogenaamde top-tien milieudelicten, zoals incidentele lozingen in het oppervlaktewater, illegaal storten van grof vuil en het uitrijden van mest. Dergelijke overtredingen worden geacht goed aangepakt te kunnen worden door de basispolitiezorg.⁸⁹

3.4.2.2. *Organisatie*

De milieutaak voor de basispolitiezorg is een integraal onderdeel van de politietak. In ieder district dient sturing plaats te vinden op het taakveld milieu door een manager op districtsniveau. Deze moet aanspreekbaar zijn op en verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoering van politiemilieutaak in het district en moet een functionele relatie hebben met het regionaal milieuteam. De manager kan zich bij de uitoefening van zijn taak laten bijstaan door de chef van het RMT en door het Informatie- en expertisecentrum Milieu.⁹⁰

3.4.2.3. *Werkwijze*

Om op gedegen wijze uitvoering te kunnen geven aan de milieutaak moet een concreet onderscheid worden gemaakt tussen eenvoudige en niet eenvoudige milieudelicten. Op die wijze is het helder voor de basispolitiezorg welke taak zij dient te verrichten.

Het politiemanagement dient te laten blijken dat zij aandacht voor milieu in de basispolitiezorg waardeert. Dit dient terug te komen in de beleidsplannen en de beoordeling van medewerkers. De milieutaak moet met concrete prestatieafspraken worden verankerd in de regionale en districtelijke beleidsplannen en de kennis en kunde van milieuwetgeving moet onderdeel uitmaken van de beoordeling van het functioneren van medewerkers van de basispolitiezorg.⁹¹

88. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

89. Idem.

90. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

91. Idem.

3.4.3. De Regionale Milieuteams

3.4.3.1. Taak

De Regionale Milieuteams (RMT's) hebben tot taak de middelzware milieucriminaliteit aan te pakken.⁹² Middelzware criminaliteit wordt gedefinieerd als:

“De minder eenvoudige milieudelicten, geregeld in de milieuwetten en – verordeningen. Indicatief kan hier genoemd worden: schendingen van milieuvoorschriften binnen inrichtingen, illegale handel in beschermde plant- en diersoorten, onderzoeken illegale opslag van afvalstoffen (autobanden, plastics) etc. Tevens behoren hiertoe de meer complexe delicten van de ‘groene milieuregelgeving’.”⁹³

3.4.3.2. Organisatie

Alle regio's of samenwerkingsverbanden van regio's moeten beschikken over een RMT met een herkenbare, toereikende en geormerkte capaciteit en een vaste bezetting. In totaal bedraagt de capaciteit van alle RMT's gezamenlijk minimaal 250 fte. De omvang van een RMT kan verschillen naar gelang de grootte van de regio en de aard en de omvang van de bedrijvigheid in de regio.⁹⁴ In de documenten werd weergegeven dat bij de opbouw van de teams de oorspronkelijke NMP-capaciteit (zoals weergegeven in tabel 2.2 van deze rapportage) kon dienen als basis voor de verdeling van de capaciteit over de RMT's.⁹⁵

Een RMT dient onder leiding te staan van een unithoofd.⁹⁶ In een RMT moet zowel rechetmatige als milieuspecialistische kennis aanwezig zijn. Dit heeft consequenties voor de samenstelling van een RMT. Ten minste één van de medewerkers van een RMT dient een 'politiekundige milieu' te zijn. De rest van het team dient voor 60 % te bestaan uit politieel milieuspecialisten⁹⁷ en voor 40 % uit tactische rechetcheurs.⁹⁸ Daarnaast wordt in de documenten aangegeven dat het wenselijk is te voorzien in administratieve ondersteuning.⁹⁹

Om de medewerkers op het gewenste kennisniveau te brengen en te houden dient een RMT te investeren in haar mensen en hen gericht op te leiden. Verder is de personele zorg erop gericht kwalitatief goede medewerkers te behouden voor het

92. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

93. Idem.

94. *Kamerstukken II*, 2003/2004, 22 343, nr. 91.

95. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

96. In het referentiekader wordt een unithoofd als leidinggevende (niveau 5) genoemd. Voor de leidinggevende wordt het niveau politiekundige milieu wenselijk geacht.

97. In het referentiekader wordt een niveau (4) van milieuspecialist genoemd.

98. In het referentiekader wordt een niveau (4) van tactische milieurechetcheur genoemd.

99. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

korps en medewerkers binnen het milieuveld een carrièrepad te bieden. Daarbij dient er voldoende oog te zijn voor de leeftijdsopbouw van de medewerkers.¹⁰⁰

3.4.3.3. *Werkwijze*

Bij de uitoefening van haar taak dient een RMT zo veel mogelijk rekening te houden met de ketengerichte benadering. De ketens beslaan vaak een gebied groter dan een politieregio. RMT's moeten daarom op het gebied van informatieverzameling en informatie-uitwisseling en bij operationele onderzoeken zo veel mogelijk samenwerken met andere RMT's. Bij zware milieucriminaliteit moet zoveel als mogelijk samenwerking worden gezocht met de interregionale milieuteams. Dit vanwege de hiervoor vaak benodigde specialistische kennis. Wanneer ondersteuning door andere specialisten gewenst is dient dit via samenwerkingsafspraken te worden geregeld.¹⁰¹

Om een RMT in staat te stellen goed te functioneren dient in de basispolitiezorg voldoende aandacht te bestaan voor de politiemilieutaak. Een RMT is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de informatie vanuit de basispolitiezorg. Een RMT kan zelf bijdragen aan het goed functioneren van de basispolitiezorg. Een RMT kan collega's in de basispolitiezorg adviseren, aan hen de inhoudelijke speerpunten van het RMT kenbaar maken en waar mogelijk intern met hen samenwerken.¹⁰²

Een goed functionerend netwerk van ketenpartners vormt een belangrijke voorwaarde voor een effectieve opsporing. Om deze reden dient een RMT deel te nemen aan het provinciale of regionaal ambtelijk overleg.¹⁰³

De politie heeft in het verlengde van het Openbaar Ministerie de wettelijke toezichttaak op buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's). In dit kader dient het RMT het contact te houden met de grijze en groene milieu BOA's en dient er inzicht te zijn in de door BOA's opgemaakte processen verbaal. Vakinhoudelijk wordt de toezichtfunctie ingevuld door het RMT, het betreffende district of de afdeling.¹⁰⁴

100. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

101. Idem.

102. Idem.

103. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

104. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

3.4.4. De Interregionale Milieuteams

3.4.4.1. Taak

Interregionale Milieuteams (IMT's) hebben tot taak zich vooral te richten op de opsporing van zware bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit.¹⁰⁵ Het werd zeker mogelijk en wenselijk geacht om het IMT ook complexe en langdurige opsporingsonderzoeken te laten uitvoeren op het primaire terrein van het RMT. Die complexiteit kan worden veroorzaakt door: grootschaligheid, hoeveelheid capaciteit, technisch / juridische complexiteit, internationale aspecten, bijzondere opsporingsmiddelen, de aard van de bedrijfstak en de milieuschade c.q. veiligheid.¹⁰⁶

Van zware criminaliteit is sprake indien aan 3 van de volgende 5 criteria wordt voldaan:

- In georganiseerd verband gepleegd (zowel georganiseerde criminaliteit als organisatiecriminaliteit). Hieronder valt ook het criterium 'bedrijfsmatig karakter'.
- Het milieu is stelselmatig verontreinigd of aangetast.
- Er is multidisciplinair, complex of langdurig recherche onderzoek nodig.
- Commune delicten (fraude, omkoping, oplichting) vormen belangrijke bestanddelen.
- De zaak is interregionaal. Veel zware milieudelicten hebben internationale aspecten maar dit is geen noodzakelijke voorwaarde.¹⁰⁷

3.4.4.2. Organisatie

Er zijn zes IMT's. De IMT's zijn ondergebracht bij de Bovenregionale Recherche. Ze zijn gevestigd in de centrumkorpussen IJsselland,¹⁰⁸ Kennemerland,¹⁰⁹ Amsterdam-Amstelland,¹¹⁰ Haaglanden,¹¹¹ Rotterdam-Rijnmond¹¹² en Brabant Zuid-

105. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

106. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

107. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

108. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Groningen, Friesland, Drenthe, IJsselland, Twente, Noord- en Oost-Gelderland, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid, Flevoland.

109. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Utrecht, Noord-Holland Noord, Zaanstreek-Waterland, Kennemerland.

110. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Amsterdam-Amstelland, Gooi- en Vechtstreek.

111. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Haaglanden, Hollands Midden.

112. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Rotterdam-Rijnmond, Zuid-Holland-Zuid.

oost.¹¹³ De IMT's staan onder leiding van het hoofd van de Bovenregionale Recherche¹¹⁴ en vormen een herkenbare organisatorische eenheid.¹¹⁵

De verschillende IMT's dienen zo veel mogelijk gelijkvormig te zijn ingericht.¹¹⁶ Ieder IMT heeft een formatie van 20 fte,¹¹⁷ waarvan minimaal 70% (14 fte) wordt ingezet voor opsporing en maximaal 30% (6 fte) wordt ingezet voor ondersteuning. In de teams zijn rechenmedewerkers en milieuexperts werkzaam.¹¹⁸

Bij onderzoeken naar zware milieucriminaliteit kan behoefte bestaan aan bijzondere expertise zoals chemische, milieuhygiënische en of procestechnische expertise. Deze expertise moet worden ingevuld vanuit samenwerking met partners of dient te worden ingehuurd.¹¹⁹ De expertise die bij voortdurend nodig is om onderzoeken uit te voeren, dient binnen de IMT's te zijn georganiseerd. Hierbij dient er rekening mee te worden gehouden dat ook RMT's ad hoc een beroep op deze expertise zullen doen. In dit kader wordt in de documenten gedateerd voor 2005 geadviseerd milieuhygiënische¹²⁰ en juridische¹²¹ medewerkers die bij voortdurend nodig zijn, te organiseren binnen de sterkte van de IMT's.

Om de medewerkers op het gewenste kennisniveau te brengen en te houden moet worden geïnvesteerd in opleiding van de medewerkers. Vooral de opleiding van milieuprofessionals vraagt hierbij aandacht.¹²² De personele zorg is erop gericht kwalitatief goede medewerkers te behouden voor het korps en medewerkers binnen het milieuveld een carrièrepad te bieden. Daarbij moet er voldoende zorg zijn voor de leeftijdsopbouw van de medewerkers.¹²³

Het budget van de IMT's maakt deel uit van het budget van de Bovenregionale Recherche. Dit wordt jaarlijks vastgesteld door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bijdrage wordt beschikbaar gesteld aan de cen-

113. Dit is een samenwerkingsverband van de volgende politieregio's: Zeeland, Midden- en West-Brabant, Brabant-Noord, Brabant-Zuid-Oost, Limburg-Noord, Limburg-Zuid.

114. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

115. Regeling van 15 januari 2004, nr. EA2003/86484, DGOOV/Pol/BJZ, houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche en bepalingen over de samenwerking tussen de nationale en bovenregionale recherche en de regionale politiekorpsen, art. 7, derde lid.

116. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

117. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

118. De IMT's is geadviseerd ongeveer 40% van het team te laten bestaan uit milieuexperts - Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

119. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

120. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

121. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

122. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

123. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

trumkorpsen onder de voorwaarde dat wordt gehandeld overeenkomstig de ‘regeling houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche.’ Dit betekent dat slechts zal worden uitgekeerd indien milieuonderzoeken worden toegewezen door de milieukamer.¹²⁴

3.4.4.3. *Werkwijze*

Om goede zaken te kunnen aanpakken is het van belang dat het ketengerelateerde denken een plaats krijgt binnen de IMT's. Hiertoe zijn opleidingen en trainingen noodzakelijk. Ook de sturende rol van het management en de leiding van het IMT is hierbij essentieel. Om zaken tot een goed einde te brengen zal verder indien nodig actief de samenwerking moeten worden gezocht met RMT's en andere partners.¹²⁵

Ook de informatiepositie is een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol functioneren van het IMT. Omdat het gaat om haalcriminaliteit is het van belang proactief informatie in te winnen. In de documenten gedateerd voor 2005 wordt aanbevolen gedurende een gelimiteerde tijd van ten minste vijf jaar binnen een IMT een ‘informatiemakelaar’ aan te stellen. De informatiemakelaar brengt de vraag naar en het aanbod van informatie samen, bewaakt de processen van informatie-inwinning en fungeert als intermediair tussen RMT, IMT, BOD en het FP. Hij heeft een belangrijke taak in het signaleren van IMT-waardige zaken.¹²⁶

3.4.5. *Het Korps Landelijke Politiediensten*

3.4.5.1. *Inleiding*

De politiemilieutaak is ook op nationaal niveau ingebed. Binnen het Korps landelijke politiediensten (KLPD) is de milieutaak neergelegd bij twee organisatieonderdelen; de Dienst Nationale Recherche Informatie / Unit Milieucriminaliteit (DNRI / UMC)¹²⁷ en de units Transport en Milieu Controle (TMC's). In deze subparagraaf wordt toegelicht wat er in de documenten gedateerd voor 2005 werd gemeld over de DNRI / UMC en de TMC's. Daarnaast wordt een alinea gewijd aan de rol van het KLPD als geheel.

124. Regeling van 15 januari 2004, nr. EA2003/86484, DGOOV/Pol/BJZ, houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche en bepalingen over de samenwerking tussen de nationale en bovenregionale recherche en de regionale politiekorpsen, art. 10.

125. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

126. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

127. DNRI / UMC heet ten tijde van het uitkomen van dit rapport IPOL.

3.4.5.2. *Dienst Nationale Recherche Informatie / Unit Milieucriminaliteit*

De DNRI / UMC¹²⁸ is er voor de ondersteuning van vooral de IMT's en RMT's door coördinatie van informatie, het aanbieden van netwerken en het leveren van producten en expertise.¹²⁹ De dNRI / UMC ontvangt informatie van de politieregio's en kan ook informatie ontvangen van de BOD'en.¹³⁰ De taken van de dNRI / UMC zijn:¹³¹

- Internationale informatiecoördinatie en veredeling
- Onderhouden van Internationale milieu (opsporings-) netwerken
- Vervaardigen van risico- en strategische analyses
- Vervaardigen van tactische analyses
- Opwerken van signalen en het vervaardigen van signaallijsten
- Voorbereiden preweegdocumenten (inclusief juridisch, administratief, technisch, milieuhygiënisch/technisch advies) t.b.v. IMT's
- Opbouw expertisenetwerken, deze delen op het Politie Kennis Net en deze mede organiseren
- Ondersteuning projectvoorbereiding IMT's / RMT's met kennis en ervaring
- Monitor van alle lopende milieuonderzoeken/signalen in de vorm van weerberichten
- Voordeur ten behoeve van ontvangen voorstellen voor de milieukamer
- Ondersteuning extern op basis van expertise¹³²

De VROM-IOD, en in zeer beperkte mate ook de AID, participeren in de DNRI / UMC. De werkgroepen en commissies die tot taak hadden het systeem van de strafrechtelijke milieutaak te ontwerpen waren er niet zeker van of deze participatie na 2005 voort zou moeten duren. Afstemming van de VROM-IOD en de DNRI / UMC werd echter hoe dan ook van belang geacht om overlap in projecten tussen VROM-IOD, IMT's en de DNRI / UMC te signaleren.

3.4.5.3. *Units Transport en Milieu Controle*

Ten behoeve van de aanpak van de middelzware milieucriminaliteit kent het KLPD een of meerdere landelijke units Transport & Milieu Controle (TMC).¹³³ In *het referentiekader* worden naast deze opmerking geen expliciete eisen gesteld

128. De DNRI UMC is van naam gewijzigd. Het wordt vandaag de dag aangeduid als het productteam milieucriminaliteit van de dienst IPOL.

129. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

130. Werkgroep Inrichting, Kaders ten behoeve van inrichtingsplan Interregionale milieurecherche, d.d. 1 augustus 2004.

131. Deze taken worden genoemd in de eindrapportage van de werkgroep expertise; Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

132. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

133. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

aan het functioneren of de organisatie van TMC's. Een TMC voert naar aanleiding van controles van de diensten van het KLPD nader onderzoek uit.¹³⁴

De Units Transport- en Milieucontrole (TMC) zijn speciale units van diensten van het KLPD. De diensten water en weg kennen bijvoorbeeld een TMC.¹³⁵ Een TMC ondersteunt de geografische units van het KLPD bij de uitoefening van hun taken. Zo zijn ze aanwezig bij controles op de vaarwegen en autosnelwegen en leveren ze specialistische kennis op terreinen als techniek, belading, naleving van de milieuwetgeving en gevaarlijke stoffen.¹³⁶

3.4.5.4. *Het Korps landelijke politiediensten algemeen*

In de documenten gedateerd voor 2005 wordt gemeld dat op nationaal niveau bij zaken van zware georganiseerde criminaliteit die vragen om langdurige investering, de uitvoering van de opsporing wordt neergelegd bij de Nationale Recherche. De afstemming op nationaal niveau moet nader worden uitgewerkt door het Functioneel Parket in samenwerking met de politie, de Algemene Inspectiedienst en de VROM-IOD.¹³⁷

Op nationaal niveau moeten er milieuhygiënische experts¹³⁸ en drie juridische experts¹³⁹ beschikbaar zijn ten behoeve van de ondersteuning van de RMT's en IMT's. Verder dient er binnen de Criminele Inlichtingen Eenheid van de politie een aandachtsveld Milieu te worden ingericht.¹⁴⁰

3.5. De bijzondere opsporingsdiensten

3.5.1. *Inleiding*

Op landelijk niveau houden de bijzondere opsporingsdiensten van het ministerie van VROM en het ministerie van LNV zich bezig met de opsporing van veelal ketengerichte vormen van milieucriminaliteit, al dan niet met grensoverschrijdend karakter.¹⁴¹

134. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

135. Sinds 2007 is er ook een TMC Spoor.

136. De tekst uit deze alinea is ter illustratie. Zij is niet afkomstig uit één van de richtinggevende documenten zoals toegelicht in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

137. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

138. Idem.

139. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence.

140. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

141. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

Bij de aanpak van middel(zware) milieudelicten dienen de bijzondere opsporingsdiensten en de verschillende onderdelen van de politie actief samen te werken. Deze samenwerking betreft zowel de informatie-uitwisseling als de operationele aanpak van opsporingsonderzoeken. Op initiatief van het Functioneel Parket dient er periodiek overleg te zijn tussen de betrokken opsporingsdiensten teneinde tot goede afstemming te komen.¹⁴² In deze paragraaf wordt per bijzondere opsporingsdienst nader ingegaan op de specifieke taken en de organisatie van de bijzondere opsporingsdienst.

3.5.2. De VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst

3.5.2.1. Taak

De VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst (VROM-IOD) houdt zich op landelijk niveau bezig met de opsporing van veelal ketengerelateerde vormen van milieucriminaliteit, al dan niet met een grensoverschrijdend karakter.¹⁴³ Zij doet zelfstandig onderzoeken en ondersteunt daarnaast de RMT's, de IMT's en de dNRI / UMC bij de uitvoering van milieutaken.¹⁴⁴

3.5.2.2. Organisatie

De VROM-IOD maakt deel uit van de VROM-Inspectie. Deze inspectie houdt zich bezig met het toezicht op de uitvoering van de VROM-regelgeving. Naast regelgeving op het gebied van milieu is dat regelgeving op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen. De VROM-Inspectie houdt deels zelf toezicht en houdt daarnaast toezicht op de uitvoering van de regelgeving door gemeenten en provincies.¹⁴⁵

De VROM-IOD dient zich bezig te houden met de strafrechtelijke handhaving van de VROM-regelgeving en dient daarbij samen te werken met de VROM-Inspectie. De VROM-IOD dient te beschikken over rechercheurs, juristen accountants en technische milieuhygiënische medewerkers. In de documenten gedateerd voor 2005 wordt gemeld dat in 2005 wordt overgegaan op een aantal grotere landelijke onderzoeksteams.¹⁴⁶

De VROM-IOD dient te worden opgebouwd uit een afdeling Informatie en Analyse met een eigen CIE, een afdeling projectvoorbereiding en een aantal regionale operationele teams.

142. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

143. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

144. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

145. Idem.

146. Idem.

3.5.2.3. *Werkwijze*

De eigen onderzoeken van de VROM-IOD dienen plaats te vinden binnen het terrein dat is afgesproken met het FP; nationale en internationale milieucriminaliteit, politiek gevoelige zaken, zaken waarbij het VROM-belang direct betrokken is en zaken waarmee nog geen ervaring is opgedaan door organisatieonderdelen belast met een strafrechtelijke milieutaak.¹⁴⁷ De ondersteuning aan derden vindt plaats op basis van gelijkheid en wederkerigheid. Om de kwaliteit van de opsporing te verhogen is het van belang dat experts van VROM nauw samenwerken en netwerken onderhouden met experts van de politie.¹⁴⁸

3.5.3. *De Algemene Inspectiedienst – Dienstonderdeel Opsporing*

De bijzondere opsporingsdienst van het ministerie van LNV, de Algemene Inspectiedienst Dienstonderdeel Opsporing (AID-DO), dient zich op landelijk niveau bezig te houden met de opsporing van veelal ketengerelateerde vormen van milieucriminaliteit, al dan niet met een grensoverschrijdend karakter.¹⁴⁹ Bij de AID behoort kennis aanwezig te zijn van groene milieucriminaliteit; soortenkennis, specifieke regelgeving en netwerken.

Met de leiding van de AID dienen bindende principeafspraken te worden gemaakt over de inzet van AID-specialisten in onderzoeken van de IMT's (en RMT's). Daarnaast is het belangrijk dat op nationaal niveau informatie-uitwisseling en samenwerking plaatsvindt tussen AID-DO en de UMC/dNRI.¹⁵⁰

De opsporing van kleine strafbare feiten vindt plaats door de regionale inspecties van de AID. De opsporing van de zwaardere zaken wordt verricht door de AID-DO. De AID-DO is opgericht in 2002. De AID-DO werkt met gedeconcentreerde tactische teams. De uitvoering van de opsporingstaak dient te geschieden door vier regionaal bij de AID-Inspecties ondergebrachte teams, die hiërarchisch en functioneel worden aangestuurd door het centrale team van de AID-DO.¹⁵¹

147. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

148. Idem.

149. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

150. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

151. De tekst uit deze alinea is ter illustratie. Zij is niet afkomstig uit één van de richtinggevende documenten zoals toegelicht in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk.

3.6. De Informatievoorziening

3.6.1. *Inleiding*

De informatievoorziening is een belangrijk onderdeel van het ontwerp van de strafrechtelijke milieutaak. Ieder afzonderlijk organisatieonderdeel vervult een taak in de informatievoorziening. De verschillende organisatieonderdelen zijn daarbij afhankelijk van elkaar voor een goed functionerend informatiesysteem.

De informatievoorziening is in dit hoofdstuk al enkele malen ter sprake gekomen. In paragraaf 3.2.2.4 over de IMT's is beschreven dat het door de werkgroepen en commissies wenselijk werd geacht dat aan ieder IMT een "informatiemakelaar milieu" werd toegevoegd die zorg zou dragen voor de informatieprocessen. In paragraaf 3.2.2.5 over het KLPD is de taak van de DNRI / UMC uiteengezet. De DNRI / UMC vervult een overkoepelende rol in het ondersteunen en de coördinatie van de informatievoorziening. Daarbij verzamelt de DNRI / UMC gegevens en vervaardigt zij analyses op basis daarvan.

Verschiedende organisatieonderdelen vervullen uiteenlopende rollen met betrekking tot de informatievoorziening. De optelsom van de verschillende rollen vormt het totale beeld van het ontwerp van de informatievoorziening. In deze paragraaf wordt op basis van documenten gedateerd voor 2005 uiteengezet op welke wijze de informatievoorziening dient te functioneren.

3.6.2. *De Informatiestructuur - DIK / RIK / NIK*

Aan de vergaring van milieu-informatie zullen, naast hetgeen de regiokorpsen, de bestuurlijke handhavinginstanties en de bijzondere opsporingsdiensten op dit vlak dienen te doen, de IMT's en RMT's een belangrijke bijdrage moeten leveren.¹⁵²

De operationele onderdelen van elke politieregio, waaronder het RMT, dienen er voor te zorgen dat voldoende adequate informatie beschikbaar is over milieucriminaliteit. Informatie en expertise moeten actief worden uitgewisseld door de betrokken partijen. Voor de informatie-uitwisseling tussen de opsporingsinstanties, en met de bestuurlijke handhavinginstanties, moet op efficiënte wijze gebruik worden gemaakt van bestaande informatieknooppunten bij de politie.¹⁵³ Binnen de politieorganisatie fungeren het Regionaal Informatie Knooppunt (RIK) en het Nationaal Informatie Knooppunt (NIK) als verzamelpunten van deze informatie.¹⁵⁴ Daarbij kunnen ook de Districtelijke Informatie Knooppunten (DIK) worden gebruikt om informatie op milieugebied te vergaren.

152. *Kamerstukken II*, 2003/2004, 22 343, nr. 91.

153. *Idem*.

154. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

Om te bewerkstelligen dat milieu-informatie wordt verzameld moet de milieutaak worden ingebed bij deze knooppunten. De RMT's blijven verantwoordelijk voor de verzameling van de informatie. Zij moeten hierover afspraken maken met de informatieknooppunten die moeten worden vastgelegd in een informatieprotocol.¹⁵⁵ Teneinde de verzameling, opslag en verwerking van informatie zeker te stellen wordt geadviseerd niet alleen in de IMT's maar ook in de RMT's herkenbare informatiecapaciteit te organiseren.¹⁵⁶ De analysecapaciteit op het gebied van milieu van de informatieknooppunten vormt daarnaast ook een aandachtspunt.¹⁵⁷ Daarbij dient onderzocht te worden of de huidige milieucoderingen van de politiet-systemen moeten worden aangepast om op die manier een goede informatieverzameling te bewerkstelligen.¹⁵⁸

3.6.3. *Geaggregeerde informatie*

Ten behoeve van de ontwikkeling van het nationaal dreigingsbeeld dienen de regionale politiekorpsen en het KLPD informatie te leveren aan de DNRI / UMC.¹⁵⁹ De RIK / NIK structuur wordt gebruikt voor de overdracht van deze informatie.¹⁶⁰ In het licht van de voorgaande beschrijving betekent dit dat het RMT verantwoordelijk is voor het aanleveren van gegevens en dat deze via het RIK / NIK kanaal worden doorgegeven aan de DNRI / UMC.

Via dezelfde lijn kan de DNRI / UMC ook communiceren met de korpsen. De DNRI / UMC kan via de RIK / NIK structuur vragen stellen aan alle informatieknooppunten. Zo kan de DNRI / UMC bijvoorbeeld concrete verzoeken tot levering van informatie over een bepaald onderwerp uitzetten. De DNRI / UMC kan ook informatie ontvangen van de BOD'en.¹⁶¹

Van de RMT's mag verwacht worden dat zij naar aanleiding van een verzoek tot levering van informatie periodiek zogenaamde signaallijsten vervaardigen.¹⁶² Dit zijn lijsten met informatie over lopende onderzoeken alsmede informatie over verschijnselen van milieucriminaliteit die nog niet tot onderzoek hebben geleid, maar die wellicht een bovenregionaal en/of landelijk en/of internationaal karakter hebben. De UMC/dNRI kan door gebruik te maken van de RIK/NIK structuur en de

155. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

156. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004, p. 17.

157. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

158. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

159. Regeling van 15 januari 2004, nr. EA2003/86484, DGOOV/Pol/BJZ, houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche en bepalingen over de samenwerking tussen de nationale en bovenregionale recherche en de regionale politiekorpsen, art. 15.

160. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

161. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

162. Idem.

signaallijsten, in combinatie met informatie van de BOD'en, zorgen voor een overzicht in de informatie omtrent milieucriminaliteit.¹⁶³

3.6.4. CIE

Naast door de RIK / NIK structuur en de DNRI / UMC dient ook informatie te worden verzameld door de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de BOD'en en de regiokorpsen. Zij runnen onder gezag van de CIE officier van justitie van het FP informanten in de milieubranche. Dit betekent dat een CIE van een regiokorps een milieucriminaliteitsbeeld maakt van de desbetreffende regio en dat de CIE'en van BOD'en een criminaliteitsbeeld maken met betrekking tot de aan hen toegevoegde milieudomeinen.¹⁶⁴

3.7. Selectie van zaken

De (middel)zware onderzoeken die door de RMT's, IMT's en bijzondere opsporingsdiensten gedraaid worden, moeten worden geselecteerd in zogenaamde selectieoverleggen. In deze paragraaf wordt beschreven welke organisatieonderdelen belast zijn met de selectie van zaken en op welke wijze de selectie van zaken gestalte behoort te krijgen. Voor deze beschrijving wordt ondermeer gebruik gemaakt van het document *Processen intake maatwerkzaken milieu via het ISO en het LSO*.¹⁶⁵ Dit document is gedateerd op 3 februari 2006. Dit hoofdstuk heeft tot doel een beschrijving te maken van het systeemontwerp zoals dat eruit zag voor de inwerkingtreding van het systeem in 2005. Vanuit deze opzet zou er geen plaats zijn voor een beschrijving op basis van een document gedateerd op 3 februari 2006. Desondanks is er voor gekozen dit document wel te gebruiken. Voor het verschijnen van het document *Processen intake maatwerkzaken milieu via het ISO en het LSO*, was het selectieproces van zaken niet helder uitgewerkt en opgetekend. Ten behoeve van het begrip van het selectieproces, en de onderlinge relaties van de betrokken partijen hieromtrent, is ervoor gekozen het selectieproces van zaken te omschrijven op basis van het genoemde document. Dat dit niet past binnen het idee het systeemontwerp te beschrijven zoals dat eruit zag voor de aanvang van het nieuwe systeem, wordt van minder belang geacht dan het belang van een goed begrip van het selectieproces zoals ontworpen en opgetekend.

Ten aanzien van de selectie van zaken zijn de volgende overlegvormen van belang. Het Interregionaal Selectieoverleg (ISO), het Landelijk Selectieoverleg (LSO) en de Milieukamer. In deze overleggen wordt onder voorzitterschap van

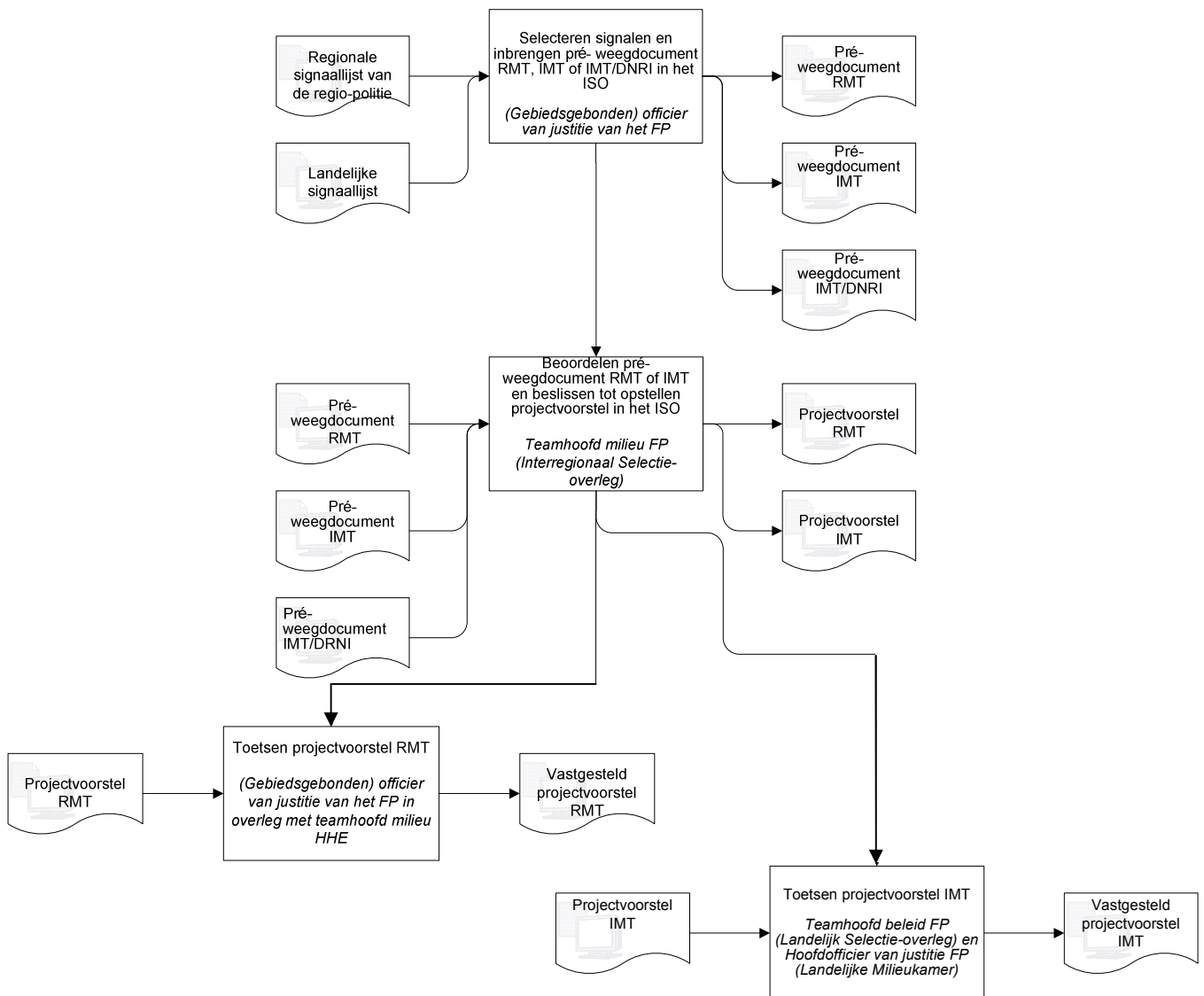
163. Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

164. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

165. Functioneel Parket, Processen intake maatwerkzaken milieu via het ISO en het LSO, Concept d.d. 3 februari 2006.

het FP besloten welke zaken al dan niet gedraaid zullen worden door een RMT, IMT of BOD, of door een combinatie van deze organisatieonderdelen. In figuur 3.2. wordt het selectieproces uitgebeeld van zaken die worden gedraaid door een RMT, door een IMT, of door een combinatie van een RMT en de DNRI UMC of een IMT en de DNRI UMC. Het proces van selectie van zaken wordt op volgende bladzijde per stap toegelicht.

Figuur 3.3. Selectieproces zaken RMT en IMT¹⁶⁶



3.7.1. Selectieproces voor zaken afkomstig van RMT's en IMT's

a) Selecteren signalen

De (gebiedsgebonden) milieu officier van justitie van het Functioneel Parket bepaalt in overleg met de opsporingsinstanties van welke meldingen en signa-

166. Bron: Functioneel Parket.

len een preweegdocument vervaardigd moet worden en of dit door een RMT of een IMT moet gebeuren.

b) Opstellen preweegdocumenten

De (gebiedsgebonden) milieu officier van justitie van het FP wijst in overleg met het teamhoofd milieu van de betreffende handhavingseenheid van het FP het opstellen van een preweegdocument toe aan een instantie. Een preweegdocument is een gestandaardiseerd formulier waarop medewerkers van een RMT, IMT of BOD een puntsgewijze gestandaardiseerde beschrijving geven van de verschillende aspecten van een zaak. Om te beslissen welke instantie het preweegdocument opstelt, wordt nagegaan of de betreffende instantie (RMT of IMT) voldoende capaciteit en expertise heeft. Wanneer dit het geval is wordt het opstellen van het preweegdocument toegewezen. Wanneer dit niet het geval is kan het RMT of IMT de DNRI UMC verzoeken medewerking te verlenen aan het opstellen van een preweegdocument. Wanneer de DNRI UMC de mogelijkheid heeft te assisteren wordt het opstellen van het preweegdocument toegewezen aan de DNRI UMC en het IMT of RMT.

c) Inbrengen preweegdocumenten

Nadat het preweegdocument is opgesteld wordt het overgedragen aan de (gebiedsgebonden) officier van justitie van het FP. De (gebiedsgebonden) officier van justitie van het FP beoordeelt of het preweegdocument geschikt is voor inbreng in het ISO. Is dit het geval, dan wordt het ingebracht.

d) Beoordelen van preweegdocument

Er zijn zes verschillende Interregionale Selectieoverleggen. Iedere IMT-regio kent een ISO. Het ISO wordt voorgezeten door het teamhoofd milieu van een handhavingseenheid van het FP. Verder bestaat het ISO uit het teamhoofd van het IMT en de teamhoofden van de RMT's in de IMT-regio. Het teamhoofd milieu van het FP heeft in dit overleg een beslissende stem. In het ISO wordt bepaald of de preweegdocumenten zich lenen voor verdere uitwerking in een projectvoorstel en wordt bepaald door welk organisatieonderdeel dit dient te gebeuren. Een projectvoorstel is een uitwerking van de aanpak van een zaak. Wanneer wordt bepaald dat het tot projectvoorstel uitwerken van een preweegdocument wordt toegewezen aan een RMT of IMT, dan wordt dit begeleid door de (gebiedsgebonden) milieu officier van het Functioneel Parket.

e.1) Opstellen en inbrengen projectvoorstellen RMT

Wanneer een RMT een projectvoorstel heeft opgesteld, dan wordt dit overgedragen aan de (gebiedsgebonden) milieu officier van het FP. Deze bepaalt of het projectvoorstel geschikt is om het ter verdere besluitvorming in te brengen in een bespreking met de (gebiedsgebonden) milieu officier en het teamhoofd milieu van de betreffende handhavingseenheid van het FP.

e.2) Opstellen en inbrengen projectvoorstellen IMT

Wanneer een IMT een projectvoorstel heeft opgesteld, dan wordt dit overgedragen aan het teamhoofd milieu van de betreffende handhavingseenheid van het FP, zodat deze kan bepalen of het projectvoorstel IMT geschikt is om in te brengen in het Landelijk Selectieoverleg (het LSO).

f.1) Beoordeling en vaststelling van een projectvoorstel van een RMT

De (gebiedsgebonden) officier van justitie van het FP toetst het projectvoorstel van het RMT in overleg met het teamhoofd milieu van de betreffende handhavingseenheid van het FP op haalbaarheid en op de doel- en rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek. Wanneer de toets positief uitvalt wordt het projectvoorstel vastgesteld. Dit is de aanzet tot de uitvoering van het opsporingsonderzoek.

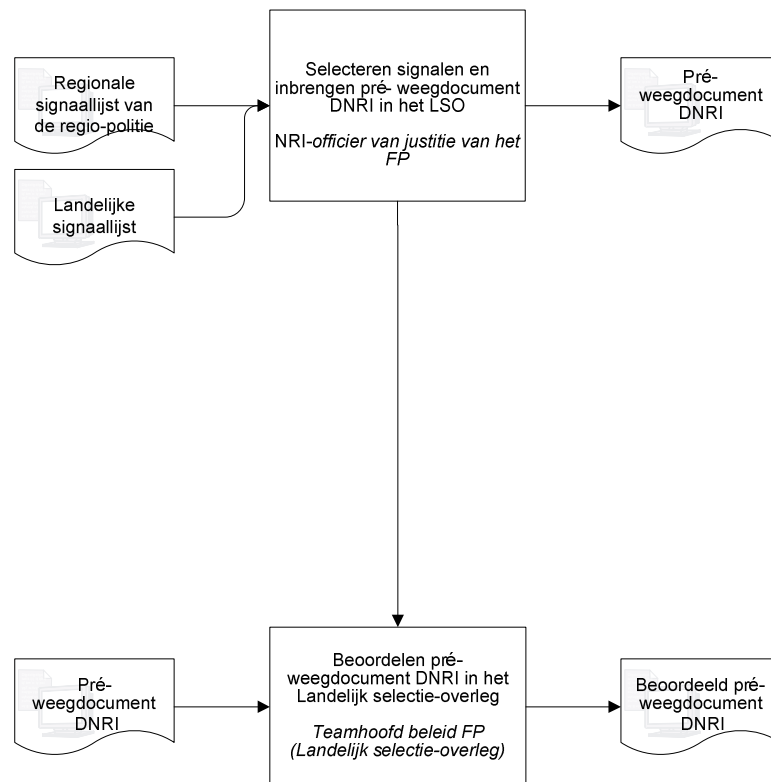
f.2) Beoordeling en vaststelling van een projectvoorstel van een IMT

Het Landelijk Selectieoverleg (LSO) beoordeelt het projectvoorstel op haalbaarheid en op doelmatigheid en rechtmatigheid. Het LSO staat onder voorzitterschap van het FP. De DNRI UMC en de BOD'en participeren in het overleg. Wanneer het LSO positief oordeelt over het projectvoorstel, dan wordt het, vergezeld door het positieve advies van het LSO, overgedragen aan de Milieukamer. De Milieukamer bestaat uit de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket, die optreedt als voorzitter van het overleg, een korpsbeheerder, en een korpschef.¹⁶⁷ De Milieukamer beoordeelt het advies van het LSO en besluit al dan niet tot vaststelling van het projectvoorstel van een IMT. Wanneer het projectvoorstel wordt vastgesteld wordt de uitvoering van het opsporingsonderzoek gestart.

Het proces van de selectie van zaken die zelfstandig worden aangebracht door de DNRI UMC, of worden aangebracht door de VROM-IOD of de AID-DO, verschilt enigszins van het hiervoor omschreven selectieproces. Het selectieproces van zaken van deze organisatieonderdelen is uitgebeeld in de figuren 3.3. en 3.4

167. Regeling van 15 januari 2004, nr. EA2003/86484, DGOOV/Pol/BJZ, houdende de organisatie van de nationale en bovenregionale recherche en bepalingen over de samenwerking tussen de nationale en bovenregionale recherche en de regionale politiekorpsen, art. 9.

Figuur 3.3. Selectieproces zaken DNRI UMC¹⁶⁸



3.7.2. Selectieproces voor zaken afkomstig van de DNRI UMC

a) Selecteren signalen

De Nationale Recherche Informatie officier van justitie (NRI-officier) van het Functioneel Parket bepaalt in overleg met de DNRI UMC van welke signalen een preweegdocument vervaardigd moet worden.

b) Opstellen preweegdocumenten

De NRI-officier van het FP wijst het opstellen van een preweegdocument al dan niet toe aan de DNRI UMC, de VROM-IOD, de AID-DO of een combinatie van deze organisatieonderdelen. Om deze keuze te maken wordt nagegaan of de betreffende organisatieonderdelen belang hebben bij het onderzoek, voldoende capaciteit en voldoende expertise hebben. Wanneer dit het geval is wordt het opstellen van het preweegdocument toegewezen.

c) Inbrengen preweegdocumenten

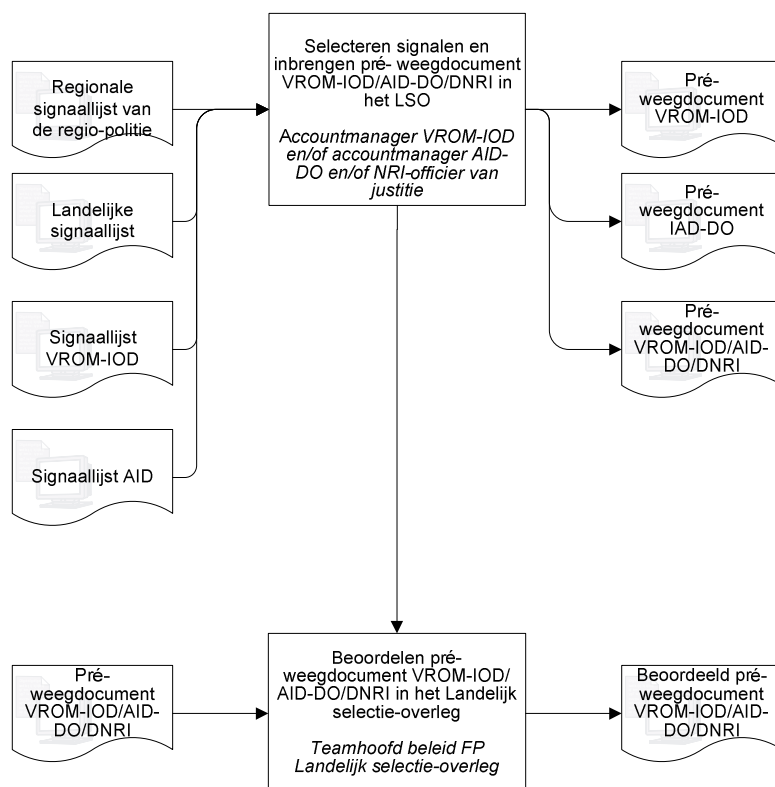
Nadat het preweegdocument is opgesteld, beoordeelt de NRI-officier van het FP of het preweegdocument geschikt is voor inbreng in het LSO. Is dit het geval, dan wordt het ingebracht.

168. Bron: Functioneel Parket.

d) *Beoordelen van preweegdocument*

In het LSO wordt bepaald of het preweegdocument zich leent voor verdere uitwerking in een projectvoorstel. Zo ja, dan wordt het overgedragen aan een teamhoofd milieu van een handhavingseenheid van het FP. Deze zet in dat geval dezelfde processtappen als beschreven onder *e.2* en *f.2* bij de beschrijving van het selectieproces van RMT- en IMT-zaken. Het opstellen van het projectvoorstel en de uitvoering ervan geschiedt aldus door het IMT.

Figuur 3.4. Selectieproces VROM-IOD en AID-DO¹⁶⁹



3.7.3. *Selectieproces voor zaken afkomstig van de AID-DO en de VROM-IOD of van de VROM-IOD, de AID-DO en de DNRI UMC gezamenlijk*

a) *Selecteren signalen*

De accountmanager VROM-IOD dan wel de accounthouder AID-DO van het FP bepalen in overleg met de VROM-IOD dan wel de AID-DO van welke signalen een preweegdocument vervaardigd moet worden.

b) *Opstellen preweegdocumenten*

De accountmanager VROM-IOD dan wel de accounthouder AID-DO van het FP wijst het opstellen van een preweegdocument al dan niet toe aan de DNRI UMC, de VROM-IOD, de AID-DO of een combinatie van deze organisatieonderdelen. Om deze keuze te maken wordt nagegaan of de betreffende organisa-

169. Bron: Functioneel Parket.

tieonderdelen belang hebben bij het onderzoek en of ze voldoende capaciteit en voldoende expertise hebben. Wanneer dit het geval is wordt het opstellen van het preweegdocument toegewezen.

c) Inbrengen preweegdocumenten

Nadat het preweegdocument is opgesteld beoordeelt de accountmanager VROM-IOD dan wel de accounthouder AID-DO van het FP dan wel de NRI-officier van het FP, of beoordelen zij in gezamenlijkheid, of het preweegdocument geschikt is voor inbreng in het LSO. Is dit het geval, dan wordt het ingebracht.

d) Beoordelen van preweegdocument

In het LSO wordt bepaald of het preweegdocument zich leent voor verdere uitwerking in een projectvoorstel.

e) opstellen projectvoorstel

Wanneer het preweegdocument zich leent voor het opstellen van een projectvoorstel, dan wordt het overgedragen aan een de betreffende accounthouder van het FP. Deze begeleidt de AID-DO dan wel de VROM-IOD bij het opstellen van een projectplan. Dit projectplan wordt besproken in het LSO. Wanneer wordt besloten het onderzoek en het opstellen van het projectvoorstel te laten uitvoeren door het IMT, dan worden dezelfde stappen gezet als beschreven onder e.2 en f.2 inzake de beschrijving van het selectieproces van RMT- en IMT-zaken.

f) Beoordeling en vaststelling van een projectvoorstel van de VROM-IOD of de AID-DO

Het Landelijk Selectieoverleg (LSO) beoordeelt het projectvoorstel op haalbaarheid en op doelmatigheid en rechtmatigheid. Wanneer het LSO positief oordeelt over het projectvoorstel, dan wordt het, vergezeld door het positieve advies van het LSO, overgedragen aan de Milieukamer. De Milieukamer beoordeelt het advies van het LSO en besluit al dan niet tot vaststelling van het projectvoorstel van de VROM-IOD of de AID-DO. Wanneer het projectvoorstel wordt vastgesteld wordt de uitvoering van het opsporingsonderzoek gestart door de VROM-IOD dan wel de AID-DO.

3.8. De kwaliteit van het ontwerp

In het voorgaande is beschreven hoe het nieuwe stelsel voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht er bij de invoering in 2005 uitzag. De vraag is nu hoe men dit ontwerp moet waarderen. Om die vraag te beantwoorden hanteren we drie perspectieven: een intern perspectief, een extern perspectief en een implementatieperspectief. Bij de eerste invalshoek gaat het om de interne logica van het ontwerp. Zijn de uitgangspunten van het stelsel op een navolgbare en consistente wijze uitgewerkt? In het externe perspectief komt de deelvraag aan de orde in

hoeverre het ontwerp rekening houdt met de gegevens en omstandigheden waaronder het moet functioneren. Het implementatieperspectief ten slotte roept de vraag op in hoeverre in het ontwerp rekening is gehouden met problemen van de invoering van het nieuwe stelsel in bestaande structuren.

3.8.1. Intern

In het ontwerp van het stelsel van strafrechtelijke milieuhandhaving is een aantal uitgangspunten te onderkennen.

3.8.1.1. Specialisatie

Een eerste uitgangspunt dat uit de discussies over het ontwerp te reconstrueren valt bestaat uit de volgende dubbele doelstelling.

- Circa 510 politiemensen zullen voor hun volledige werktijd ingezet worden voor de bestrijding van milieucriminaliteit.¹⁷⁰
- Circa 125 medewerkers van het OM zullen voor hun volledige werktijd ingezet worden voor de bestrijding van de milieucriminaliteit.

Deze twee doeleinden vormden het startpunt voor het nieuwe stelsel en een breuk met het verleden. Niet alleen werd hiermee opnieuw de omvang vastgesteld van de voor de taak beschikbaar te maken menskracht – zij betekenden vooral ook dat al deze mensen zowel bij OM als bij de politie in afzonderlijke organisatorische eenheden moesten gaan werken. De bestrijding van de milieucriminaliteit werd daarmee een specialisme dat eigen organisatorische eenheden en eigen bedrijfsprocessen vergde.

Een belangrijke reden voor deze organisatorische specialisatie is de behoefte om expertise op het milieuterrein op te bouwen en te bundelen. De ervaring had uitgewezen dat het terrein in allerlei opzichten te complex is om effectief te bewerken vanuit de algemene recherche en de algemene OM-taken. Een tweede reden voor specialisatie was gelegen in de wens te voorkomen dat de opsporing van milieucriminaliteit zou verwateren tussen de vele taken die op de politie en het OM afkomen.

In het ontwerp is het uitgangspunt consequent uitgewerkt. De milieuactiviteiten van het OM zijn ondergebracht in vier gespecialiseerde handhavingseenheden. De politiewerkzaamheden zijn georganiseerd in afzonderlijke herkenbare teams.

170 Dit getal komt als volgt tot stand: 534,1 bve voor de regiopolitie is gelijk aan 480 fte, 30 bve voor klpd is 27 fte. Tezamen is dit 507 fte.

3.8.1.2. *Organisatie op maat*

Een tweede uitgangspunt hield in dat de organisatie van het werk van de gespecialiseerde politieambtenaren efficiënt moest worden afgestemd op de aard van de milieucriminaliteit. In het politierechewerk is het al langer gebruikelijk om criminaliteit te onderscheiden naar ernst en zwaarte, in een driedeling ‘zwaar’, ‘middel’ en ‘licht’. Een van de vele manieren om dit onderscheid te operationaliseren is in termen van strafmaat: lichte criminaliteit kent een maximumstraf tot vier jaar gevangenis, middelzware van vier tot acht jaar, en zware boven de acht jaar. De reden om een dergelijke onderscheiding tot gelding te brengen in de organisatie bij de politie is de veronderstelling dat verschillende vormen van criminaliteit elk een verschillende aanpak vergen.

In het ontwerp werd een tweedeling gemaakt in “zware bovenregionale en ketengerelateerde milieucriminaliteit” (voor IMT’s) en “middelzware milieucriminaliteit” (RMT’s). Het is een plausibel onderscheid voor de gekozen indeling in regionale en interregionale milieuteams. De bovenregionale en ketengerelateerde zware criminaliteit vergt een aanpak op een schaal die uitstijgt boven de schaal van de politieregio’s. Het alternatief voor de interregionale milieuteams zou ad hoc samenwerking tussen regionale milieuteams zijn, met alle complicaties van dien. Bovendien is er voldoende reden om aan te nemen dat de bovenregionale en ketengerelateerde milieucriminaliteit eigensoortige kenmerken heeft, qua complexiteit, toepasselijke regelgeving en mogelijke internationale vertakkingen, die een andere en verdergaande specialisatie vergen dan de opsporing van zware regionale milieucriminaliteit.

3.8.1.3. *Inbedding*

Een derde (impliciet) uitgangspunt was dat de gespecialiseerde eenheden ingebed moesten worden in bestaande structuren, opdat men efficiënt gebruik zou kunnen maken van de hulpbronnen en de schaal van de moederorganisatie. Er is een aantal ondersteunende activiteiten voor rechewerk dat niet efficiënt op de schaal van een afzonderlijk milieuteam kan worden georganiseerd. Inbedding in bestaande (recherche)organisaties zou de milieuteams in staat moeten stellen voor deze activiteiten gebruik te maken van de diensten van de regionale of interregionale rechertes.

In het ontwerp is het regionale milieuteam ingebed in de regionale recherche, het interregionale team is een zelfstandig onderdeel van de bovenregionale recherche. Het is plausibel dat deze inbedding een efficiënt gebruik van steuntaken bevordert. In het ontwerp is de milieutaak van het Openbaar Ministerie ingebed in het Functioneel Parket, dat daarnaast de vervolging van (verticale) fraude tot taak heeft. De reden voor dit samengaan is dat een afzonderlijk landelijk milieuparket als te klein en daardoor te weinig levensvatbaar werd beschouwd. Efficiencywinst zou vooral te vinden zijn in het gegeven dat beide onderdelen een gezamenlijke

leiding en gezamenlijke stafdiensten hebben. Het is moeilijk te zeggen of een afzonderlijk landelijk milieuparket inderdaad onvoldoende draagvlak zou hebben.

3.8.1.4. Informatiehuishouding

Een belangrijk uitgangspunt van het ontwerp was ook dat de informatiehuishouding van de politieteams op een hoog plan moest worden gebracht. De reden daarvoor was het inzicht dat milieucriminaliteit ‘haal’-criminaliteit is, en dat milieudelicten als zodanig moeten worden geïdentificeerd en vastgesteld alvorens met het eigenlijke recherchewerk kan worden begonnen. Indicaties van milieucrimineel handelen komen gefragmenteerd en op uiteenlopende plaatsen aan het licht, en het is zaak deze gegevens te verzamelen en te bewerken (‘verrijken’) tot een zodanig niveau van informatie dat er een strafzaak aan ontleend kan worden. In het ontwerp is aan deze behoefte vorm gegeven door middel van een geëlaboreerd systeem voor informatieverwerving en –verwerking zoals beschreven in paragraaf 3.6. Het lijkt een complex en bewerkelijk systeem en als zodanig kwetsbaar. Daar staat tegenover dat de noodzaak van proactieve informatievergaring, -bewerking en –uitwisseling onweerlegbaar is.

Samengevat zijn de gehanteerde uitgangspunten voor de organisatie van de strafrechtelijke handhaving van het milieu plausibel. De uitgangspunten zijn vervolgens op een navolgbare en acceptabele wijze vertaald in de structuur van het handhavingstelsel.

3.8.1.5. Spanningen tussen de uitgangspunten

Hoewel de uitwerking van de verschillende uitgangspunten in het systeemontwerp op een plausibele manier is geschied, is er in die uitwerking wel spanning tussen de uitgangspunten onderling te constateren. Meer in het bijzonder zijn er drie van zulke wrijfpunten te noemen.

Inbedding en herkenbaarheid

De vereisten van herkenbaarheid en inbedding staan op gespannen voet met elkaar. Waar de inbedding in bestaande structuren meer benadrukt wordt is de eigenheid van een milieurecherche of van een milieuparket minder evident aanwezig. Omgekeerd zou de efficiëntie van samenhang er onder kunnen lijden indien de aparte status van milieueenheden al te zeer benadrukt wordt.

Schaal OM en schaal politie

Een tweede potentiële tegenstrijdigheid vloeit voort uit de verschillende (geografische) schaal waarop politie en OM zijn georganiseerd. De Politiewet van 1993 voorzorg in een basisstructuur waarbij de schaal van beide organisaties dezelfde was. Daarvoor werd het gebied van een arrondissementsparket gekozen; de organisatie van de politie werd daarbij aangepast. Vanaf het begin was weliswaar ook voorzien in een hulpstructuur voor de recherche op bovenregionaal niveau, in een interregionale researcheteam, maar de grondslag was congruentie van geografische indeling. De figuur van het Functioneel Parket vormt een inbreuk op deze al-

gemene systematiek. Er zijn vier handhavingseenheden voor de aansturing van zes IMT's en 25 RMT's.

Integrale aansturing gezag en beheer in één hand

De discongruentie in geografische indeling krijgt extra lading door de breuk in integrale aansturing die er uit voortvloeit. De Politiewet van 1993 is gebaseerd op de gedachte dat de politie integrale aansturing behoeft. Dat wil zeggen dat het gezag over de politie en het beheer van de politie in één hand zijn, althans in nauwe onderlinge samenhang uitgeoefend worden. Men onderkende indertijd dat uitoefening van gezag zonder invloed op keuzen betreffende de inzet van mensen en middelen een weinig effectief gezag is. Vandaar dat keuzen daaromtrent worden voorbereid in de regionale driehoek waarin bestuurlijk en strafrechtelijk gezag gezamenlijk de politie tegemoet treden, terwijl die keuzen worden bekrachtigd in het regionaal college, waar opnieuw beide vormen van gezag aanwezig zijn. Het Functioneel Parket heeft geen zeggenschap gekregen over de inzet van mensen en middelen van de politie op het terrein van de milieuhandhaving. Dat kan ook moeilijk omdat afwegingen daaromtrent gemaakt worden op het regionale niveau, in onderling overleg tussen de beide vormen van gezag, gepersonifieerd in de hoofdofficier van het parket en de burgemeester / korpsbeheerder. In het ontwerp is een potentieel conflict ingebouwd tussen de integrale afweging en allocatie van mensen en middelen in de organen van de regionale korpsen, en de categorale eisen omtrent de inzet van mensen en middelen die het Functioneel Parket zou kunnen stellen. De ontwerpers hebben hier bewust een tegenstelling in het systeem ingebouwd, omdat alternatieven niet voorhanden waren.

3.8.2. Extern

Het is niet duidelijk of bij de vormgeving van het strafrechtelijk handhavingstelsel grondig gekeken is naar de externe omstandigheden waaronder het stelsel zou moeten gaan functioneren. Met externe omstandigheden worden hier factoren bedoeld die geen deel uitmaken van het ontwerp zelf. Toch was van enkele van die factoren in het verleden al wel gebleken dat zij de politie-inspanningen op het milieuterrein negatief beïnvloedden. Te noemen zijn:

Het negatieve imago bij politie en OM van het milieu als object van strafrechtelijke handhaving

Men verkiest 'rood' (bloed) boven 'groen'. Dat had tot gevolg dat milieu geen stevige basis kreeg in de organisatie en de cultuur van politie en justitie. Het werd vaak als hobbyisme beschouwd. Het ontwerp negeert dit negatieve imago en gaat ervan uit dat de honderden ambtenaren die nodig zijn om de teams en de handhavingseenheden te vullen, wel beschikbaar zijn, en dat de korpsen zich wel zullen inspannen om de inbedding in bestaande structuren tot een succes te maken.

De integrale afweging van de inzet van mensen en middelen binnen de afzonderlijke korpsen

Elk korps wordt geconfronteerd met een veelheid van eisen en taken. Het vergt veel puzzelwerk om elk van die belangen het zijne te geven. Het milieu is vanuit dit perspectief één van de vele belangen. Het is niet vanzelfsprekend dat dit belang voldoende beschermd zal worden, zoals het ontwerp lijkt te veronderstellen. Daar komt bij dat de regiokorpsen ten aanzien van het beheer een aanzienlijke autonomie hebben. Het is daarom niet zonder meer te verwachten dat een uniform systeem als dat van de strafrechtelijke handhaving ook eenduidig in alle korpsen geïmplementeerd zal worden.

Op voorhand kan gezegd worden dat deze beide externe factoren positieve waarden moeten aannemen wil het ontworpen stelsel kunnen werken. Met andere woorden, het imago van het milieu zal in de afzonderlijke regio's, bij Politie Nederland en bij de parketten van het OM aanzienlijk omhoog moeten wil het ontwerp kans van slagen hebben. In het verlengde daarvan zou voor het milieu een vaste aanspraak op politiemiddelen gevestigd moeten zijn, om te voorkomen dat de inspanningen van politie en justitie verwateren zoals daarvoor ook reeds was gebeurd. Voorts zouden alle korpsen voorrang moeten geven aan ongewijzigde overname van alle specificaties van het ontwerp, boven eigen overwegingen van beheersmatige aard.

3.8.3. Implementatie

Het ontwerp heeft de sterke veronderstelling dat het ontworpen systeem in één keer in zijn geheel en op volle sterkte ingevoerd zou kunnen worden. Dat lijkt een overschatting te zijn van de reeds aanwezige expertise, kennis, en milieu-infrastructuur bij politie en justitie. Het had, gegeven de ervaringen in het recente verleden, veel meer voor de hand gelegen dat men bijvoorbeeld een jaar had genomen om kennis en deskundigheid op peil te brengen en om de verdere detaillering van de structuur, bijvoorbeeld op het punt van de inbedding, op regionaal niveau uit te werken.

3.8.4. Conclusie

Had het systeem zoals ontworpen kunnen werken? Het antwoord is tweeledig. Bezien we de interne logica en consistentie van het ontwerp dan is het antwoord ja. Als het systeem wordt ingevoerd zoals ontworpen dan zou het werkbaar moeten zijn. Het tweede deel van het antwoord is: ja, maar. Voor een adequaat functioneren van het model moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Belangrijke voorwaarden zijn: een positief beeldvorming binnen politie en OM omtrent de bestrijding van milieucriminaliteit; en een sterk *commitment* van de leiding van de regiokorpsen aan het ontwerp van het handhavingstelsel. Ten slotte hadden

ook implementatieproblemen meer uitdrukkelijk onder ogen moeten worden gezien.

4. Het systeem in werking

4.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de inrichting en het functioneren van het systeem van strafrechtelijke handhaving van het milieurecht zoals dat met ingang van 2005 is ingevoerd. De beschrijving is, tenzij anders aangegeven, gebaseerd op interviews (zie bijlage 1) en documentstudie. In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de regionale milieuteams, de interregionale milieuteams, de bijzondere opsporingsdiensten en het Functioneel Parket. Omdat dit onderzoek niet ten doel heeft het functioneren van de afzonderlijke RMT's en IMT's te evalueren, worden deze teams in de beschrijvingen niet bij naam genoemd. De uitzonderingen hierop wordt gevormd door de formaties en aantallen zaken per team.

In principe heeft hoofdstuk 4 betrekking op de situatie ten tijde van het veldonderzoek (voorjaar/zomer 2008). Indien er zich in de afgelopen jaren echter relevante ontwikkelingen hebben voorgedaan, worden deze ook beschreven.

4.2. Regionale milieuteams

4.2.1. *Inleiding*

In deze paragraaf worden de formatie en organisatie van de RMT's beschreven, worden het aantal en de typen zaken per RMT weergegeven en wordt ingegaan op de herkomst van hun zaken en de informatiepositie van RMT's.

4.2.2. *Formatie en organisatie*

4.2.2.1. *Organisatorische inrichting*

Per 1 januari 2005 dienden de Regionale Milieuteams opgenomen te zijn in de formatie en feitelijk te zijn ingevuld, zo is in het vorige hoofdstuk aangegeven. In veel gevallen was er toen, of in elk geval in de loop van 2005, daadwerkelijk een RMT opgenomen in de formatie. In vijf gevallen was dat een voortzetting van al bestaande milieuteams, inclusief de personele bezetting en de leiding. In de andere regio's moest het team nog volledig worden opgetuigd, de leden en de teamchef moesten nog worden geworven. Er ging vaak nog enige tijd overheen voordat het team daadwerkelijk was samengesteld. De meeste teams zijn vanaf het begin blijven kampen met onderbezetting. In paragraaf 4.2.2.2 wordt verder ingegaan op de formatie van de teams.

Eén regio kent pas sinds 1 juni 2008 een op regionale schaal geschoeid, integraal milieuteam. In twee politieregio's zijn medewerkers, die door de betreffende teamchefs als onderdeel van het RMT worden beschouwd, medio 2008 organisatorisch ondergebracht in de districten. Deze medewerkers zijn moeilijk aan te sturen door de chefs van de RMT's. Deze situatie voldoet niet aan hetgeen beschreven is in het *Referentiekader*.

Samenwerking

Gelderland-Zuid en Gelderland-Midden hebben, om meer slagkracht te hebben, een gezamenlijke RMT. Dat geldt ook voor Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord.¹⁷¹ Andere vormen van samenwerking tussen milieuteams van verschillende regio's zijn momenteel in voorbereiding. Medio 2008 is een proces in gang gezet dat in 2009 moet leiden tot de integratie van de regionale recherches van IJsselland, Twente en Gelderland-Noord. Dit heeft consequenties van de milieuteams van deze regio's. De RMT's van deze regio's zullen samengevoegd worden, of in een samenwerkingsverband gaan werken. Ook in andere regio's wordt gediscussieerd over de mogelijkheden van samenvoeging van de RMT's of andere vormen van samenwerking.

Interne organisatie

De RMT's vertonen onderlinge verschillen op het terrein van de interne organisatie van de teams. Binnen dertien teams is een onderscheid gemaakt tussen een 'sectie' die zich specifiek richt op opsporing (grotere zaken) en een 'sectie' die zich hoofdzakelijk of uitsluitend bezighoudt met het geven van opvolging aan bestuurlijke brieven (kleinere zaken). Er wordt binnen teams ook wel onderscheid gemaakt naar 'kleur', zoals grijs (inrichtingen) en groen (vrije veld) of er zijn specialisaties als 'asbest' of 'vuurwerk'. Zes teams hebben een geografische onderverdeling gemaakt. Het RMT is dan één organisatorisch geheel, maar verdeeld over twee of drie locaties. De subteams nemen dan hun 'eigen territorium' voor hun rekening, maar springen in geval van drukte in het andere gebied, of bij territoriumoverschrijdende zaken wel bij. Een paar (grotere) teams hebben bepaalde specialisten binnen de gelederen, zoals een financieel specialist.

Plaats binnen de organisatie

In het *Referentiekader* wordt over de organisatorische invulling gesteld dat het team is verankerd in het proces opsporing van de (regionale) politieorganisatie. Hoewel hieruit niet expliciet blijkt dat het een onderdeel van de regionale recherche zou moeten zijn, wordt deze suggestie wel gewekt. In iets meer dan de helft van de gevallen (14) is het RMT inderdaad onderdeel van de regionale recherche. Zeven teams maken deel uit van een divisie regionale ondersteuning. Eén team is

171. De formele constructie in beide gevallen verschilt van elkaar. In het geval van Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord hebben deze afzonderlijke regio's formeel elk hun eigen team met eigen moederkorpsen, taakstellingen, personeelsbeleid, et cetera. Operationeel gezien opereren de beide RMT's echter als een zelfstandige, samengevoegde eenheid onder leiding van één teamchef. De teams van Gelderland-Midden en -Zuid zijn wel formeel samengevoegd. Het enige punt waaruit nog blijkt dat er het een samengevoegd team is, is dat de medewerkers hun salaris krijgen van het oorspronkelijke beheerkorps.

ondergebracht bij een bureau Bestuurlijke Politiezorg en Milieu en twee teams maken (gedeeltelijk) deel uit van een district.

De meningen van de teamchefs over de organisatorische inbedding van hun teams varieert. Er zijn teamchefs die het een voordeel vinden dat hun team deel uitmaakt van de recherche, omdat de medewerkers daarmee *feeling* houden met het reguliere recherchewerk en op de hoogte blijven van actuele ontwikkelingen. Een teamchef wiens team geen onderdeel is van de regionale recherche noemt dit juist een gouden greep, omdat het budget op die manier niet “verdamp” en het RMT een duidelijk afgescheiden eenheid is.

4.2.2.2. *Formatie*

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe er vanaf 2002 naar gestreefd is om de omvang van de inzet van politiemensen voor de milieuhandhaving, gefinancierd uit de NMP-gelden, weer zichtbaar te maken. In deze subparagraaf geven we weer wat daarvan terecht is gekomen. Hoeveel fte waren in het jaar 2007 bij de Politie Nederland en bij de afzonderlijke korpsen vrijgemaakt voor de opsporing van milieudelicten? Het antwoord op deze vraag is, vijf jaar na het begin van het debat, nog steeds niet eenduidig te geven. De vraag valt uiteen in een tweetal deelvragen. De eerste vraag is wat de bezetting is van de regionale milieuteams. De tweede vraag betreft de totale aanwending van de NMP-gelden die waren toegekend aan de regio's, mede in verhouding tot de eigen inspanningen van de regiokorpsen.

De eerste vraag betreft de vraag naar de bezetting van de *regionale milieuteams*. Tabel 4.1 op de volgende pagina laat verschillende mogelijke antwoorden zien op de eerste vraag. De tweede kolom van de tabel (*aantal fte NMP*) bevat het aantal fte dat (volgens een afspraak uit 2004) overeen stemt met de vanaf 1990 jaarlijks beschikbaar gestelde NMP-gelden ten behoeve van de politieregio's voor aanwending in de RMT's. Daarmee is de *normatieve* formatie voor de RMT's gegeven zoals die aan het begin van de huidige aanpak van de milieuopsporing is overeengekomen. Een tweede antwoord, te vinden in kolom drie van de tabel, is de inzet in fte zoals die voor 2007 is overeengekomen in de afzonderlijke regionale driehoeken. Deze afspraken zijn gebaseerd op opgaven van het Functioneel Parket. De hoofdofficier in elk van de afzonderlijke regionale driehoeken heeft een eigen verantwoordelijkheid om met de andere leden van de driehoek allocatieve keuzen te maken. Zoals uit de tabel blijkt, wijkt de in de driehoek overeengekomen inzet nogal eens af van die NMP norm. Een derde antwoord is te vinden in de vierde en vijfde kolom van de tabel (*gemeten feitelijke inzet*). Kolom vier geeft de omvang van de RMT's weer zoals die ten behoeve van de Portefeuillehouder Milieu is gemeten, met als peildatum 1 september 2007. Kolom vijf bevat het aantal fte per RMT dat in het kader van het onderhavige onderzoek door de onderzoekers zelf is waargenomen. Zoals uit de tabel blijkt is de gemeten inzet in beide gevallen een aantal fte lager dan afgesproken in de driehoeken.

De laatste twee kolommen bevatten de uitkomsten van een alternatief verdeelmodel, dat de landelijk Portefeuillehouder milieu in een brief van 10 oktober 2007 aan de korpschefs heeft gepresenteerd. Dit model voor een eventuele toekomstige “evenredige verdeling” is bedoeld om het landelijk totaal aan voor de RMT’s in te zetten fte over de korpsen te verdelen naar rato van de korpsomvang. De eerste van de twee kolommen laat het resultaat van de toepassing van het model zien. Deze uitkomsten worden in de bewuste brief echter meteen gerelativeerd: volgens het voorstel zou de feitelijke bezetting 90% van de berekende formatie mogen bedragen. Deze 90%-formatie, in de brief aangeduid als “absolute ondergrens” wordt weergegeven in de rechterkolom. Zoals uit de tabel blijkt is deze absolute ondergrens ruim 122 fte minder dan de in 2004 overeen gekomen NMP-formatie ten behoeve van de RMT’s.

Tabel 4.1. Formatieplaatsen per RMT in 2007

RMT	Aantal fte krachtens NMP ^a	Aantal fte volgens afspraken regionale driehoek ^b	Aantal fte naar gemeten feitelijke inzet		Aantal fte volgens het model “evenredige verdeling” ^e	Aantal fte volgens het model 90% “evenredige verdeling” ^f
			1-09-07 ^c	2007 ^d		
Groningen	16,2	21,5	20,5	20,5	12,8	11,6
Friesland	14,2	13,2	18,2 ^g	16,7	10,8	9,8
Drenthe	11,4	10,5	10,5	10,5	7,6	6,8
IJsselland	11,4	8,0	6	7,0	8,0	7,2
Twente	14,5	11	11	11	10,3	9,3
N-O Gelderland	16,4	16,4	15	15	11,7	10,6
Gelderland-Midden & Gelderland-Zuid	27,3	21	16	16	20,5	18,6
Utrecht	28,1	28	26,5	26,5	24,3	21,9
Noord-Holland-Noord & Zaanstreek-Waterland	21,2	15,8	15	15	15,2	13,6
Kennemerland	16	11,5	11,5	11,5	10,7	9,6
Amsterdam-Amstelland	41,7	25	24	24	41,1	37
Gooi- en Vechtstreek	7,8	6	5	6	4,2	3,8
Haaglanden	38,5	38,5	37	37	30,6	27,6
Hollands-Midden	15,1	17	17	17	13,5	12,2
Rotterdam-Rijnmond + bijdrage zeehavenpolitie	44	25	21,3	21,3	37,7	34
Zuid-Holland-Zuid	0	3	6,2	0	0	0
Zeeland	11,6	11,2	10,7	10,7	8,8	7,9
Midden-West-Brabant	10,6	10	9	9	6,1	5,6
Brabant-Noord	21,8	24	22	22	19,5	17,6
Brabant Zuid-Oost	13,6	10,2	11	10,2	10,3	9,3
Limburg-Noord	16,5	9,5 ^h	7,5	8,5 ⁱ	13,6	12,3
Limburg-Zuid	12	3	6	6	8,2	7,4
Flevoland	18,8	11	10,6	10,6	13,5	12,1
Totaal	6,6	7	4,6	6	8	7,2
Totaal	435,3	357,3	342,1	338	347	313

a. Bron: Brief van het College van procureurs-generaal aan de Hoofden van de Arrondissementsparketten Programmamanager Het OM Verandert, kenmerk PaG/C/7193, d.d. 21 juli 2004, bijlage

b. Bron: Bijlage bij aanbiedingsbrief Politie milieuplan 2011 door portefeuille milieu RvH, 10 oktober 2007; getoetst in interviews met teamchefs.

c. Bron: Bijlage bij aanbiedingsbrief Politie milieuplan 2011, portefeuillehouder Milieu RvH, 10 oktober 2007.

d. Bron: idem.

e. Bron: idem.

f. Bron: gegevens verzameld door de onderzoekers door interviews en het uitzetten van vragenlijsten.

g. Inclusief 5 coördinatoren toezichtkringen.

h. Het korps telt één fte extra, gefinancierd door de gemeente Eindhoven. Het weergegeven aantal fte's is exclusief deze gesubsidieerde fte.

i. Idem.

De tweede deelvraag betreft de totale aanwending van de NMP-gelden die waren toegekend aan de regio's, mede in verhouding tot de eigen inspanningen van de regiokorpsen. Ook op deze tweede deelvraag kunnen verschillende antwoorden worden gegeven. Deze antwoorden zijn samengevat in tabel 4.2. Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet gingen de plannen van 2004 ervan uit dat de regiokorpsen de helft van de IMT's (landelijk ca 60 fte)¹⁷² uit algemene middelen zouden financieren. Bovendien was er een afzonderlijke financiering voor de milieu-inspanningen op landelijk niveau. Deze *normatieve* verdeling is te vinden in de tweede kolom van tabel 4.2. De derde kolom van de tabel bevat de *feitelijke* inzet van NMP-gelden in 2007 zoals die in het kader van dit onderzoek is waargenomen.

Tabel 4.2. Opvattingen over verdeling NMP-gelden (in fte)

	Verdeling volgens de plannen in 2004	Gemeten aanwending NMP-gelden in 2007	Huidige verdeling volgens Portefeuillehouder milieu	Toekomstige verdeling volgens Portefeuillehouder milieu
Totaal te verdelen	480^a	480	510	480
Kennisadviesing Milieu PA	<i>Niet uit NMP</i>	3	3	5
KLPD / DNRI	<i>Niet uit NMP</i>	9	21	18
KLPD / TMC	<i>Niet uit NMP</i>	-	24	24
IMT's	57,1	57,1	120	120
RMT's	435,3	338	342	313
Verskil in aangewende fte's	12,4 te veel aangewend	72,9 te weinig aangewend		

a. Toelichting: In paragraaf 2.4.3.3. van deze rapportage is uiteengezet dat de politie in haar stukken spreekt over een totaal van 435,3 fte aan NMP-gelden dat beschikbaar is voor de politieregio's, terwijl volgens berekeningen van de onderzoekers circa 423 fte aan NMP-gelden beschikbaar zijn voor de politieregio's, na aftrek voor de bijdrage aan de IMT's. Om deze reden verschilt het totaal te verdelen aantal fte (480) met de optelsom van de verdeling van de fte's volgens de plannen van 2004 (492,4).

Ter toelichting op de gegevens in de derde kolom het volgende:

- De fte van Kennisadviesing Milieu bij de Politieacademie (ook wel het Kennis- en Expertisecentrum Milieu genaamd) worden bekostigd vanuit de NMP-gelden (zie paragraaf 4.4.3.)
- Het KLPD / DNRI (ook wel bekend als DNRI UMC en als het productteam milieu van IPOL) wordt voor 12 fte bekostigd door het KLPD, 9 fte wordt bekostigd vanuit de NMP-gelden (zie paragraaf 4.4.5.1.)
- Het KLPD / TMC (ook wel bekend als de Units Transport en Milieucontrole) wordt bekostigd vanuit het KLPD (zie paragraaf 4.4.5.2.)
- Ten aanzien van de IMT's wordt 62,9 fte bekostigd door de politie, 57,1 fte wordt bekostigd met NMP-gelden (zie paragraaf 2.4.3.2.)

De NMP-gelden die overblijven dienen te worden besteedt aan de capaciteit van de RMT's (zie paragraaf 2.4.3.3.).

172. Om precies te zijn: er is afgesproken dat 57,1 fte zou worden bekostigd vanuit de NMP-gelden en dat de politie zelf 62,9 fte zou bekostigen. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 2.4.3.2. van deze rapportage.

De laatste twee kolommen zijn een weergave van een alternatieve zienswijze op de allocatie van de milieumiddelen. Deze zienswijze is te vinden in de brief van de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen van 10 oktober 2007. Deze zienswijze impliceert dat alle politieformatie die wordt ingezet voor milieuhandhaving gelijk te stellen is aan inzet van NMP-middelen. Aldus wordt de gehele IMT formatie alsook alle inzet op landelijk niveau volgens deze zienswijze gelabeld als NMP-gefinancierd. In een voetnoot in de brief van 10 oktober wordt ter toelichting het volgende gemeld:

“Uitgaande van het totale aantal fte voor de milieutaak (480) is, na aftrek van de inzet voor Kennisadvies milieu (5), DRNI (18), KLPD/TMC (24) en de IMT’s (120) landelijk een feitelijke minimale inzet van 313 fte vereist, dit is 90% van de landelijke formatieve ondergrens van 347 fte.”¹⁷³

De brief bevat geen onderbouwing voor de gedachte dat de gehele IMT-, en de KLPD-inzet, in afwijking van de plannen van 2004, uit NMP-middelen gefinancierd zou moeten zijn. Niettemin is deze gedachte de impliciete grondslag voor de in de brief verwoorde stelling, dat de inzet ten behoeve van de RMT’s (342 fte) op dat moment 29 fte boven de norm van 2004 ligt en dat de formatie voor de RMT’s zou, met dat aantal zou kunnen worden gereduceerd. Indien men echter uitgaat van de in tabel 4.2 weergegeven normen van 2004, dan zou de capaciteitsinzet in de RMT’s, in termen van aanwending van NMP-gelden, juist moeten worden vergroot.

Los van de feitelijke onjuistheid van de getallen en gegevens die in de brief worden gepresenteerd, is het de vraag hoe de brief van 10 oktober 2007, waarin het beleid tot verkleining van de capaciteitsinzet bij de RMT’s uiteen wordt gezet, door de afzonderlijke korpsen moet worden geïnterpreteerd. Het is namelijk aan de lokale driehoeksoverleggen om de formatie van de RMT’s te bepalen. De landelijke portefeuillehouder of de Raad van Hoofdcommissarissen spelen hier formeel geen rol in. De genoemde aantallen van de ‘evenredige verdeling’ zijn dan ook niet meer dan een indicatie van de wenselijke grootte gericht aan de korpsen en driehoeksoverleggen.

De “absolute ondergrens” (90% van de evenredige verdeling) is in ten minste één korps door de korpsleiding aangemerkt als het normaantal. Dit is zo’n 35 procent lager dan de oorspronkelijke formele formatie. In de praktijk heeft dit niet tot gevolg dat het RMT medewerkers moet afstoten, maar wel dat vacatures per 1 januari 2008 niet meer vervuld worden zolang de feitelijke formatie groter is dan de door de landelijke portefeuillehouder als “absolute ondergrens” aangeduide formatie.

In tabel 4.1 valt op dat 15 van de 23 RMT’s in 2007 te kampen hadden met een lagere bezetting dan de formele bezetting op grond van afspraken in de lokale

173. Noot 1 van de Aanbiedingsbrief Politiemilieuplan 2011 van de Portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen, kenmerk 2007032152/MHU, d.d. 10 oktober 2007.

driehoeken. Dat beeld is volgens de betrokkenen in 2008 niet wezenlijk veranderd. Vanaf de opbouw van de RMT's in 2005 heeft het bij veel teams moeite gekost om de formatie op sterkte te krijgen. In paragraaf 4.2.2.3. wordt dit toegelicht. Verder uit de gegevens die worden gepresenteerd in tabel 4.1 op dat twee teams een grotere bezetting hadden dan de formele.

De teamchefs van de RMT's oordelen verschillend over de omvang van de teams. Het aantal teamchefs dat tevreden is over de omvang van de teams is gelijk aan het aantal teamchefs dat aangeeft hier ontevreden over te zijn. Er bestaat geen lineair verband tussen de tevredenheid en de teamgrootte. Het is dus niet zo dat de tevredenheid toeneemt naarmate het team groter is. Er zijn hele kleine teams waarvan de teamchef aangeeft dat ze de hoeveelheid werk uitstekend aankunnen met de beschikbare capaciteit. Tegelijkertijd zijn er grote teams die naar het oordeel van de chef met de beschikbare capaciteit niet voldoende kunnen doen. Het standpunt van de teamchefs over de omvang van hun team hangt vooral samen met de opvatting van de teamchefs over de taak van het team en de ambities op dat gebied. Teams die hoofdzakelijk door het bestuur aangeleverde zaken afhandelen, hebben minder capaciteit nodig dan teams die zelf actiever zaken 'halen'. Teams die vooral lichtere zaken afdoen, hebben minder capaciteit nodig dan teams die zich richten op zwaardere zaken.

4.2.2.3. *Vacatures en werving*

De veelvuldige en vaak langdurige onderbezetting wordt vooral veroorzaakt doordat het moeilijk is om vacatures te vervullen. "We vissen met z'n allen in een lege vijver", aldus een teamchef. Het milieu is bij politiemensen niet populair. Milieu is niet 'sexy', politiemensen geven doorgaans de voorkeur aan 'bloed' boven 'groen'. Het werk bij een RMT betekent in de ogen van politiemensen, veel overleg en vergaderingen met bestuursorganen, het schrijven van projectplannen voordat 'echt' begonnen kan worden, het doorspitten van administraties en bovendien veel en ingewikkelde wet- en regelgeving. Zonder milieuhart zijn slechts weinig politiemensen daar voor te porren. Vooroordelen spelen daarbij overigens ook een rol.

De betaling van RMT-leden laat volgens teamchefs te wensen over. Een functie als toezichthouder of BOA bij een gemeente of provincie zit al gauw één of twee schalen hoger dan een milieufunctie bij de politie. Het is dan ook geen uitzondering dat een RMT-lid overstapt naar een bestuursorgaan. Niet zelden gebeurt dat nadat een medewerker net alle relevante cursussen en opleidingen heeft afgerond. Werken bij een RMT betekent regelmatig en goed te plannen werk tijdens kantooruren. De onregelmatigheidstoeslag komt hierdoor te vervallen. Dit maakt een overstap binnen de politie naar een RMT financieel onaantrekkelijk. Tegelijkertijd vormen de regelmatige arbeidstijden soms ook weer een motief om juist wel een positie als chef of lid van een milieuteam te ambiëren, zo is ons uit de gesprekken gebleken. Per saldo is de animo voor een functie bij een RMT doorgaans echter zeer beperkt. Teamchefs moeten vaak zelf actief potentiële kandidaten werven bij

andere eenheden. Vooroordelen moeten worden bestreden, behaalde successen moeten worden uitgevent. Verschillende teamchefs die daar actief mee bezig zijn slagen er op die manier in om enthousiasme bij potentiële teamleden los te weken.

4.2.2.4. *Kwaliteit*

Leden van RMT's zijn doorgaans betrokken en gemotiveerde medewerkers met een hart voor het milieu. Sommigen zijn al vele jaren actief binnen het milieubeleidsterrein, bijvoorbeeld aanvankelijk als taakaccenthouder milieu binnen de basispolitiezorg. Door de moeite die het kost om vacatures te vervullen en (dus) om geschikte teamleden te vinden, kan hier en daar in algemene zin wel getwijfeld worden aan de kwaliteit van de medewerkers van RMT's. Men is vaak al blij als een kandidaat aan een bepaalde ondergrens voldoet. Verschillende teamchefs hebben aangegeven dat er leden in hun team zitten die niet op basis van hun capaciteiten geselecteerd zijn, maar waarvoor intern een functie gezocht werd wegens problemen elders. Aan de andere kant zitten er in RMT's uiteraard ook zeer gekwalificeerde medewerkers. Naar het oordeel van het Functioneel Parket is de kwaliteit van de RMT's zeer wisselend.

Veel van de teamchefs die we gesproken hebben, zijn zeer gemotiveerd; sommigen zijn ronduit bevlogen te noemen. Anderen waren toe aan een leidinggevende functie en zijn, hoewel ze geen affiniteit met het milieu hadden, benoemd als teamleider RMT. De affiniteit kwam dan soms alsnog, de motivatie om er wat van te maken was er in ieder geval. In een enkel geval is die affiniteit er niet gekomen en krijgt de teamchef liever vandaag dan morgen een andere functie. Een respondent van het FP geeft aan dat de kwaliteit van de RMT-chefs verschilt. Dat de kwaliteit van de chefs van sommige teams niet altijd optimaal is, wijt hij mede aan de volgens lage salariëring van de functie.

Overigens is er bij veel RMT's wel een ontwikkeling gaande. De afgelopen jaren hebben teamleden door cursussen en praktijkervaring kennis en vaardigheden opgedaan die de kwaliteit van het team hebben doen toenemen. Al doende leert men en krijgt men meer ervaring. De continuïteit wordt in een aantal teams wel negatief beïnvloed doordat teamleden op grond van regionale afspraken na zes of negen jaar het team dienen te verlaten. De opgedane kennis en vaardigheden gaan daarmee dan verloren. Voor nieuwe teamleden kost het vaak jaren voordat deze kennis is opgedaan.

4.2.2.5. *Personele invulling*

Het *Referentiekader* geeft aan dat een RMT over zowel voldoende milieuspecialistische als recherchekennis moet beschikken. De personele invulling van de RMT's verschilt echter. Er is wat dat betreft een continuüm met als ene uiterste een team dat volledig bestaat uit milieuspecialisten, waarbij recherchecapaciteit 'ingehuurd' moet worden bij de regionale recherche, en als andere uiterste een team dat volledig bestaat uit (tactische) rechercheurs. Tien RMT's bestaan uit een combinatie van milieuspecialisten en tactische rechercheurs en evenzovele alleen

uit milieuspecialisten. De overige teams bestaan uitsluitend uit rechercheurs, veelal met een milieu-achtergrond. De milieudeskundigen kunnen overigens variëren van milieukundigen op HBO-niveau (de politiekundige milieu) tot medewerkers die jarenlang in de basispolitiezorg hebben gewerkt en een opleiding milieu hebben gevolgd of daarmee nog bezig zijn. De kwaliteit van een milieudeskundige loopt dus nogal uiteen.

In het algemeen zijn milieumensen en rechercheurs goed in staat samen te werken in RMT's met een gemixte samenstelling. Ze kunnen evenwel een verschillende manier van denken hebben. De meeste teamchefs hebben een voorkeur voor een team dat bestaat uit zowel tactische rechercheurs als milieuspecialisten. Deze kunnen elkaar aanvullen en ondersteunen. Er worden vaak koppeltjes gevormd van een milieuspecialist en een tactisch rechercheur. 'Second best' is een team dat alleen bestaat uit milieudeskundigen, omdat het voor een milieukundige eenvoudiger zou zijn om de recherchevaardigheden bij te spijkeren dan om een rechercheur milieukennis aan te leren. Affiniteit met het milieu is een pre. Een teamchef: "Ik wil alleen mensen die besmet zijn met het milieuvirus."

4.2.2.6. *Opleidingen*

Om de kwaliteit van de medewerkers van een RMT op peil te brengen en/of te houden kunnen verschillende cursussen en opleidingen worden gevolgd. De mogelijkheden voor cursussen en opleidingen zijn afdoende; de teamchefs zijn er tevreden over. Recherchemedewerkers die bij een RMT komen te werken volgen basis milieucursussen. Milieuexperts volgen basis-recherchecursussen. Daarbij volgen milieuexperts gevorderde milieucursussen om het kennisniveau van de milieuwetgeving op peil te houden. Een veel gehoorde klacht van teamchefs van RMT's is dat men een groot deel van de capaciteit in het team kwijt is omdat de medewerkers cursussen volgen. Hierdoor zijn medewerkers gedurende perioden van soms wel twee jaar vaak slechts gedeeltelijk inzetbaar.

4.2.2.7. *Inleen en uitleen*

Eén van de uitgangspunten voor het oprichten van RMT's was dat ze afgebakende en herkenbare eenheden vormen die zich alleen met de handhaving van milieuregelgeving bezighouden. Het milieu hoeft dan dus niet te concurreren met andere politietaken, zoals Teams Grootschalig Onderzoek of surveillance tijdens piektijden. Elf RMT's hoeven inderdaad geen mensen af te staan voor politietaken buiten het milieuteam. Acht teams hebben daar af en toe mee te kampen en vier teams regelmatig. De teamleiders die soms iemand kwijt zijn, hebben daar uit oogpunt van collegialiteit op zich geen problemen mee. De teamleiders van wie regelmatig teamleden voor andere werkzaamheden worden ingezet, ervaren dit wel als problematisch.

De mate waarin RMT's een beroep (kunnen) doen op expertise of capaciteit binnen het korps, verschilt. Daarbij kan het gaan om de inzet van specifieke expertise (bijvoorbeeld: financiële deskun-

Tabel 4.4: Mate waarin teams naar behoefte (gespecialiseerde) niet-teamleden kunnen inschakelen voor milieu-onderzoeken ¹⁷⁴

(Vrijwel) altijd	4
Meestal wel	7
Meestal niet	11
(Vrijwel) nooit	2

digheid, uitvoeren voordeeltberekeningen), maar ook om capaciteit voor bijvoorbeeld buurtonderzoeken, tappen en verhoren. In teams zonder eigen rechercheurs dient ook voor rechnercapaciteit een beroep te worden gedaan op ondersteuning vanuit het korps. De mate waarin het RMT daadwerkelijk ondersteuning krijgt vanuit de organisatie, varieert sterk, zo blijkt uit tabel 4.4. Voor meer dan de helft van de teamleiders blijkt het een probleem te vormen. Men geeft aan *meestal niet* (11) of (*vrijwel*) *nooit* (2) niet-teamleden te kunnen inschakelen indien daar behoefte aan is. Voor de overige teams vormt het geen groot probleem. Soms zijn afspraken gemaakt over een bepaalde hoeveelheid specifieke capaciteit waar het RMT een beroep op kan doen ('trekkingsrechten').

4.2.2.8. Financiering

Vrijwel geen enkel RMT heeft een eigen budget. RMT's zijn in financieel opzicht onderdeel van de grotere eenheid waarvan ze deel uitmaken. Een beperkt aantal teamchefs maakte wel melding van een eigen budget voor het RMT of van gelabelde gelden die terug te vinden zijn in de begroting. Het budget van één ander RMT is nog volledig gekoppeld aan de NMP-gelden.

4.2.3. Zaken

4.2.3.1. Definities

Zoals aangegeven is het doel van een regionaal milieuteam de "daadwerkelijke opsporing van niet eenvoudige (middelzware), veelal bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten, die qua schaal of gevolgen de regio niet te boven gaan". De meningen van de teamchefs lopen uiteen over wat hieronder precies verstaan moet worden. Er circuleren verschillende definities en invullingen van het begrip 'middelzware milieucriminaliteit'. De meest voorkomende definities van een 'middelzware zaak' zijn 'een zaak die meer dan 40 uur vergt' en de sinds 2008 in opkomst gekomen, door het Functioneel Parket gehanteerde definitie van een 'betekenisvolle zaak'. Een 'betekenisvolle zaak' is een zaak die voldoet aan één van de volgende criteria:

174. De tabellen in dit hoofdstuk waarin de resultaten van de enquête onder RMT-chefs zijn weergegeven, kennen een N van 24. Alle teamchefs van de 24 RMT's hebben de enquête ingevuld. De RMT's van Gelderland-Midden en -Zuid zijn formeel samengevoegd. Daardoor is er één RMT minder dan er regionale politiekorpsen zijn. De RMT's van Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord werken operationeel als één gezamenlijk team, maar vallen formeel nog steeds onder de moederkorpsen met hun eigen taakstellingen, personeelsbeleid, et cetera. Om die reden is de enquête voor beide moederkorpsen afzonderlijk ingevuld.

- Er is voorlopige hechtenis mogelijk;
- De meervoudige strafkamer is bevoegd;
- Er worden bijzondere opsporingsmiddelen ingezet;
- Er is een risico-analyse/-inventarisatie gemaakt;
- De zaak komt voort uit een preweegdocument.

In de schriftelijke enquête onder de teamchefs is gevraagd welke definitie men hanteert voor een ‘middelzware zaak’. In tabel 4.5 zijn de antwoorden weergegeven. Tenzij anders aangegeven is de definitie in kwestie één keer genoemd.

Tabel 4.5: door teamleiders gehanteerde definities van een middelzware milieuzak

Tijdsinzet > 40 uur (8x genoemd)
Een middelzware zaak is een betekenisvolle zaak, zoals gedefinieerd door het FP (5x genoemd)
Een vorm van veelal organisatiecriminaliteit en betreft strafbaar gestelde overtredingen van regels en voorschriften, die gesteld zijn ter bescherming van het milieu of onderdelen daarvan tegen verontreiniging, verstoring of uitputting.
Middelzwaar wordt bepaald, door aspecten als milieuhygiënische aspecten, calculerend gedrag, recidive, wederrechtelijk verworven voordeel van betekenis, niet integer gedrag, omvang, inbreuk op de rechtsorde, gezondheid en veiligheid.
Een zaak waarbij sprake is van recidive, bedrijfsmatigheid, dan wel waarbij een mate van georganiseerdheid is.
Qua tijd meer inzet dan 1 FTE 1 week, en/of inzet van meer bijzondere opsporingsmiddelen, en/of ketengerelateerd, en/of complex qua regelgeving. Hoeft dus niet zwaar te zijn maar vergt vaak wel meer tijd.
Als BOB-middelen worden ingezet of op basis van een preweegdocument
- milieuhygiënische impact
- complexe zaken
- maatschappelijke impact
- asociaal handelen
- calculerende motivatie met negatieve milieu-impact
1a delicten in combinatie met bedrijven waarbij sprake is van complexiteit door wetgeving
Alle milieuzaken tussen eenvoudige bulkzaken (taak basis politiezorg) en de zwaardere (recherchematig aangepakte) milieuzaken
Voldoen aan interventiestrategiecriteria LOM
>100 uur
Middelzware milieucriminaliteit betreft de minder eenvoudige milieudelicten die geregeld zijn in milieuwetten en –verordeningen. Verder in geval van een stelselmatige dader of delict. Ook groene zaken die meer dan 40 uur vergen (deze grens verschuift langzaam naar boven met de toename van betekenisvolle zaken).
Bij inzet BOB-middelen of inverzekeringstelling
- Recidive binnen 3 jaar (stelselmatig gedrag)
- Fraude
- Situaties waarbij controle onmogelijk is gemaakt
- Calculerend gedrag en/of grove nalatigheid of malafide instelling
- Beduidend economisch voordeel
- Onomkeerbare (milieu)schade van enige betekenis
- Openbare gezondheid in het geding
- Beduidend veiligheidsrisico
- Overtredingen Wetboek van strafrecht met milieurelevantie
Onbekend

Vrijwel alle RMT's hanteren definities die afwijken van de definitie die wordt gegeven in het *referentiekader* (zie hoofdstuk 3).

4.2.3.2. Aantallen

Een van de onderzoeksvragen was te inventariseren hoeveel middelzware milieuzaken in 2006 en 2007 zijn uitgevoerd door de RMT's. We hebben dit aan de orde gesteld in de vragenlijst die door de Politieacademie is verstuurd in het kader van

de monitoring van het Politie Milieubeleidsplan (zie paragraaf 1.2.3). Zoals in de vorige alinea is gebleken, bestaat er een grote verscheidenheid aan gebruikte definities voor middelzware zaken. Er is een tendens gaande dat er meer eenheid komt in de gebruikte definitie van een ‘middelzware zaak’. Dit komt door de invoering van het begrip ‘betekenisvolle zaak’ en de daarmee samenhangende definitie. Desondanks is de vergelijkbaarheid van de geïnventariseerde aantallen zaken per RMT klein. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het aantal middelzware zaken per RMT uiteenloopt van 5 tot 605. Wanneer een RMT een zaak als middelzwaar aanmerkt als deze meer dan 40 uur in beslag heeft genomen, dan zal dit RMT volgens deze definitie logischerwijs meer middelzware zaken onderzoeken dan een RMT dat een middelzware zaak definieert naar de kenmerken van een betekenisvolle zaak. In samenspraak met de begeleidingscommissie zijn we tot de conclusie gekomen dat het weergeven van aantallen middelzware zaken per RMT niet zinvol is, omdat deze aantallen onvergelijkbaar zijn: wat in de ene regio’s wordt aangemerkt als een middelzware zaak, wordt in de andere regio aangemerkt als een lichte zaak.

Uit de inventarisatie is ondanks de genoemde beperking wel duidelijk geworden dat RMT’s ook een aanzienlijk aantal *lichte* (eenvoudige) zaken voor hun rekening nemen. Dit is niet waar RMT’s voor bedoeld zijn, zo blijkt uit het *Referentiekader*. Dit wordt mede veroorzaakt doordat bij veel politiemensen binnen een regio de – onterechte – indruk leeft dat het RMT verantwoordelijk is voor *alle* milieutaken binnen een regio. “Alle milieuzaken worden bij ons over de schutting gegooid”, aldus een teamchef. Dit illustreert de geringe affiniteit die reguliere politiemensen hebben met milieuzaken. Indien een RMT dergelijke lichte zaken niet voor zijn rekening neemt, zal er in veel gevallen waarschijnlijk niets mee gebeuren. Ook de hoge werkdruk binnen de basispolitiezorg zorgt er overigens voor dat lichte milieuzaken bij het RMT belanden. In de competitie met de vele andere onderwerpen waar in de basispolitiezorg aandacht aan moet worden besteed, trekt het milieu dan wel eens aan het kortste eind. Het doorgeleiden van een dergelijke zaak bij het RMT wordt in de basispolitiezorg dan gezien als een aanvaardbaar alternatief.

4.2.3.3. *Prestatienormen*

De RMT’s krijgen jaarlijks een door het FP opgestelde en in de regionale driehoek vastgestelde taakstelling. Doorgaans bestaat deze uit een kwantitatieve doelstelling voor een bepaald aantal zaken, processen verbaal of verdachten, waarbij soms onderscheid wordt gemaakt tussen zaken/processen verbaal die het RMT of de basispolitiezorg moet aanleveren. Verder moeten RMT’s vaak een beperkt aantal preweegdocumenten en/of risico-inventarisaties aanleveren. De gevraagde aantallen worden door slechts een zeer beperkt aantal RMT’s (gedeeltelijk) gerealiseerd. De taakstellingen waren volgens gesprekspartners aanvankelijk gebaseerd op de formatie-omvang van teams die voortvloeide uit de NMP-gelden. Omdat er bijna geen team is dat daadwerkelijk een dergelijke formatie heeft, was dit niet realistisch. De afgelopen jaren zijn de streefaantallen in veel gevallen gedaald. Dat

komt enerzijds door de aantallen meer en meer het gevolg zijn van onderhandelingen tussen het RMT en het FP, en anderzijds door de gemaakte beleidsafspraken tussen de hoofdofficier van het FP en de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen.

Minder dan de helft van de teamchefs (10) geeft aan dat zijn RMT de taakstelling voor 2007 heeft gerealiseerd. In drie gevallen is deze gedeeltelijk gerealiseerd en in tien gevallen niet. Eén team geeft aan geen afzonderlijke taakstelling te hebben; de taakstelling maakt daar deel uit van de korpsdoelstellingen. Bij het voorgaande moet worden aangetekend dat het FP in principe meer waarde hecht aan de kwaliteit van de aangeleverde zaken dan aan de kwantiteit. Het FP is vooral geïnteresseerd in “betekenisvolle zaken”. Het FP hanteert in een brief aan de regio’s (april 2008) als “vuistregel” dat één betekenisvolle zaak, ten aanzien van het behalen van de prestatiedoelstelling, gelijk staat aan tien ‘gewone’ zaken.

4.2.3.4. *Aard en inhoud van zaken*

In de inleiding van deze paragraaf is aangegeven dat het RMT enerzijds zelfstandige opsporingsactiviteiten verricht en anderzijds een strafrechtelijk vervolg geeft aan constatering van toezichthouders en buitengewone opsporingsambtenaren van het bestuur. Negen teamchefs geven aan dat hun team zich (vrijwel) uitsluitend met het eerste bezighoudt (zelfstandige opsporingsactiviteiten), één team houdt zich naar eigen zeggen vooral bezig met het geven van strafrechtelijke opvolging aan bestuurlijke brieven, de overige veertien teams geven aan zich bezig te houden met een combinatie van beide. Veel RMT’s gaan samen met bestuurlijke handhavers naar bedrijven als die een hercontrole uitvoeren na een eerdere aanschrijving waarin overtredingen zijn weergegeven. Er zijn ook teams die dit geen taak vinden van het RMT. De beperkte capaciteit die beschikbaar is voor sommige RMT’s vormt een reden om geen hercontroles met bestuursorganen uit te voeren.

RMT’s leggen verschillende accenten. De meeste teams houden zich vooral bezig met inrichtingsgebonden delicten. Een paar teams richten zich vooral op vrijvelddelicten met veelal een middelzwaar karakter. Er is een RMT dat per jaar zes zaken doet en daar zo’n 20 fte. aan besteedt. Het gaat hierbij om middelzware zaken ‘aan de bovenkant’, in de vorm van daadwerkelijk opsporingsonderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan een internationaal vuurwerkonderzoek. De teamchef noemt het “objectief goede zaken”. Er zijn ook teams die zich vrijwel uitsluitend bezighouden met het schrijven van pv’s na het doen van relatief kleine opsporingsonderzoek als opvolging van bestuurlijke brieven.

Naar het oordeel van het FP worden er te weinig ‘zaken die ertoe doen’ aangeleverd. “Ik wil geen bagatellen van de politie maar ik krijg ze nog wel”, aldus een respondent van het FP. Met ‘bagatellen’ wordt bedoeld op te kleine zaken. De spagaat waarin teamchefs zich bevinden is echter dat ze wel geacht worden de vaak hoge aantallen pv’s of verdachten aan te leveren die in de prestatienormen

opgenomen zijn. Daardoor blijft er volgens hen niet genoeg tijd over voor grotere zaken die veel capaciteit en tijd kosten. Een teamchef:

“Soms kun je op je klompen aanvoelen dat er bij een bedrijf van alles mis is. Die komen er dan mee weg, omdat we geen tijd en mensen hebben om daar goed onderzoek naar te doen.”

4.2.3.5. *Herkomst van zaken*

Milieuzaken zijn haalzaken. Van milieudelicten wordt vrijwel nooit aangifte gedaan. De politie moet de zaken dus zelf ‘halen’. In de praktijk worden zaken echter vaak niet door de politie gehaald maar bij de politie gebracht, vooral door bestuursorganen. Er worden weinig zaken gestart op basis van eigen onderzoek van de RMT’s. Door vrijwel alle RMT’s wordt aangegeven dat onderwerpen als illegale bodemsaneringen en grondtransporten, ketengerelateerde delicten en gevallen waarbij het economische voordeel groot kan zijn, niet of nauwelijks worden opgepakt. In algemene zin kan in ieder geval geconstateerd worden dat RMT’s in grote mate reactief zijn en nauwelijks pro-actief te werk gaan. Een respondent van het Functioneel Parket is de mening toegedaan dat RMT’s creatiever te werk moeten gaan. Hij is van mening dat de politie te afwachtend is en zelf pro-actiever onderzoek zou moeten doen naar mogelijke milieucriminele activiteiten.

Er zijn overigens ook wel voorbeelden te noemen van het tegendeel. Er zijn door enkele teams ook grote onderzoeken afgerond naar bijvoorbeeld asbestverwijdering en bodemvervuiling. De mate waarin een RMT in staat is zelf zaken te halen hangt voor een belangrijk deel af van de informatiepositie van het team. Hierop wordt in paragraaf 4.2.4 verder ingegaan.

4.2.3.6. *Prioriteiten*

Bij vrijwel alle RMT’s bestaat het merendeel van de zaken uit routinematige zaken. Hierbij kan gedacht worden aan bestuurlijke brieven waar een strafrechtelijk vervolg aan wordt gegeven. Niet alle teams zijn genoodzaakt prioriteiten te stellen in hun werkzaamheden: bij vijf teams is het aanbod van zaken in overeenstemming met hetgeen men af kan handelen, terwijl drie teams eerder een tekort aan zaken hebben dan een overschot. “We zijn blij met alles wat er binnenkomt”, aldus een teamchef. Prioriteiten hoeven in al deze gevallen niet gesteld te worden; alle zaken kunnen worden opgepakt. Bij zestien teams is het aanbod van zaken wel groter dan men af kan handelen. Daarbij gaat het overigens niet altijd om ‘betekenisvolle zaken’. De prioriteiten die men stelt, variëren. In tabel 4.6 zijn deze prioriteiten opgesomd.

Tabel 4.6: prioriteiten

‘Betekenisvolle zaken’ (5x)
LOM-prioriteiten (6x):
- bodem en grondstoffen
- asbest
- vuurwerk
- bouw- en sloopafval
- dierlijke vetten (tot 1 januari 2008)
Zaken, die meteen opgepakt dienen te worden. Urgentie, ingreep op de rechtsorde en omvang zijn vaak bepalend.
Top 10 grijs samengesteld.
Top 7 groen.
- milieuhygiënische impact
- complexe zaken
- maatschappelijke impact
- a-sociaal handelen
• Recidive binnen 3 jaar (stelselmatig gedrag)
• Fraude
• Situaties waarbij controle onmogelijk is gemaakt
• Calculerend gedrag en/of grove nalatigheid of malafide instelling
• Beduidend economisch voordeel
• Onomkeerbare (milieu)schade van enige betekenis
• Openbare gezondheid in het geding
• Beduidend veiligheidsrisico
• Overtredingen Wetboek van strafrecht met milieurelevantie

Deze prioriteiten zijn bij 23 van de 24 teams in overleg met het FP vastgesteld.

4.2.3.7. *Selectie van zaken*

Zoals in hoofdstuk 3 beschreven, is de formele procedure bij de selectie van ‘betekenisvolle zaken’ dat keuzes worden gemaakt in het daarvoor bestemde, interregionale selectie-overleg (ISO) aan de hand van zgn. preweegdocumenten. In de praktijk zijn er diverse

(andere) gremia of actoren die feitelijk de beslissing nemen of een zaak wordt opgepakt. Deze zijn weergegeven in tabel 4.7. Uit deze tabel blijkt dat er geen eenduidigheid over is wie in een concreet geval de beslissing neemt. Veel teamchefs geven meerdere antwoorden op deze vraag. Het RMT en het FP nemen volgens vrij veel respondenten (mede) feitelijke beslissingen over te onderzoeken zaken. In de als vierde genoemde optie, regio, wordt bedoeld op regionale rechercheoverleggen waar researchcapaciteit wordt verdeeld. Deze overleggen hebben per regio verschillende samenstellingen, met de hoofdofficier van justitie, de recherchechef en/of de korpschef/-leiding als constanten. In deze overleggen moet het milieu concurreren met andere potentiële recherche-onderzoeken. De door teamchefs als laag ervaren prioriteit voor milieuzaken speelt het milieu geregeld parten bij de besluitvorming over de toewijzing van capaciteit aan een milieuzak. Ook het FP heeft daarbij geen formele invloed. Een teamchef: “Als puntje bij paaltje komt, is het regionale rechercheoverleg leidend en delft ook het FP het onderspit.” Deze teamchef geeft aan een potentiële milieuzak om die reden vaak wat “op te pimpen” door aan een preweegdocument niet-milieu-onderwerpen toe te voegen, zo-

Tabel 4.7: Feitelijke beslisser(s) over de uitvoering van een maatwerkzaak (N=24, meerdere antwoorden mogelijk)

ISO	15
FP	10
RMT	10
Regio	3

als smokkel van sigaretten, fraude of drugs, teneinde meer kans te hebben op de benodigde capaciteit.

Bij de selectie en het opstarten van middelzware zaken dienen preweegdocumenten een rol te spelen. De mate waarin dat gebeurt varieert, zo blijkt uit tabel 4.8. Het aantal preweegdocumenten per team varieert (dus) ook. Volgens opgaven van RMT's zijn in 2007 (bij benadering) 100 preweegdocumenten opgesteld, per team variërend van nul tot achttien. Het gemiddelde per team bedraagt 4,2 prewegen. In de eerste helft van 2008 zijn 75 preweegdocumenten opgesteld, gemiddeld 3,1 per team. Het aantal prewegen per team varieert gedurende deze periode van nul tot tien.

Tabel 4.8: Mate waarin aan maatwerkzaken preweegdocumenten ten grondslag liggen

(Vrijwel) altijd	13
Meestal wel	5
Meestal niet	4
(Vrijwel) nooit	2

Deze inschattingen zijn waarschijnlijk nog aan de hoge kant. Prewegdocumenten dienen ingebracht te worden bij het interregionale selectie-overleg (ISO). Het aantal daadwerkelijk ingebrachte preweegdocumenten is echter, zo geven veel respondenten aan, soms marginaal. Dit heeft tot gevolg dat het formele besluitvormingsproces in het ISO niet gevolgd worden. Om geen onnodige vertraging op te lopen vindt besluitvorming overigens ook buiten het ISO plaats. Prewegdocumenten die in het ISO aan de orde komen, worden vrijwel altijd toegewezen. De reden hiervoor is dat het aantal zaken vaak zo gering is dat er vrijwel nooit iets valt te kiezen.

Uit interviews is gebleken dat de volgende oorzaken en redenen een rol spelen om bij een maatwerkzaak geen preweegdocument op te stellen:

- de tijdsinvestering wordt te hoog geacht;
- een preweegdocument wordt alleen nodig geacht bij zaken die niet door het eigen RMT maar door het IMT worden gedraaid;
- een preweegdocument wordt alleen nodig geacht indien het team de zaak niet zelfstandig kan onderzoeken, zodat aanvullende capaciteit nodig is;
- een zaak wordt opgestart naar aanleiding van een incident, waardoor niet van tevoren op grond van een preweegdocument een zaak in voorbereiding wordt genomen;
- het team heeft geen preweegwaardige zaken
- de formele procedure met preweegdocumenten duurt naar het oordeel van sommige betrokkenen te lang; men wil liever direct van start.

4.2.3.8. Sturing

De officier van justitie van het FP is verantwoordelijk voor de sturing van een (niet-routinematig) opsporingsonderzoek. Deze sturing wordt doorgaans niet als erg intensief ervaren door RMT-chefs, zo blijkt uit tabel 4.9. Vijf teamchefs erva-

ren de sturing door het FP als intensief: het bemoeit zich actief met een zaak, bepaalt de richting, maakt keuzes en hakt knopen door. Er is regelmatig overleg. Er zijn zelfs teamchefs die vinden dat de sturing wat te stringent

Tabel 4.9: perceptie van de intensiteit van de sturing door het FP

intensief	5
Tamelijk intensief	9
Niet intensief	10

is. “We moeten bewijzen dat gras groen is”, aldus een teamlid. De overige teamchefs karakteriseren de sturing als minder of niet intensief. Het is dan hoofdzakelijk het team zelf dat de richting van een onderzoek bepaalt. De sturing is dan te passief. Zo geeft een teamchef aan dat er alleen over zaken wordt gesproken als de teamchef er zelf over begint. “Waar ik niet over begin, begint het FP ook niet over.” Vrijwel alle RMT’s hebben echter een maandelijks overleg met de parketsecretaris of (gebieds)officier van justitie, waar zaken besproken worden.

De persoonlijke verhoudingen met vertegenwoordigers van het FP (officieren van justitie, parketsecretarissen) worden door vrijwel alle teamchefs als goed en laagdrempelig ervaren.

Formeel heeft het FP geen zeggenschap over de prestaties en de capaciteitsbesteding van de politie aan milieu. Er is bij het OM wat betreft de milieuzaken een scheiding gemaakt tussen gezag en beheer. Het FP heeft het gezag en is dus verantwoordelijk voor de inhoudelijke sturing van de politiemilieu teams. Het beheer is niet in handen van het FP. Men heeft geen directe invloed op de toedeling van mensen en middelen aan politieteams; dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de hoofdofficieren van justitie van de arrondissementsparketten. De hoofdofficier van justitie van het FP wordt overigens wel gevoed vanuit de parketten.

De beschreven werkwijze levert onduidelijke situaties op voor RMT’s. De prestatienormen van de RMT’s worden formeel opgelegd door de driehoek. RMT’s zijn daarom verantwoording schuldig aan de driehoek over de realisatie van de prestatienormen. Het FP speelt hier formeel geen rol in. Zoals eerder beschreven, hecht het FP in principe meer waarde aan de kwaliteit van de aangeleverde zaken dan aan de kwantiteit. Men is vooral geïnteresseerd in “betekenisvolle zaken”. RMT’s of korpschefs kunnen hierdoor in een spagaat terechtkomen. Enerzijds geeft het FP een signaal af dat kan worden volstaan met een gering aantal ‘betekenisvolle zaken,’ anderzijds moet het RMT voldoen aan de prestatieafspraken die door – onder meer – de hoofdofficier van justitie in de driehoek zijn gemaakt. Het RMT kan door het FP niet afgerekend worden op haar prestaties, maar de korpschef is wel formeel verantwoording schuldig aan de driehoek.

4.2.3.9. Inzet BOB-middelen

Op grond van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en het Wetboek van Strafvordering kunnen RMT’s bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB-middelen) inzetten. Daarbij gaat het om observatie, infiltratie, pseudokoop, inkijken, afluisteren en tappen, opnemen van gesprekken en het inzetten van informan-

ten. Dergelijke bevoegdheden, waarvoor toestemming van de officier van justitie vereist is en (in geval van telefoontaps en het opnemen van vertrouwelijke informatie) een machtiging van de rechter-commissaris, worden in de praktijk slechts sporadisch ingezet. In 2007 zijn in 55 zaken BOB-middelen ingezet, gemiddeld 2,3 per team, variërend van nul tot tien per RMT. In de eerste helft van 2008 gaat het om 34 zaken, gemiddeld 1,4 per team (variërend van nul tot zes). Voor de geringe inzet van BOB-middelen is een aantal oorzaken aan te wijzen. Deze worden in de volgende citaten geïllustreerd:

“Het is bij milieumensen niet ingebakken om te letten op opsporingsmiddelen. Ze stellen geen sporen veilig, denken niet aan het inzetten van taps of camera’s. Ook bij milieuzaken kan dat wel heel belangrijk zijn. Wij maken naar mijn mening veel te weinig gebruik van de bijzondere opsporingsmiddelen.”

“Milieuzaken kunnen meestal prima worden afgedaan zonder de inzet van bijzondere opsporingsmethoden. De Wed biedt veel mogelijkheden om een zaak tot een goed eind te brengen zonder de inzet van BOB-middelen, bijvoorbeeld door administraties in beslag te nemen.”

4.2.4. Informatie

Veel RMT’s zijn voor hun zaken en informatie voor een belangrijk gedeelte afhankelijk van informatie die ze van bestuursorganen krijgen. Vaak gaat het daarbij om doorgestuurde bestuurlijke handhavingsbrieven. Tien RMT’s zijn voor hun informatie en zaken grotendeels of volledig afhankelijk van bestuursorganen. Zeven zijn er gedeeltelijk van afhankelijk en zes niet. Dat een team niet erg afhankelijk is van de bestuurlijke informatie betekent overigens niet in alle gevallen dat ze (bijna) volledig ‘self supporting’ zijn, dat men veel zaken via andere kanalen krijgt aangeleverd of dat men zelf de nadruk legt op andere typen zaken. Een aantal teams krijgt weinig informatie van bestuursorganen, ondanks dat men daar wel behoefte aan heeft. Achttien teams stellen prijs op afschriften van handhavingsbrieven die bestuursorganen versturen aan bedrijven die milieuregelgeving hebben overtreden, zes niet. Bij deze achttien is de tevredenheid over de mate waarin ze deze afschriften daadwerkelijk ontvangen, doorgaans behoorlijk groot, zo blijkt uit tabel 4.10. Wel is de kwaliteit van de doorgestuurde brieven niet altijd optimaal. Sommige RMT’s willen alleen geïnformeerd worden over zwaardere zaken, terwijl bestuursorganen een dergelijke selectie niet altijd maken. Er zijn echter ook teams die geen behoefte hebben aan bestuurlijke brieven omdat men zich richt op andere typen zaken (zoals vrije-velddelicten of grotere, eigen opsporingsonderzoeken).

Tabel 4.10: mate van tevredenheid over het doorsturen van bestuurlijke brieven

Heel tevreden	3
Tevreden	7
Niet tevreden	8
Heel tevreden	0
n.v.t. (wil geen brieven)	5

De mate waarin RMT’s handhavingsbrieven van bestuursorganen ontvangen, varieert enorm, namelijk van nul tot 2500 brieven per jaar. Er zijn teams die actief investeren in hun relatie met bestuursorganen. Ze nemen bijvoorbeeld deel aan

ambtelijke uitvoeringsoverleggen over milieu. Een andere wijze om te investeren in de relatie met bestuursorganen is dat de leden van het team allen een gebied binnen hun regio krijgen toegewezen waarbinnen ze actief contacten onderhouden met handhavers en bijzondere opsporingsambtenaren. Op die manier krijgen de teams soms ook op informele wijze informatie. Daarbij kan het gaan om informatie die bestuurlijk gezien gevoelig ligt. Er zijn, zoals eerder aangegeven, daarentegen ook RMT's die het niet tot hun taak en functie beschouwen om actief contact te onderhouden met bestuursorganen.

Andere bronnen van zaken zijn:

- informatie vanuit de basispolitiezorg;
- informatie van andere RMT's (bijvoorbeeld in de vorm van signaallijsten)
- meldingen via Meld Misdaad Anoniem;
- informatie van bijzondere opsporingsdiensten;
- informatie van inlichtingendiensten;
- restinformatie van eigen onderzoek of van andere RMT's;
- eigen milieucontroles te land, ter zee en/of in de lucht
- handhavingsacties, vaak met bestuurlijke partners
- aangiftes

Eén van de genoemde bronnen is de basispolitiezorg. Agenten op straat vormen formeel de oog-, oor- en neusfunctie van het milieuteam. Verdachte of ongewenste omstandigheden dienen door de agenten in het regionale informatiesysteem te worden geregistreerd. Het RMT raakt op de hoogte van deze verdachte of ongewenste omstandigheden door dagrapporten die gemaakt worden op basis van de zaken die in het systeem zijn geregistreerd. Voor sommige teamchefs zijn deze dagrapporten een belangrijke bron van informatie. Een probleem is echter dat het milieu bij veel agenten een lage prioriteit heeft en het aantal meldingen en registraties daardoor vaak beperkt is. Er is daardoor weinig relevante informatie over middelzware milieucriminaliteit afkomstig uit de basispolitiezorg is In de basispolitiezorg zijn zogenaamde taakaccenthouders benoemd. Het totaal aantal taakaccenthouders loopt per regio uiteen van nul tot meer dan dertig. Deze medewerkers houden zich een deel (vaak 0,2 tot 0,5) van hun tijd bezig met het milieu. Ze dienen processen-verbaal op te maken voor de lichte milieudelicten (vooral de zogenaamde leefbaarheidszaken).

Dit onderzoek richt zich op de (middel)zware milieucriminaliteit en daarmee niet op de milieutaak op lokaal niveau. Terzijde merken we wel op dat het door teamchefs als een knelpunt wordt ervaren dat men de taakaccenthouders niet aan kan sturen. Ze vallen, ook als het gaat om de uitoefening van hun milieutaak, functioneel onder hun reguliere afdelingschef. RMT's kunnen de taakaccenthouders binnen de regio dus niet aanspreken op hun prestaties en inspanningen ten behoeve van de milieuhandhaving.

In het *referentiekader* wordt aangegeven dat “de operationele onderdelen van elke politieregio, waaronder het regionale milieuteam, dienen te zorgen voor het genereren van voldoende en adequate informatie”. Wat betreft de RMT’s moet worden geconstateerd dat de informatiepositie vaak niet goed is. Er is vrijwel geen enkel team dat een criminaliteitsbeeldanalyse heeft uitgevoerd. Mede daardoor is er vrijwel geen zicht op de aard en omvang van de milieucriminaliteit binnen een regio. Er is zelfs een team dat heeft aangegeven dergelijke analyses eigenlijk ook niet te willen maken, “want stel je voor dat er veel werk uit voortkomt, daar hebben we de capaciteit helemaal niet voor”.

Tabel 4.11: stelling: ‘relevante informatie over milieucriminaliteit binnen mijn regio wordt in de praktijk structureel geanalyseerd en veredeld’

Helemaal mee eens	1
Mee eens	7
Niet mee eens	14
Helemaal niet mee eens	2

De beschikbare informatie wordt door slechts een beperkt aantal RMT’s structureel en systematisch veredeld, en geanalyseerd op dwarsverbanden en trends, zo is op te maken uit tabel 4.11. Teams die informatie wel op enigerlei wijze analyseren en veredelen, laten dit doen door verschillende medewerkers of voorzieningen (dit zijn er soms meerdere). Deze zijn weergegeven in tabel 4.12. Er is, zo blijkt, wat dit betreft weinig eenduidigheid. De regionale informatie-knooppunten worden relatief vaak geacht deze taak voor hun rekening te nemen. Ook op districtsniveau bevinden zich informatieknooppunten die zich bezighouden met het veredelen en analyseren van informatie. Het milieu neemt daarbij maar een bescheiden positie in. In veertien korpsen is er een taakaccenthouder milieu bij het RIK. Daarbij gaat het vaak om een taakaccent van maximaal een dag per week. De taakaccenthouders gaan doorgaans reactief te werk, op basis van een verzoek of vraag van het RMT. Wanneer dergelijke prikkels niet worden gegeven, dan wordt de tijd van de taakaccenthouder besteed aan andere politietaken. In veel korpsen zijn er niet of nauwelijks contacten tussen het RMT en de informatieknooppunten. Er is slechts een beperkt aantal korpsen waar de informatieknooppunten zich wel substantieel en pro-actief (dus niet naar aanleiding van een concrete vraag vanuit het RMT) met het milieu bezighouden.

Tabel 4.12: verantwoordelijken voor analyse en veredeling van informatie (N=24, meerdere antwoorden mogelijk)

Specifiek teamlid	9
Regionaal Informatieknooppunt	9
Informatiemakelaar IMT	7
Teamchef	3

In vijf korpsen is er een taakaccenthouder milieu bij de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). In ongeveer de helft van de korpsen kunnen RMT’s gebruik maken van de diensten van zogenaamde informatiemakelaars. Dit zijn medewerkers van de bovenregionale recherche die werkzaam zijn bij een Interregionaal Milieuteam (IMT). Zij hebben tot taak informatie te verzamelen, te bundelen en te ontsluiten op het gebied van milieuovertredingen.

Diverse RMT-chefs hebben aangegeven dat de informatie over milieu-overtredingen en –criminaliteit enorm versnipperd is. Er zijn diverse organisaties actief op dit terrein: bijzondere opsporingsdiensten, gemeenten, provincies, waterschappen, RMT’s, IMT’s, KLPD, OM, FP. Vrijwel al deze organisaties hebben hun ei-

gen informatiesysteem waar de andere partijen geen inzicht in hebben. De informatie van de verschillende partijen wordt vaak ook niet op een andere wijze gedeeld. Een teamchef hierover:

“Volgens mij is het voor een echte milieucrimineel geen probleem om buiten schot te blijven. Als je bijvoorbeeld illegale ontgrondingen in verschillende gemeenten doet, zal niemand het grotere verband ontdekken. De crimineel profiteert van de versnippering.”

De geautomatiseerde systemen van de verschillende organisaties zijn niet aan elkaar gekoppeld. Dit is deels te verklaren vanuit het verschil in bevoegdheid van de verschillende organisaties. Ook de plicht tot geheimhouding speelt hierin een rol. Zelfs binnen de politie worden verschillende registratiesystemen gebruikt. De registratiesystemen XPol en BPS worden het meest gehanteerd. Dit zijn algemene systemen die dus niet alleen gericht zijn op het milieu. Sommige regio's hanteren een eigen systeem. In 2009 worden nieuwe uniforme registratiesystemen ingevoerd. Geheel Politie Nederland gaat dan werken met de registratiesystemen 'Basisvoorziening Handhaving' (BVH) en 'Basisvoorziening Opsporing' (BVO). Momenteel werken verschillende korpsen al met deze systemen. Er bestaat ook een landelijk recherche-informatiesysteem (Meldingen Recherche Onderzoek, MRO). Hier hebben alle milieuteams toegang toe.¹⁷⁵

Naast de versnippering van informatie en het gebruik van verschillende informatiesystemen spelen ook individuele belangen van organisaties een rol in de gebrekkige informatiepositie. Individuele belangen van organisatie kunnen aanleiding geven om informatie niet te delen. Bestuursorganen willen soms niet dat een lokaal bedrijf strafrechtelijk vervolgd wordt. Interne belangenafwegingen van de bestuursorganen spelen hierin een rol. Door sommige teamchefs wordt ook tussen verschillende IMT's en RMT's een zekere mate van concurrentie gesignaleerd. Dat geldt vooral in gevallen waarin teams min of meer om werk verleggen zitten. Het delen van informatie kan ertoe leiden dat het eigen team een bepaalde zaak moet afstaan aan een ander team; iets wat bij schaarste niet gewenst wordt.

RMT's (en ook IMT's) worden geacht maandelijks zogenaamde signaallijsten bij te houden. Signaallijsten zijn lijsten met informatie over lopende onderzoeken

Tabel 4.13:
Frequentie verstrekking signaallijsten aan IPOL

Maandelijks	11
Regelmatig, maar niet elke maand	7
Zelden	4
Nooit	2

en/of over verschijnselen van milieucriminaliteit die (nog) niet tot een onderzoek hebben geleid en die wellicht een bovenregionaal en/of landelijk en/of internationaal karakter hebben. Deze lijsten worden door de dienst Nationale Recherche Informatie, dNRI (sinds 2008 dienst IPOL geheten in aanloop naar een samenvoeging met de dienst Internationale Politiesamenwerking) vervolgens geanalyseerd en verwerkt tot een Tactische Monitor Milieu. Deze monitor wordt opgesteld om

175. De MRO is een databank bij het Nationaal Informatie Knooppunt waar HITS gesignaleerd worden die voorkomen dat meerdere teams met hetzelfde subject/object bezig zijn zonder dit van elkaar te weten.

een landelijk beeld te vormen van de milieucriminaliteit. De wijze waarop de signaallijsten worden ingevuld varieert, zo blijkt uit tabel 4.13. Niet alleen de inhoud, maar ook de frequentie waarmee signaallijsten worden geretourneerd aan de dNRI is verschillend. Sommige teams vullen de signaallijsten met lichte zaken die niet meer dan 40 uur inzet vergen. Hierdoor ontbreekt een goed landelijk beeld van de milieucriminaliteit. In paragraaf 4.4.5.1. wordt hier nader op ingegaan.

Tabel 4.14:
Inschatting van de informatiepositie per RMT

Goed	5
Redelijk	8
Matig	9
Slecht	2

In algemene zin geven slechts vijf teamchefs aan dat de informatiepositie van hun RMT goed is, zo blijkt uit tabel 4.14. Meer dan de helft van de respondenten is van

mening dat de informatiepositie op z'n minst redelijk is. De vraag kan worden gesteld of deze inschattingen van de RMT-chefs wellicht aan de optimistische kant zijn. Uit de interviews en andere enquêtegegevens blijkt bijvoorbeeld dat de mate waarin informatie wordt geanalyseerd en veredeld beperkt is en er nauwelijks criminaliteitsbeeldanalyses plaatsvinden.

4.2.5. Overlegvormen en selectie van zaken

RMT's participeren in diverse overlegorganen. Hiervoor is al aangegeven dat de mate waarin men deelneemt aan bestuurlijke handhavingsoverleggen varieert. Dat geldt ook voor de mate waarin men overlegt met het FP en de wijze waarop dit gebeurt. Doorgaans is er frequent informeel (ad hoc) contact tussen RMT's en het FP over lopende zaken. Dit contact verloopt voornamelijk via de parketsecretarissen. Veel teams hebben een structureel maandelijks overleg met een parketsecretaris en/of de officier van justitie.

Het ISO, waarin formeel zaken geselecteerd moeten worden die door de teams gedraaid moeten worden, speelt zich af op het niveau van een IMT. Binnen het gebied van het IMT nemen de chefs van de RMT's, de IMT-chef en het FP (officier van justitie) deel aan het overleg. De verschillende ISO's zijn zeer divers van karakter. In sommige regio's vindt het ISO structureel eens in de zes weken plaats en is er een grote opkomst. Er worden daadwerkelijk preweegdocumenten besproken en geselecteerd en de stand van zaken met betrekking tot de lopende onderzoeken wordt besproken. In andere gebieden vindt het ISO zeer onregelmatig plaats en is de opkomst laag. Er zijn teamchefs die alleen naar het ISO gaan als er een door henzelf ingebracht preweegdocument op de agenda staat. Omdat sommige RMT's nauwelijks preweegdocumenten opstellen, is hun aanwezigheid dus beperkt. Er zijn zelfs teamchefs die hebben aangegeven het ISO niet te kennen. Ook vanuit het FP wordt niet helemaal op dezelfde manier tegen het ISO aangekeken de houding van het FP. De ene FP-teamleider beschouwt het overleg vooral als een manier om gezamenlijk de meest zinvolle zaken te selecteren, terwijl een andere meer de nadruk legt op de mogelijkheid die het ISO het FP biedt om op basis van informatie van de politie zelf prioriteiten te stellen.

Alle RMT's en IMT's participeren in het ROMO (Regio Overschrijdend Milieu Overleg). Dit is een onderdeel van het landelijk overleg milieu. Het karakter van deze bijeenkomsten die vier à vijf keer per jaar plaatsvinden, is operationeel gericht, maar heeft als doel beleidsontwikkelen, beleidsvoorbereidend, beleidsvernieuwend bezig te zijn. Er vindt volgens een respondent top-down en bottom-up beïnvloeding plaats van de ervaringen in het operationele werk.

RMT's hebben geen structureel overleg met de bijzondere opsporingsdiensten VROM-IOD en Algemene inspectiedienst, dienst Opsporing (AID-DO). Daar is ook geen dwingende reden voor, gegeven het verschil in de zaken waarmee de bijzondere opsporingsdiensten en de RMT's zich bezig houden. Afstemming over zaken waarmee de twee instanties, (VROM-inspectie en de AID) zich in het kader van bestuurlijke handhaving bezig houden, zou meer voor de hand liggen. Overigens bestaan er wel informele en ad hoc-contacten tussen (medewerkers van) RMT's en de bijzondere opsporingsdiensten.

4.3. Interregionale milieuteams

4.3.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de formatie en organisatie van de IMT's beschreven, worden het aantal en de typen zaken per IMT weergegeven en wordt ingegaan op de herkomst van de zaken en de informatiepositie van IMT's.

4.3.2. Formatie en organisatie

4.3.2.1. Organisatorische inrichting

Per 1 januari 2005 dienden de zes Interregionale Milieuteams volledig operationeel te zijn, met elk een formatie van 20 fte. De meeste IMT's zijn in de loop van 2005 operationeel geworden. In een enkel geval was het IMT een doorstart van een al bestaande voorziening voor opsporing van milieudelicten.

Het *Referentiekader* stelt over de organisatorische inbedding van de IMT's dat zij een "vast en herkenbaar onderdeel" van de bovenregionale recherche (BR) moeten zijn. Alle IMT's voldoen aan deze omschrijving, zij het dat in de vormgeving van de IMT's nog wel enige variatie is te ontdekken. Sommige IMT's hebben, net als de andere eenheden binnen de bovenregionale recherche, een chef. Andere IMT's hebben een coördinator, terwijl de chef van de bovenregionale recherche officieel de leidinggevende is. Geen van de IMT's vormt een zelfstandige budgettaire eenheid.

4.3.2.2. *Formatie*

Over de omvang van de formatie van de IMT's is het *Referentiekader* volstrekt eenduidig: 120 fte landelijk, ofwel 20 fte per team. Alle teams beschikken volgens eigen opgave over 20 fte. Net als bij de andere onderdelen van de bovenregionale rechercheteams wordt de formatie geleverd door de in het betreffende IMT deelnemende korpsen. De leden van een team worden daartoe gedetacheerd bij het beheerskorps.

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is er in de aanloop naar de IMT structuur veel gediscussieerd over de vraag of de IMT-formatie de algemene lijn van de BR zou moeten volgen voor wat betreft de verdeling van de formatie over uitvoerend en ondersteunend personeel. De BR-lijn is 70 % uitvoerend en 30 % ondersteunend. Ondersteunend betekent in dit verband: deel uitmakend van de gemeenschappelijke ondersteunende diensten van de BR. De belangrijkste ondersteunende en specialistische functies die niet herkenbaar zijn als een onderdeel van een IMT zijn:

- Het interregionale Observatieteam (OT) dat observatiediensten verricht gedurende opsporingsonderzoeken;
- De Sectie Technische Ondersteuning (STO)
- Het Informatie- en Kenniscentrum (IKC) dat onder meer politieregisters ontsluit en soms bijdraagt aan de voorbereiding van nieuwe onderzoeken;
- Forensisch Technische Ondersteuning;

Daarnaast wordt ook capaciteit voor algemene beheersondersteuning van het BR in het niet-herkenbare deel ondergebracht.

De bovenregionale rechercheteams hebben de verdeling tussen *herkenbare* en *niet herkenbare* sterkte niet allemaal op dezelfde wijze ingevoerd bij de IMT's. Drie teams hebben formeel min of meer de verdeling 70% -30%. Voor één team is de verdeling 90% - 10 %. Deze IMT's melden dat zij trekkingsrechten op gespecialiseerde functies hebben met een omvang van een gespecificeerd aantal fte's. Voor deze teams is de betreffende formatie bij de ondersteunende diensten zelfs gelabeld, bijvoorbeeld met een milieuexpert in het IKC. De veronderstelling daarbij is dat de betreffende personen ook daadwerkelijk de daarvoor geormerkte tijd aan milieu besteden. In de praktijk is dat niet zo vanzelfsprekend. Voor bijvoorbeeld een beroep op leden van het observatieteam draait men mee in de algemene prioriteitsstelling van de bovenregionale recherche. Pro-actieve bijdragen van IKC's aan de voorbereiding van onderzoeken zijn schaars.

Van de overige twee teams is minder duidelijk hoe externe dienstverlening wordt aangetrokken en verrekend. Sommige taken worden binnen het team verricht. Beide teams geven daarnaast aan een beroep te kunnen doen op externe capaciteit, al dan niet in de vorm van het "inhuren" van medewerkers.

4.3.2.3. Personele invulling

De feitelijke samenstelling van de teams volgt in heel grote trekken de in hoofdstuk 3 weergegeven functie-opbouw volgens de *Kadernotitie*, maar vertoont van team tot team veel variatie. Bijna alle teams hebben een financieel rechercheur of een financieel deskundige. Slechts een paar teams hebben een “senior informatievoorziening” of een informatiemakelaar. In een enkel geval is deze functie bij het niet-herkenbare deel van de sterkte ondergebracht. Eén team heeft een digitaal rechercheur, een functie die doorgaans deel uitmaakt van de STO. De exacte gegevens over de personele invulling van de teams zijn opgenomen in tabel 4.13.

Tabel 4.13: Kerngegevens en formatie per IMT in 2008

	N.-H.N	Am/GV	Haagl./HM	Rijnm./ZHZ	NON ¹⁷⁶	Zuid
<i>Aantal RMT's</i>	4	2	2	2	9	6
Beheerskorps	Kennemerland	Amsterdam/A	Haaglanden	Rijnmond	IJsselland	Brabant ZO
<i>Aantal locaties</i>	2	1	1	1	4	2
Formatie:	20	20	20	20	20	20
- Niet-herkenbaar	6	2	?	6	6	?
- Herkenbaar:	14	17(+ 1 vac)	20	14 (10 vast)	14	20,5
- milieuspecialist	4	2	4	5,5	2	
- rechercheur	2	11	7	3 (roulerend)	6	
- specialismen overig	3	1	6	3	3	
- Leidinggevend	5	3	3	2,5 (1 roulerend)	3	2,5

Bron: de cijfers zijn afkomstig van de genoemde politieteams

4.3.2.4. Tijdelijke aanstelling, werving en kwaliteit

De systematiek van de BR omvat onder andere dat de politieambtenaren die bij de BR werkzaam zijn, daartoe, krachtens artikel 4a Barp,¹⁷⁷ tijdelijk worden aangesteld vanuit de in het BR deelnemende korpsen. Deze tijdelijke aanstelling betekent vaak dat men gedurende de periode van de aanstelling in een hogere salarisschaal terecht komt dan de salarisschaal waarin men tijdens uitoefening van de vorige functie was ingeschaald. Artikel 4a Barp geeft een terugkeergarantie. Dat wil zeggen dat een persoon die vanuit het regiokorps aan de bovenregionale recherche wordt toegekend gegarandeerd kan terugkeren bij de eigen regio. Echter, indien de hogere salarisschaal vier jaar of langer van toepassing is geweest op de medewerker, is het salarisoniveau een verworven recht geworden, en is het korps waarnaar de ambtenaar terug keert verplicht de ambtenaar met behoud van de hogere schaal terug te nemen.¹⁷⁸ Korpsen hebben om deze reden de neiging ambtenaren met een tijdelijke aanstelling een ‘bindingstermijn’ van minder dan vier jaar

176. Bij de oprichting van het IMT NON voorzag men in 14,5 fte ‘herkenbaar’, 2 fte bij het team IKC, 2 fte bij het observatieteam en 1 fte bij de beheersondersteuning BR-NON. Kadernota IMT*NON 14-10-2004.

177. Artikel 4 lid 1 Barp luidt. “De ambtenaar die in vaste dienst is aangesteld, kan in tijdelijke dienst voor bepaalde tijd worden aangesteld bij een ander regionaal politiekorps, bij het Korps landelijke politiediensten, bij het LSOP of bij ITO, onder de voorwaarde dat na afloop van de aanstelling in tijdelijke dienst de ambtenaar hernieuwd wordt aangesteld in vaste dienst bij het regionale politiekorps, bij het Korps landelijke politiediensten, bij het LSOP of bij ITO, waar hij was aangesteld direct voorafgaand aan de aanstelling in tijdelijke dienst.”

178. Dit krachtens artikel 6a van het Besluit Bezoldiging Politie.

toe te staan. Gevolg is dat de meeste mensen die in 2005 bij de IMT's zijn gaan werken in 2009 alweer zullen uitstromen. Hiermee gaat ook de opgebouwde kennis verloren.

Een tijdelijke aanstelling bij het IMT kan aantrekkelijk zijn voor politiemensen die in de basispolitiezorg werkzaam zijn, omdat de functie bij het IMT inschaling op een hoger niveau met zich mee brengt. Het is een van de prikkels die mensen ertoe (moeten) brengen zich te melden voor een functie binnen het IMT. Andere prikkels die door betrokkenen werden genoemd zijn: betrokkenheid bij het milieu, de wens om bij de recherche te werken, mogelijkheden om te rouleren of ervaring te vergroten en dergelijke. Daar staat tegenover dat voor de werving van personeel hetzelfde geldt als ook al voor de RMT's werd gesignaleerd: milieu is in politiekringen niet het meest in aanzien staande werkterrein, behoudens voor de kleine groep die in de basispolitiezorg of op andere plaatsen bij de milieuproblematiek enthousiast en betrokken raakte. Om deze redenen is de animo om bij een IMT te gaan werken niet zo groot. Daar komt bij dat het werk bij een IMT geen onregelmatigheidstoeslag oplevert waardoor horizontaal instromen (in dezelfde schaal) financieel weinig aantrekkelijk is. Niettemin zijn de meeste medewerkers die om wat voor reden dan ook de stap naar het IMT hebben gemaakt, na verloop van tijd zeer gemotiveerd om met dat werk door te gaan.

Als gevolg van de hiervoor geschetste patronen en prikkels zijn de meeste ambtenaren die tot de IMT's toetreden beperkt geschoold voor de functie die zij geacht worden te verrichten. En dat terwijl opsporingsonderzoeken op milieuterrein complex zijn, veel kennis van wet- en regelgeving maar ook veel tactisch vernuft vergen, en veel tijd, aandacht en energie behoeven om met een straf dossier te komen dat tot een veroordeling kan leiden. Opsporing op het milieuterrein behoort, zo gezien, tot de hogeschool van het recherchewerk. Daar zijn goed getrainde mensen voor nodig. IMT's besteden dan ook veel tijd en energie aan de opleiding van de mensen. Een van de teamchefs zei daarover dat hij vrijwel permanent de helft van zijn mensen aan opleidingen kwijt is en dat hij daardoor operationeel niet twintig, maar slechts tien fte kan inzetten. Na een aantal jaren begint dat zijn vruchten af te werpen. De meeste teamchefs geven te kennen nu eindelijk over een goed opgeleid en ingespeeld team te beschikken dat met succes zware onderzoeken kan verrichten.

4.3.2.5. *Inleen en uitleen*

Eén van de uitgangspunten van de IMT's is dat ze "vaste herkenbare onderdelen" van de bovenregionale recherche zijn die zich uitsluitend met opsporingsonderzoek betreffende (zware) milieucriminaliteit bezighouden. De politiemensen van de IMT's zijn volgens deze gedachtegang niet beschikbaar voor andere politietaken. Over het algemeen houden de bovenregionale researcheteams zich aan deze richtlijn. Er worden geen leden van een IMT ingezet voor andere zaken. "Behalve op Koninginnedag, maar dat is logisch" aldus een IMT chef. Onderlinge ondersteuning binnen de bovenregionale recherche komt meer voor.

De teamchefs van IMT's geven aan dat het grootste gedeelte van de zware zaken die door de IMT's gedaan worden, zonder externe ondersteuning gedraaid kunnen worden.¹⁷⁹ Voor de overige zaken is externe expertise nodig, bijvoorbeeld van de KLPD, DNRI, bijzondere opsporingsdiensten, inspecties, etc. De mate waarin dergelijke verzoeken gehonoreerd kunnen worden, loopt uiteen, zo blijkt uit onderzoek van de KLPD¹⁸⁰. Het hangt af van het netwerk van de IMT's en de beschikbare capaciteit bij de externen. De vraag is doorgaans groter dan het aanbod. Verzoeken kunnen dus niet altijd gehonoreerd worden of pas na enige tijd. Daardoor is niet altijd (direct) de benodigde expertise in een zaak beschikbaar. Voor grootschalige opsporingsactiviteiten kan het IMT een beroep doen op collega's van MidCri¹⁸¹ of van Fraude, terwijl omgekeerd mensen van het IMT steun verlenen aan soortgelijke activiteiten van andere teams.

4.3.2.6. *Financiering*

IMT's hebben geen eigen budget. Zij zijn in financieel opzicht onderdeel van de BR. De chef van het IMT is, een enkele uitzondering daargelaten, ook geen leidinggevende, maar een coördinator. Dat betekent onder meer dat de chef niet zelfstandig beslissingen kan nemen over bijvoorbeeld te volgen opleidingen. De teamchefs melden dat verzoeken voor financiering van dergelijke behoeften over het algemeen in goed overleg worden opgelost.

4.3.3. *Zaken*

De zes IMT's doen doorgaans drie à vier zware zaken per jaar. Sommige IMT's doen ook lichtere zaken. In die gevallen is het aantal zware zaken dat gedraaid wordt niet meer dan twee per jaar. Andere teams beperken zich geheel tot de zwaardere zaken. Er lijkt een stijgende lijn te zijn ingezet ten aanzien van de zwaarte en complexiteit van de zaken die worden opgepakt door IMT's. Tabel 4.14 bevat een overzicht per team.

179. KLPD, DNRI, Inventarisatie behoefte milieu-expertise IMT's, september 2008.

180. Idem.

181. De Bovenregionale Recherche bestaat uit een team middelzware criminaliteit ('midcri'), een team fraude en een team milieu. Zware criminaliteit wordt door nog zwaardere teams aangepakt.

Tabel 4.14: Aantal zaken sinds 2006 door IMT's

IMT	Aantal zaken
Noordwest- en Midden-Nederland	16
Amsterdam-Amstelland/Gooi- en Vechtstreek	20
Haaglanden/Hollands-Midden	24
Rijnmond/Zuid-Holland-Zuid	4
Noord-en Oost-Nederland	15
Zuid	12

Bron: de cijfers zijn afkomstig van de genoemde politieteams

De gemiddelde doorlooptijd van de in de tabel genoemde zaken is ongeveer 320 dagen.¹⁸² Onderwerpen van opsporingsonderzoeken zijn vooral: handel in roofvogels, handel in illegale zangvogels, illegale handel in bruin- en witgoed, handel in afvalplastics, vuurwerkkzaken, asbest en vervuilde grond.

Verscheidene respondenten van RMT's en van een enkel IMT merkten op, dat de taakverdeling tussen IMT's en RMT's niet altijd even scherp is. De toewijzing van zaken in het ISO aan een IMT dan wel aan een RMT geschiedt regelmatig niet op inhoudelijke gronden (zwaarte van de zaak, schaalniveau) maar op basis van beschikbare capaciteit. Hierdoor komt het voor dat IMT's ook andere dan zware zaken onderzoeken en dat zaken die formeel tot het takenpakket van een IMT behoren ook wel door RMT's worden gedaan.

Het blijkt in de praktijk lastig om zaken tot een veroordeling te brengen. Soms is het moeilijk opzet of nalatigheid aan te tonen, in andere gevallen blijkt de informatie waarop de zaak gebaseerd is verouderd. De meer recent afgehandelde zaken zijn doorgaans professioneler en systematischer aangepakt. In die zaken is meer gebruik gemaakt van politie-infiltranten, af luisteren, observeren en andere bijzondere opsporingsmiddelen. Deze zaken leidden tot een gedegen strafdossier. Vervolgens kan het echter lang duren voor een zaak bij de rechtbank op de rol komt. Om deze reden is het aantal onderzoeken dat daadwerkelijk tot een veroordeling heeft geleid nog heel beperkt. Er is één IMT waarvan sinds 2005 nog maar één zaak bij de rechter is voorgekomen. Dit heeft geleid tot frustratie bij het team.

Met zaken wordt begonnen op grond van informatie van dNRI, restinformatie uit andere onderzoeken, tips van bestuursorganen en van bestuurlijke opsporingsdiensten. Voorts zijn de actief door informatiemakelaars verzamelde gegevens van groot belang. De informatiemakelaars wisselen gegevens uit tijdens het periodieke informatiemakelaarsoverleg. De sturing van het FP op de zaken varieert sterk, met name voor wat betreft het moment waarop het FP (parketsecretaris of officier van justitie) zich met een zaak bezighoudt: vanaf het begin dan wel op het moment dat er formele beslissingen moeten worden genomen. Naarmate het FP in een later stadium bij de zaak is betrokken, wordt de kans groter dat het FP uiteindelijk niet tot vervolging overgaat, terwijl het milieuteam soms veel tijd in het onderzoek heeft gestoken.

182. KLPD, DNRI, Inventarisatie behoefte milieu-expertise IMT's, september 2008.

4.4. Overige relevante politieonderdelen

4.4.1. *Inleiding*

Naast de in de vorige paragrafen beschreven politieonderdelen houden zich binnen de politie op landelijk niveau ook een aantal andere onderdelen bezig met het milieu. Deze worden hieronder kort beschreven.

4.4.2. *De Strategische Beleidsgroep Milieu en Bijzondere wetten en de Expertgroep Milieu*

De Strategische Beleidsgroep Milieu en Bijzondere Wetten (SBG Milieu) is een voortzetting van de in het referentiekader genoemde Adviescommissie Milieu. De SBG Milieu heeft een beleidsvormende en adviserende taak aan de Portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen. De SBG Milieu bestaat uit vier districts – c.q. divisiechefs uit verschillende regio's, die tevens portefeuillehouder Milieu zijn. Verder bestaat de SBG milieu uit het hoofd van een regionale informatieorganisatie, het hoofd van de dienst waterpolitie van het KLPD, het hoofd van het nationale analyseknooppunt van de dienst IPOL, het hoofd van een bovenregionale recherche-eenheid, de beleidsadviseur met het taakaccent milieu van het NPI en de eerste medewerker van Kennisadvisering milieu van de Politieacademie.

De onderwerpen die worden besproken in de SGB Milieu worden onder meer gevoed door de Expertgroep Milieu. Deze geeft beleidsadvies aan de SBG Milieu. De Expertgroep Milieu bestaat uit vertegenwoordigers uit de vier ROMO-gebieden, alsmede uit beleidsmedewerkers van de dienst IPOL van het KLPD en de blauwe diensten van het KLPD. De Expertgroep wordt voorgezeten door de eerste medewerker van Kennisadvisering milieu, die ook lid is van de SBG Milieu. Daarmee is de verbinding tussen de Expertgroep en de SBG Milieu geborgd.

4.4.3. *Informatie en expertisecentrum milieu / Kennisadvisering Milieu*

Voor de ondersteuning van de verdere professionalisering van de politiemilieutaak bij de politiekorpsen kent de Politieacademie een Informatie en expertisecentrum milieu. Tegenwoordig is de naam van het Informatie en expertisecentrum milieu gewijzigd in 'Kennisadvisering Milieu' dit maakt onderdeel uit van het Kennisnetwerk van de Politieacademie. Op de website van de politieacademie wordt hierover het volgende gemeld. Kennisadvisering Milieu bestaat uit een drietal experts in op het vakgebied milieu. Deze experts ondersteunen de politiepraktijk bij de uitvoering van de politiemilieutaak. Ze fungeren als verbeterplatform, informatiemakelaar en expertiseleverancier. Meer specifiek verrichten zij de volgende taken. Ze zorgen voor landelijke vertegenwoordiging van de politie in overleggen, werkgroepen en projecten met handhavingspartners in het land. Ze fungeren als

landelijk loket. Ze zorgen voor vertaling naar de praktijk van top-down ontwikkelingen. Zo zijn ze verantwoordelijk voor de implementatie en monitoring van het Politie milieuplan 2011 'Milieu in Ontwikkeling.' Ze zorgen voor vertaling van feedback van operationeel naar strategisch niveau. En ze optimaliseren de onderlinge informatie-uitwisseling van de verschillende onderdelen van de politieorganisatie.¹⁸³ De kosten van Kennisadvisering Milieu worden in rekening gebracht bij de korpsen en worden indirect dus gefinancierd vanuit de NMP-gelden.

4.4.4. *Criminele Inlichtingen Eenheid*

Bij de VROM-IOD is een aantal CIE-runners actief op het milieuterrein. Bij de politie zijn bij vijf korpsen één of twee CIE-runners werkzaam met een taakaccent milieu. Over hun taakuitoefening is weinig informatie beschikbaar. Een overkoepelend beeld van hun werkzaamheden ontbreekt derhalve.

4.4.5. *Het Korps landelijke politiediensten – DNRI UMC / IPOL*

4.4.5.1. *Inleiding*

Sinds 1 januari 2008 is de naamstelling van de DNRI gewijzigd. Vooruitlopend op een samenvoeging van de DNRI met de DINPOL (Dienst Internationale Politiesamenwerking), die gedurende het jaar 2008 gestalte krijgt, is de naam van beide diensten gewijzigd in KLPD Dienst IPOL. Waar in het referentiekader gesproken wordt over de DNRI UMC, wordt het milieuteam van de DNRI in deze beschrijving aangeduid als het productteam milieucriminaliteit van de dienst IPOL.¹⁸⁴ Ook wanneer het formeel het handelen van de DNRI UMC betreft in 2005, 2006 en 2007 zal dus worden gesproken over het handelen van het productteam milieucriminaliteit van de dienst IPOL, of kortweg over het productteam milieucriminaliteit. Dit ten behoeve van de leesbaarheid van deze paragraaf.

4.4.5.2. *Formatie en organisatie*

In 2005 participeerde een aantal medewerkers van de VROM-IOD in het productteam milieucriminaliteit. VROM leverde indertijd zelfs het hoofd van het productteam. Na een reorganisatie bij VROM hebben deze medewerkers het productteam echter verlaten. In 2006 bestond het productteam milieu formeel uit 24 fte. Van de formatie werd 12 fte bekostigd door het KLPD. De 12 overige fte werd bekostigd door de regio's vanuit de NMP-gelden die aan hen ter beschikking waren gesteld. In 2007 wenste de portefeuillehouder Milieu de financiering van het productteam milieu vanuit de NMP-gelden terug te brengen. Dit hing samen met de komst van het nieuwe politiebeleidsplan *Milieu in Ontwikkeling*,¹⁸⁵ waarin onder meer gekeken werd naar de capaciteitsverdeling ten aanzien van de politiemilieutaak.

183. <http://www.politieacademie.nl/politie/Kennis/Kennisadvisering/Milieu.htm>.

184. DNRI, Jaarverslag 2007 DNRI productteam milieucriminaliteit, april 2008.

185. Raad van Hoofdcommissarissen, *Milieu in Ontwikkeling* – politiemilieuplan 2011, augustus 2007.

In het politiebeleidsplan *Milieu in Ontwikkeling* is overeengekomen dat het productteam milieu in 2011 een formele formatie kent van 18 fte. Hiervan wordt 12 fte bekostigd door het KLPD en 6 fte vanuit de regio's. In de periode tot 2011 zal het productteam milieu een aflopende formatie kennen. In 2008 heeft het productteam milieu een formele formatie van 21 fte, waarvan er 12 bekostigd worden door het KLPD en 9 bekostigd worden vanuit de NMP-gelden van de regio's.¹⁸⁶ In de praktijk is de formele formatie van het productteam milieu niet geheel ingevuld; er is een aantal vacatures. Deze blijken lastig in te vullen. Het is bijvoorbeeld erg moeilijk een milieukundig specialist te werven. Het is de bedoeling deze functie op termijn wel in te vullen. De afbouw naar 18 medewerkers betekent niet dat vacatures tot die tijd niet meer ingevuld worden. In oktober 2008 werken er 17 mensen bij het productteam milieu.

Het productteam milieu kende voorheen een pool van zes informatiecoördinatoren. Deze gingen langs bij de IMT's en zorgden ervoor dat de informatiepositie van het productteam milieu werd versterkt. Zij functioneerden bij wijze van spreken als de informatiemakelaars van het productteam milieu. Deze pool is uiteengevallen, enkele medewerkers binnen het productteam vervullen evenwel nog steeds de functie van informatiecoördinator.

4.4.5.3. *Informatiepositie*

De taak van het productteam milieu kan omschreven worden als het ondersteunen van de IMT's, RMT's en BOD'en door het coördineren van informatie, het aanbieden van netwerken en het leveren van producten en expertise. Om uitvoering te geven aan deze taak heeft het productteam milieu een sterke informatiepositie nodig.

Ten behoeve van het inwinnen van informatie verspreidt het productteam milieu een zogenaamd 'inwinplan' over de regiokorpsen en de partners in opsporing. Als reactie hierop worden zogenaamde 'signaallijsten' aangeleverd waarin informatie wordt gemeld gericht op (mogelijke) milieucriminaliteit. Deze informatie wordt geanalyseerd, en vervat in een document genaamd 'Tactische Monitor Milieu'. Hierover is al het een en ander gemeld in paragraaf 4.2.4.. De monitor geeft inzicht in ontwikkelingen en trends op het gebied van (zware) milieucriminaliteit in Nederland en is primair bedoeld voor de prioritering van opsporingsonderzoeken door de Milieukamer.¹⁸⁷ Daarnaast maakt het productteam milieu tactische analyses en deelanalyses.

Het productteam verspreidt, zoals gemeld, maandelijks een inwinplan over de verschillende regio's. Dit inwinplan is een toegespitst verzoek aan alle regio's en de

186. DNRI, Jaarverslag 2007 DNRI productteam milieucriminaliteit, april 2008. Hierin wordt gemeld dat 9 fte extern wordt gefinancierd. In interviews met medewerkers van IPOL is te de onderzoekers te kennen gegeven dat deze externe financiering, financiering betreft vanuit de politieregio's; zogenaamde NMP-gelden.

187. Idem.

VROM-IOD en de AID-DO om door middel van een ingevulde lijst vragen, de signaallijst, melding te maken van bepaalde vormen van (mogelijke) milieucriminaliteit. Zo wordt de regio's gevraagd melding te maken van alle milieuzaken waarmee meer dan 40 uur werk gemoeid is en deze uit te splitsen naar bepaalde categorieën. De inwinplannen worden verspreid via de RIK structuur. Het regionaal informatieknoppunt neemt het inwinplan in ontvangst en zendt het door naar het RMT dat verantwoordelijk is voor het opstellen van een signaallijst. De signaallijst behoort door het RMT te worden verzonden naar het RIK, welke de lijst doorzendt naar het productteam milieucriminaliteit.

Zoals gemeld in paragraaf 4.2.4. vullen lang niet alle regio's en BOD'en een signaallijst in. In de Tactische Monitor Milieu van het tweede kwartaal van 2008 wordt gemeld dat in dat tweede kwartaal van 2008 slechts 17 politieregio's en één BOD een signaallijsten inleverden.¹⁸⁸ Het doel van de signaallijsten, namelijk het verschaffen van een landelijk beeld van (mogelijke) milieucriminaliteit, wordt hierdoor niet bereikt. Ook de wijze waarop de RMT's de signaallijsten invullen draagt eraan bij dat het doel van de signaallijsten niet behaald wordt. Waar het ene RMT alleen zware zaken op de signaallijst zet, zet een ander RMT ook leefbaarheidszaken op de signaallijst. Hierdoor is het niet mogelijk signalen uit de verschillende gebieden met elkaar te vergelijken. De verzameling van signaallijsten via de RIK-structuur heeft er volgens de respondenten van het productteam milieu nog niet toe geleid dat concrete aanleidingen voor zaken zijn verkregen. Er zijn wel verbeterprojecten in gang gezet. Door de onvolledigheid van de signaallijsten is men nu op zoek naar aanvullende wijzen om de Tactische Monitor Milieu te maken. De portefeuillehouder Milieu heeft daarbij aangegeven een grotere rol te willen spelen in de sturing op het aanleveren van gegevens.

Het productteam milieu maakt naast de tactische monitor ook tactische analyses. Dit zijn analyses van de (te verwachten) milieucriminaliteit op een specifiek terrein, zoals vuurwerk. Een kernprobleem bij het maken van tactische analyses is het verkrijgen van actuele informatie van partners. De partners zijn zeer terughoudend bij de verstrekking van informatie. Hierdoor lopen de doorlooptijden van de onderzoeken ernstig uit. De kwaliteit van de informatie bij de politie is bovendien van zodanige aard dat hierop alleen niet tot goede milieu analyses kan worden gekomen.¹⁸⁹

4.4.5.4. *Zaakgerelateerde producten*

IPOL, en daarmee ook het productteam milieu, beschikt niet over opsporingsbevoegdheid. Het productteam milieu onderzoekt dus zelf geen zaken. Het productteam levert echter wel ondersteuning bij opsporingsonderzoeken van andere instanties. De milieuhygiënische en –juridische kennis van het productteam milieu wordt ingezet voor het opstellen van informatieproducten. De capaciteit die daarnaast nog overblijft, wordt beschikbaar gesteld aan de politieregio's ter ondersteu-

188. KLPD – Dienst IPOL, Tactische Monitor Milieu – Achtste monitor, Tweede kwartaal 2008.

189. DNRI, Jaarverslag 2007 DNRI productteam milieucriminaliteit, april 2008.

ning in onderzoeken. Het productteam milieu heeft in 2007 bij 17 zaken van RMT's en 21 zaken van IMT's juridische ondersteuning geleverd. Op milieuhygiënisch gebied zijn de RMT's in 7 en de IMT's in 4 onderzoeken ondersteund.¹⁹⁰ Door een toenemende vraag naar milieuhygiënische en juridische ondersteuning is de restcapaciteit ten behoeve van de ondersteuning in de praktijk volledig geclaimd. Hierdoor kunnen niet alle verzoeken voor juridische ondersteuning vanuit de regiokorpsen gehonoreerd worden. Door de respondenten wordt verwacht dat dit tekort in de toekomst kan gaan toenemen. In de ogen van de respondenten zal om deze reden meer kennis moeten worden ondergebracht bij de regio's, zullen ter ondersteuning meer kennisspecifieke formatieplaatsen moeten worden ondergebracht bij het productteam milieucriminaliteit en/of zullen er meer op specifieke situaties toegespitste voorbeeldprocessen verbaal op het intranet moeten worden geplaatst om de opsporingsinstanties in staat te stellen meer zelfstandig onderzoeken af te ronden.

Naast ondersteuning van onderzoeken van de politie en BOD'en draagt het productteam milieu bij aan de opsporing van milieucriminaliteit door preweegdocumenten te vervaardigen.

Het Landelijk Parket is het bevoegd gezag voor het KLPD. Het productteam milieu van IPOL is onderdeel van de KLPD. Het beleidsterrein waar het productteam milieu van IPOL zich mee bezig houdt; milieu, valt evenwel onder de verantwoordelijkheid van het FP. Wanneer het FP, om uitdrukking te geven aan haar verantwoordelijkheid, afspraken wil maken met het productteam milieu van IPOL, dan dient dit te geschieden via het Landelijk Parket. Het Landelijk Parket is, omdat zij het gezag heeft, namelijk de enige die deze afspraken kan afdwingen. Hiertoe heeft het FP geen bevoegdheid. In de praktijk levert het FP jaarlijks een lijst met gewenste prestatieafspraken aan het Landelijk Parket met het verzoek deze afspraken te maken met het productteam milieu van IPOL.¹⁹¹ Deze lijst wordt door het Landelijk Parket bijgevoegd bij een brief inzake de prestatieafspraken van het Landelijk Parket met het KLPD, waarvan IPOL onderdeel uitmaakt. Via deze omweg kan het FP formeel doorgeven aan het productteam milieucriminaliteit welke prestaties zij graag door het productteam geleverd ziet.

In 2007 stelde het productteam 17 preweegdocumenten op, waarvan er 15 hebben geleid tot opsporingsonderzoeken. Dit is minder dan de vooraf afgesproken 25 preweegdocumenten. In de loop van het jaar bleek dat de complexiteit van de preweegdocumenten toenam. Dat vereiste een grotere capaciteitsinzet in zowel de signaalfase als de preweegfase dan verwacht. Met het FP is daarom afgesproken dat ten minste 15 preweegdocumenten worden aangeleverd. Met het FP was het productteam milieu de mening toegedaan dat kwaliteit voor kwantiteit moet gaan.¹⁹²

190. DNRI, Jaarverslag 2007 DNRI productteam milieucriminaliteit, april 2008.

191. Brief d.d. 28 augustus 2007 van de hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket aan de plv. Korpschef van de KLPD, inzake 'Input korpsaanschrijving 2008', kenmerk PL-NV2007/811.

192. DNRI, Jaarverslag 2007 DNRI productteam milieucriminaliteit, april 2008.

Een preweegdocument van het productteam komt tot stand naar aanleiding van analyses, informatie van de informatierechercheurs en informatie die medewerkers zelf ter oren komt. Dat signaallijsten leiden tot een preweegdocument komt (vrijwel) niet voor. De informatie die uiteindelijk leidt tot het opstellen van een preweegdocument wordt in eerste instantie geduid als een signaal. In 2007 zijn ongeveer 45 signalen ingewonnen en opgewerkt tot een signaaldocument. Het signaaldocument wordt gebruikt als basis voor de preweegdocumenten. Over het al dan niet maken van preweegdocumenten van de signalen is periodiek zaaks-overleg met het FP.

4.4.5.5. *Overleg*

Het productteam milieu heeft zitting in de Expertgroep Milieu en de Strategische Beleidsgroep Milieu en schuift aan bij het informatiemakelaarsoverleg. Het productteam milieu wil verder graag aanwezig zijn bij alle Interregionale Selectie Overleggen. Het productteam is in de praktijk evenwel niet bij alle ISO's welkom.

4.4.6. **Het Korps landelijke politiediensten – Transport en Milieucontrole**

Het KLPD kent vier uitvoerende blauwe diensten, te weten de Luchtvaartpolitie, de Spoorwegpolitie, de Verkeerspolitie en de Waterpolitie. Drie van deze diensten (Spoorwegpolitie, Verkeerspolitie en Waterpolitie) kennen een Unit Transport en Milieucontrole (TMC). In totaal zijn bij de TMC's zo'n zestig à zeventig mensen werkzaam die worden gefinancierd vanuit het KLPD. De TMC's worden aangestuurd door het landelijk FP. De TMC's zijn op verschillende wijzen georganiseerd, maar hebben een gelijke taak. Een TMC ondersteunt de uitvoerende units van het KLPD bij de uitoefening van hun taken ten aanzien van het milieu. Bij de TMC's is volgens de respondent veel kennis aanwezig. De ondersteuning heeft dan ook betrekking op het leveren van kennis. De ondersteuning vindt plaats per mail, per telefoon en ter plaatse. Zo laten de TMC's zich bijvoorbeeld inplannen bij controles van de uitvoerende diensten van het KLPD.

TMC's ondersteunen controles en voeren geen zelfstandige onderzoeken uit. Een TMC kan bij een controle wel een proces verbaal opmaken. Wanneer een TMC een overtreding constateert kan zij aan de hand daarvan een bescheiden onderzoek instellen en een preweegdocument (laten) opstellen ten behoeve van uitvoering van opsporingsonderzoek door een IMT, RMT of BOD. De resultaten van de controles van de uitvoerende diensten van het KLPD worden opgenomen in Xpol en TRACOPOL¹⁹³ die als informatiebasis dienen voor onder andere de analyses van IPOL. De resultaten van de werkzaamheden van de TMC's kunnen op die manier worden verwerkt in de Tactische Monitor Milieu.

193. TRACOPOL: Digitaal dossier van de transportsector ter ondersteuning van controles en onderzoeken.

4.5. Bijzondere opsporingsdiensten

4.5.1. *Inleiding*

Voor een beperkt deel van de milieu- en natuurwetgeving is een tweetal bijzondere opsporingsdiensten verantwoordelijk, te weten de VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst (VROM-IOD) en de Algemene Inspectiedienst, dienstonderdeel Opsporing (AID-DO). Beide diensten worden in deze paragraaf beschreven.

4.5.2. *Algemene inspectiedienst, dienstonderdeel Opsporing*

4.5.2.1. *Formatie*

Het Dienstonderdeel Opsporing (AID-DO), dat landelijk georganiseerd is en is gevestigd in De Meern, heeft een totale formele formatie van 90 fte. Naar schatting wordt ongeveer 50% procent van deze capaciteit gebruikt voor milieuzaken. Deze formatie is nooit gefinancierd vanuit de NMP-gelden, maar door het ministerie van LNV. De feitelijke formatie van het Dienstonderdeel Opsporing wordt door sleutelpersonen binnen de AID-DO als (te) laag ervaren. Overigens wordt er momenteel een fusie voorbereid van LNV-inspectiediensten waarbij een aparte divisie Opsporing voorzien wordt waarin de uitvoering van alle strafrechtelijke opsporing op de beleidsterreinen van geheel LNV en deels VWS wordt geconcentreerd. De benodigde formatie van deze divisie wordt momenteel begroot op circa 145 fte (incl. krimptaakstelling).

4.5.2.2. *Zaken*

De AID-DO werkt binnen de kaders van de beleidsbrief over de taakuitoefening van de bijzondere opsporingsdiensten¹⁹⁴, de opdrachten van LNV-beleidsdirecties en op grond van een Handhavingsarrangement OM – LNV – AID. Het handhavingsarrangement bevat de afspraken tussen het Openbaar Ministerie, het ministerie van LNV en AID inzake de strafrechtelijke handhaving van LNV-wetgeving. Deze afspraken behelzen de inzet van opsporing, zowel licht als (middel)zwaar, en vervolging. LNV zet het concept van programmatisch handhaven in. Op basis hiervan worden keuzes gemaakt over bijvoorbeeld de afzonderlijke beleidsterreinen.

De door de AID-DO in 2006 en 2007 afgeronde opsporingsonderzoeken op milieugebied zijn weergegeven in tabel 4.15.

194. Brief van de minister van Justitie d.d. 16 april 2008 over de taakuitoefening door de bijzondere opsporingsdiensten (TK 17 050, nr. 354).

Tabel 4.15. Afgeronde opsporingsonderzoeken AID-DO

Vakgebied	2006	2007
Natuurbescherming	1	5
Meststoffen	3	1
Visserij	4	2
Bestrijdingsmiddelen	2	3
Totaal	10	11

Bron: *Jaarverslagen AID-DO 2006 en 2007.*

Drie van de zaken uit 2006 betreffen milieuonderzoeken (meststoffen en visserij) die gezamenlijk met een IMT zijn uitgevoerd. Eén potentiële natuurzaak (CITES: roofvogels) is in 2007 – in samenspraak met het FP – beperkt uitgevoerd door de AID inspectie in verband met een capaciteitstekort. Met een (middel)zware opsporingszaak is een gemiddelde werklust gemoeid van 4000 tot 5000 uur.

Selectie van zaken vindt plaats in een landelijk selectieoverleg dat eens in de maand plaats vindt. In dit overleg stemt de AID met de aangewezen account- officier van justitie van het FP op grond van preweegdocumenten af welke zaken gedraaid zullen worden. Bij het selectieoverleg zijn ook afgevaardigden van de AID-inspecties aanwezig. In het selectieoverleg wordt door het FP en de AID-DO samen beslist welke zaken gedraaid gaan worden. Hoewel het FP in casu bevoegd gezag is, vindt besluitvorming niet plaats op basis van hiërarchie maar op basis van argumenten en afgesproken beleidskaders. Bij een eventueel blijvend verschil van mening kan een kwestie worden voorgelegd aan het driehoeksoverleg bestaande uit de Directeur-Generaal LNV, de Directeur van de AID en de hoofdofficier van justitie. Dit is op zaaksniveau nog nooit gebeurd.

Ten aanzien van een aantal van deze preweegdocumenten wordt besloten dat gestart wordt met de projectvoorbereiding. Vervolgens worden deze zaken in de vorm van gemaakte projectvoorstellen opnieuw besproken in een selectieoverleg en wordt besloten of de zaak al dan niet gedraaid gaat worden. Per zaak kan een andere handhavingseenheid van het FP betrokken worden.

4.5.2.3. *Informatie*

De AID-DO gaat zelf gericht (op basis van prioriteiten vanuit het handavingsarrangement) op zoek naar informatie (volgens het concept van Informatie Gestuurd Opsporen). Ze krijgt zaken via de CIE (-runners), informatierechercheurs, de eigen inspectie (50% van de zaken) en door middel van marktverkenningen c.q. tactische analyses. De AID-DO krijgt geen concrete zaken van de politie, maar wel informatie die kan leiden tot een zaak. De respondenten van AID-DO geven aan dat alle relevante informatie wordt gedeeld met de politie. In het verleden was sprake van een competentiestrijd tussen bepaalde onderdelen van de politie en de AID-DO, volgens de gesprekspartners van AID-DO is daar tegenwoordig echter geen sprake meer van.

In het *Handhavingsarrangement 2008* wordt opgemerkt dat de AID-DO werkt aan het versterken van de informatiepositie. Internet is een nieuwe bron van informatie-inwinning.

4.5.2.4. *Overleg en afstemming*

De AID-DO participeert in een landelijk afstemmingsoverleg milieu, dat onder voorzitterschap staat van het FP. Deelnemers aan dit overleg zijn een informatie-officier van het FP, een IMT-chef, een afgevaardigde van het IPOL (voorheen dNRI), het hoofd Strategie & Informatie van de VROM-IOD en het hoofd informatie van de AID-DO. Tijdens dit afstemmingsoverleg wordt informatie gedeeld en worden de werkzaamheden op hoofdlijnen met elkaar afgestemd.

Naast het afstemmingsoverleg is er een operationeel overleg met informatiemakelaars dat zich afspeelt op zaaksniveau. Hier nemen informatiemakelaars van RMT's, IMT's, het FP, de VROM-IOD en de AID-DO aan deel.

Sinds 2008 functioneert de 'Milieukamer'. Hierin hebben zitting de hoofdofficier van het FP en de portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen. De VROM-IOD en de AID-DO en incidenteel anderen 'zitten aan'. In het overleg, waarvan het de bedoeling is dat het twee à drie keer jaar gaat plaatsvinden, wordt zowel op strategisch niveau gesproken over de taken van de verschillende instanties als op concreet niveau van zaken, waarbij bijvoorbeeld de selectie achteraf wordt getoetst.

4.5.2.5. *Sturing*

Er is frequent contact tussen de AID en het FP. Een van de teamleiders van het FP is de vaste account-officier van justitie voor de AID. Men treft elkaar vaak en er is zo nodig op dagelijkse basis contact. Wanneer besloten wordt dat een zaak gedraaid gaat worden, dan krijgt de AID-DO een zaaksofficier toegewezen van de handhavingseenheid van het FP uit de regio waarin de zaak speelt. Inhoudelijk wordt een zaak indien nodig intensief aangestuurd.

4.5.2.6. *Afstemming/taakafbakening DO-IMT's*

Zowel de politie (IMT) als de AID-DO houden zich in de praktijk bezig met zogenaamde CITES-zaken (vooral illegale handel in uitheemse diersoorten). In principe is de AID-DO bevoegd gezag in dat soort zaken. De AID-DO wil in dit soort zaken de regierol vervullen om invulling te kunnen geven aan het in juli 2008 afgesloten *Convenant Nalevingsstrategie Natuurwetgeving* (LNV, BZK, IPO, FP en politie). Het woord 'regie' dient in dit verband gezien te worden als inzicht c.q. overzicht en coördinatie over alle opsporing op LNV-terrein. Dit om te borgen dat er gewerkt wordt conform de (prioriteiten en instrumentkeuzes van de) verschillende handhavingsprogramma's die door LNV samen met het OM zijn vastgesteld.

De AID-DO geeft aan dat zij niet volledig genoeg op de hoogte zijn van de activiteiten van de politie om inhoud te geven aan de door de AID-DO gewenste regierol. De operationele informatie uit de informatiesystemen van de politie wordt niet gekoppeld aan de informatie van de AID-DO. De oorzaak hiervoor is dat de informatiesystemen van beide organisaties niet compatibel zijn. Wel wordt via overleggen met de informatiemakelaars van politieteams veel informatie verkregen.

Als de AID zelf capaciteit beschikbaar heeft om een zaak te onderzoeken en als de zaak past binnen de gehele prioriteitsstelling voor AID-DO, neemt zij de zaak op. Zo niet, dan wordt gekeken of een IMT capaciteit heeft de zaak aan te pakken. Dit is de formele werkwijze. In de praktijk gebeurt het wel dat als informatie over een bepaalde (mogelijke) zaak bij de politie binnenkomt, al dan niet via de AID-inspectie, de politie de zaak oppakt zonder de AID-DO daarvan in kennis te stellen.

De politie houdt zich momenteel ook bezig met CITES-zaken, die primair tot het takenpakket van de AID-DO behoren. De AID-DO vindt handhaving en opsporing van CITES-zaken door de politie soms ongewenst. Het kan indruisen tegen de risicoanalyses en handhavingsprogramma's van LNV op dit vlak. De AID-DO doet volgens het handhavingsprogramma zo'n twee à drie CITES-zaken per jaar. Dit vanuit het concept van programmatisch handhaven waarbij door middel van het inzetten van een optimale mix van handhavingsinstrumenten (toezicht, opsporing, communicatie etc.) gestuurd wordt op het verhogen van het nalevingsniveau in de gehele sector. De politie zou in de ogen van de respondenten van AID-DO haar inspanningen op het gebied van CITES daarom af moeten stemmen op het handhavingsprogramma. Dit doet de politie niet. De AID(-DO) wordt hierdoor in de ogen van respondenten soms te veel belast, hetgeen een ander nadeel is van het eigenstandig oppakken van CITES-zaken door de politie. Dit is een vraagstuk van informatiecoördinatie en sturing op optimale inzet van materiedeskundige capaciteit.

Het was aanvankelijk volgens een gesprekspartner van AID-DO de bedoeling van de politie c.q. het OM dat de AID-DO ten opzichte van de politie zou fungeren als een "expertisedienst". De AID-DO zou bijvoorbeeld materiedeskundigheid inbrengen op verzoek van de politie en daarvoor ook gefinancierd worden. Tot voor kort was externe financiering voor extra aanvullende capaciteit niet toegestaan en de aanwezige capaciteit is afgestemd op de AID-jaarplanprioriteiten die zijn gebaseerd op genoemde handhavingsprogramma's.

Er zijn geen vormen van formele overleg tussen IMT's en de AID-DO.

4.5.3. VROM-IOD

4.5.3.1. Formatie

De VROM-IOD voert onderzoek uit naar complexe strafbare feiten op het gebied van wonen, ruimte en milieu. De dienst bestaat uit 63 fte met een hoofdkantoor in Utrecht en vestigingen in Zwolle en Eindhoven (beide 8 medewerkers) van waaruit uitvoerende werkzaamheden worden verricht. Deze regioteams bestaan uit een teamleider, A-rechercheurs (seniors), rechercheurs (tactisch) en technisch specialisten (materiedeskundigen, bijvoorbeeld forensische accountant of op het gebied van vuurwerk of EVOA). De formatie wordt niet alleen ingezet voor milieuzaken, maar ook voor zaken die betrekking hebben op wonen (één van de andere taakvelden van de VROM-IOD).

De capaciteit van de IOD is volgens onze respondenten onvoldoende. Op grond van haar informatiepositie zou de IOD meer zaken kunnen doen dan waarvoor capaciteit is. VROM is volgens een gesprekspartner van oudsher echter een ministerie dat weinig affiniteit heeft voor handhaving en opsporing, hetgeen een negatieve invloed zou hebben op de beschikbaar gestelde formatie. Het strafrecht is bij VROM heel lang uitsluitend ultimum remedium geweest: als andere (bestuursrechtelijke) instrumenten niet hielpen, werd het strafrecht pas ingezet. Volgens onze gesprekspartners is echter een kentering zichtbaar en wordt het nu meer en meer geaccepteerd binnen het totaal van de interventie- en nalevingsstrategie.

4.5.3.2. Zaken

Net als de AID werkt de VROM-IOD op grond van een handhavingsarrangement met het OM met een soortgelijke inhoud. Jaarlijks onderzoekt de IOD 12 à 15 milieuzaken: acht grote (zware milieucriminaliteit), vier middelgrote en drie kleinere. De IOD fungeert sinds 2008 als ‘landelijk dak’ bij de aanpak van illegale handel in zwaar vuurwerk. Dan gaat het om zaken die landelijke coördinatie of een landelijke aanpak vereisen. Daarbij zijn bijzondere opsporingsmiddelen ingezet als het langdurig volgen van verdachten door observatieteams. Jaarlijks wordt door de IOD in ongeveer 14 zaken per jaar ondersteuning geleverd aan IMT’s. Dit kan uiteenlopen van het op één dag adviseren van een team tot het langdurig laten meedraaien van een IOD-er met een IMT.

Potentiële zaken die door de IOD gedraaid gaan worden, worden intern eerst besproken in het Strategisch Recherche Overleg. Dit wordt gevormd door de directeur en de twee afdelingshoofden (Opsporing en Strategie & Informatie). Zij maken een eerste selectie. Daarna wordt een zaak vervat in een preweegdocument en ingebracht in het selectie-overleg. Hieraan wordt ook deelgenomen door de portefeuillehouder voor de VROM-IOD van het FP. In het selectieoverleg worden keuzes gemaakt. “Als we een zaak echt willen doen, dan doen we het ook. Dat komt omdat we zelf over de inzet van onze capaciteit kunnen beslissen”, aldus een respondent van de VROM-IOD. Op basis van argumenten leidt de selectie volgens

betrokkenen altijd tot een bevredigende uitkomst. De gevolgde procedure is verder gelijk aan die bij de in de vorige paragraaf beschreven AID-zaken.

4.5.3.3. *Informatie*

De informatiepositie van de VROM-IOD wordt door de respondenten van deze dienst als goed aangemerkt. Men zegt goed zicht te hebben op de relevante branches. In het eerder aangehaalde *Handhavingsarrangement* wordt evenwel gesteld dat het zicht op het terrein van de milieuwetgeving nog onvoldoende is.

Onderdeel van de afdeling Strategie & Informatie van de VROM-IOD is de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Deze eenheid heeft tot taak om informatie over strafbare feiten en verdachten te verzamelen, te registreren en te analyseren. Daarbij maakt de CIE gebruik van informanten. Door de CIE werft en runt informanten in de bovenwereld, tot op directieniveau van bedrijven. Verder komen zaken voort uit informatierecherche van de IOD, meldingen en analyse van informatie van de VROM-inspectie. Van de politie krijgt men geen zaken, andersom gebeurt het wel dat de VROM-IOD zaken doorspeelt aan de politie. In 2006 zijn 21 processen-verbaal verstrekt aan IMT's en RMT's en in 2007 zijn 18 processen-verbaal verstrekt.

4.5.3.4. *Overleg en afstemming*

De VROM-IOD participeert in dezelfde overlegorganen als de AID-DO.

4.5.3.5. *Sturing*

Hiervoor verwijzen we ook naar hetgeen in de voorgaande paragraaf is gesteld over de AID-DO.

4.5.3.6. *Afstemming/taakafbakening IOD-IMT's*

Door de IMT's worden geen zaken meer gedaan die eigenlijk door de IOD gedraaid zou moeten worden. De afstemming met de IMT's verloopt naar tevredenheid van de IOD. Van een echte competentiestrijd of competitie is geen sprake.

De afgelopen tijd heeft de IOD "halffabrikaten" aan IMT's aangeleverd, vooral omdat de IOD niet de capaciteit had om de zaken zelf ter hand te nemen. De informatie die de IOD beschikbaar had, is gedeeld met IMT's die vervolgens met deze zaken aan de slag gingen.

4.6. Functioneel Parket

4.6.1. *Inleiding*

In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze het FP functioneert. De formatie en organisatie van het FP worden beschreven, de wijze waarop het FP stu-

ring uitoefent op de opsporingsonderzoeken, het contact met de rechtbanken, de prioriteitstelling, de registratie, de vervolging en terugkoppeling van zaken.

4.6.2. *Formatie en organisatie*

In het eerste ontwerp van de organisatie van de milieutaak van het FP hadden de handhavingseenheden eenzelfde bezetting van ongeveer 20 fte. In de praktijk bleek de werklust van regio tot regio te verschillen. In later jaren heeft de leiding van het FP de feitelijke bezetting aangepast aan de geconstateerde werkdruk. Dat blijkt ingewikkelder dan het lijkt. Voor een goede afweging moeten de gebiedsgrootte, het aantal aangeleverde zaken en de complexiteit van de aangeleverde zaken in aanmerking worden genomen. Thans tellen de eenheden één teamhoofd, drie tot zes officieren van justitie, vijf tot negen secretarissen en administratieve ondersteuning. De respondenten van de handhavingseenheden bleken niet allemaal van mening dat taakomvang en bezetting inmiddels bij elkaar passen: de een vond de bezetting te hoog terwijl de ander er nog wel enige werkkraft bij kon gebruiken.

Tabel 4.16 bevat een overzicht van de bezetting van de verschillende organisatieonderdelen van het FP per december 2008. Uit de tabel blijkt onder meer dat de feitelijke bezetting ruim vier fte meer telt dan de formatieve bezetting. De landelijke specialistische eenheid milieu, die tot taak heeft het topsegment van zaken van het FP af te doen, telt aanzienlijk minder fte dan de formatieve bezetting. Een deel van die activiteiten is nu ondergebracht bij de afdeling Centraal/milieu. Verder valt op dat de afdelingen Onderzoek en expertise en Beleid en Intake zijn opgeheven en samengevoegd in het team Verwerving en Expertise. De belangrijkste taak van deze afdeling is de informatiepositie van het FP op het terrein van de milieucriminaliteit op te bouwen.

Tabel 4.16 Bezetting organisatieonderdelen FP (december 2008)

Onderdeel	Formatieve bezetting	Feitelijke bezetting
HHE Amsterdam	18,25	23,29
HHE Den Bosch	19,75	20,7
HHE Rotterdam	18,25	17
HHE Zwolle	22,75	23,08
Centraal/milieu		4,5
Landelijke specialistische eenheid/milieu	7	1
Verwerving & Expertise	11,5	11,5
PIOFAH	9,5	9,5
Totaal	106,5	110,57

Bron: informatie beschikbaar gesteld door de leiding van het FP

De medewerkers van het FP, zowel de officieren als de parketsecretarissen, zijn aanvullend geschoold voor hun taken op het terrein van de milieucriminaliteit. Sommige respondenten bij de politie gaven te kennen dat officieren of parketsecretarissen niet altijd over die expertise op milieuterrein beschikken die de betreffende respondenten nodig achtten. De leiding van het FP meent daarentegen dat

de medewerkers van het FP over voldoende kennis en kunde beschikken. Vanuit de leiding van het FP is aangegeven dat de noodzaak voor vergaande milieuspecialisatie niet moet worden overschat. De leiding van het FP acht algemene strafrechtelijke expertise belangrijker dan specifieke kennis op het terrein van het milieurecht. Het is volgens de leiding van het FP daarom ook niet noodzakelijk dat milieuofficiëren langer dan de bij het OM gebruikelijke periode van zes à zeven jaar bij het FP blijven; de normale functieroulatie zou ook bij het FP moeten gelden.

De ervaringen in de eerste drie jaar van het FP hebben geleerd dat het vervullen van vrijvallende formatieplaatsen niet altijd even gemakkelijk gaat. Verschillende respondenten uit handhavingseenheden meldden dat zij problemen hebben ervaren bij het werven van nieuwe medewerkers en dat enkele vacatures langdurig open hebben gestaan. Als een mogelijke oorzaak hiervan noemden de respondenten het gebrek aan aanzien van het milieu binnen het OM. In verband hiermee is het FP buiten het OM juristen gaan werven voor onder meer officiersfuncties – volgens de recente ervaringen met succes. Het gevolg hiervan is evenwel dat de formatieplaatsen bij het FP langer openstaan. Juristen van buiten het OM behoeven voordat zij zelfstandig bij het FP aan de slag, nog een opleiding tot officier van justitie te volgen. Zij ontvangen deze opleiding terwijl zij gedurende een jaar gedetacheerd zijn bij een arrondissementsparket.

Binnen het FP is geen sprake van inhoudelijke specialisatie op het terrein van de milieucriminaliteit: alle officieren behandelen alle voorkomende zaken. De medewerkers bij de handhavingseenheden hebben aangegeven ook geen behoefte te hebben aan specialisatie. Bij de geografisch grootste handhavingseenheden is wel een werkverdeling gemaakt naar regio: daar zijn aan officieren en/of parketsecretarissen specifieke politieregio's toegewezen.

De organisatie en de werkprocessen van de milieutaak van het FP waren bij aanvang van de werkzaamheden nog niet uitgekristalliseerd. Sinds 2005 is daar wel aan gewerkt. Zo heeft men, volgens de leiding van het FP, inmiddels een grote mate van eenheid weten te bewerkstelligen in de administratieve processen in de handhavingseenheden: de registratie en beoordeling van zaken, de zittingsvoorbereiding, het strafrechtelijk beslag en de ontnemingsvorderingen. Een beschrijving van werkprocessen ten aanzien van de aansturing van de politie en alles wat daar mee samen hangt ontbreekt echter.

4.6.3. *Aansturing*

4.6.3.1. Algemeen

Het FP heeft tot taak de politie en de bijzondere opsporingsdiensten aan te sturen bij de uitvoering van hun strafrechtelijke milieutaak. Deze aansturing betreft zowel aangelegenheden van beheer (voor welke taken en prestaties worden de be-

schikbare opsporingsmiddelen ingezet?) als gezag (de opsporing in afzonderlijke zaken).

De leiding van het FP heeft een raamwerk voor de aansturing vastgelegd in een document getiteld *Beleidskader 2007 – 2010 Functioneel Parket*. Dit document bevat een algemene beschrijving van onder meer een aantal prioriteiten; richtlijnen aangaande de vormgeving van de relatie met de opsporingseenheden alsmede aanwijzingen omtrent de verdere uitwerking van dit beleid. Zo stelt het Beleidskader, dat de vakdepartementen VROM en LNV zelf primair verantwoordelijk zijn voor het opstellen van handhavingsarrangementen voor hun beleidsterrein. Het ministerie van LNV heeft in het verlengde hiervan, in samenspraak met het FP, een *Handhavingsarrangement 2008 OM LNV AID* opgesteld, waarin ook de relatie van het FP tot de AID-DO wordt geregeld. Het ministerie van VROM heeft een *Handhavingsarrangement 2008 OM Inspectoraat-Generaal VROM* gemaakt, waarin ondermeer de onderlinge relatie van het FP en de VROM-IOD wordt toegelicht. Het Beleidskader vormt voorts ‘de basis voor het maken van afspraken over de taakuitoefening van de RMT’s en IMT’s’ en voor de beheersmatige aansturing van de regiokorpsen.

4.6.3.2. *Beheersmatige aansturing*

Bij de beheersmatige aansturing van de politiekorpsen heeft het FP een afgeleide positie. Voor de aansturing wordt gebruik gemaakt van jaarlijkse prestatiedoelstellingen die worden overeengekomen in de regionale driehoek. In de praktijk geeft het FP de arrondissementsparketten te kennen welke prestaties aangaande milieuhandhaving het van de regiokorpsen verlangt. Het FP is daarvoor ondersteund door de eenheid *Kennisadviesering Milieu* van de Politieacademie die een standaarddocument heeft opgesteld voor een milieuparagraaf in het regionale jaarplan van de regiokorpsen.¹⁹⁵ Ieder jaar stuurt de hoofdofficier van het Functioneel Parket zijn collega’s van de arrondissementsparketten een brief waarin wordt aangegeven wat het FP wil dat de RMT’s en IMT’s dat jaar zullen leveren. Meer in het bijzonder bevat de brief prioriteiten van het FP, richtlijnen voor het aantal en soort van zaken dat de milieuteams dienen te onderzoeken, een indicatie van de voor de milieutaak in te zetten capaciteit en aanwijzingen inzake de informatiehuishouding.¹⁹⁶ De hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket wordt geacht deze aanspraken in te brengen in het driehoeksoverleg.

Zoals in hoofdstuk 3 is besproken heeft men voor deze indirecte positie van het Functioneel Parket gekozen om te voorkomen dat de politiekorpsen vanuit verschillende kanten van het OM tegelijkertijd aangestuurd zouden worden. Alle

195. Kennisadviesering milieu Politieacademie, ‘De politiemilieutaak in het regionale jaarplan, 16 augustus 2007’.

196. Brief d.d. 6 april 2006 van de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket aan de hoofdofficieren van justitie van de arrondissementsparketten inzake ‘Milieuafspraken in het korpsjaarplan 2007’, kenmerk Bu/BD2006/12. En Brief d.d. 8 april 2008 van de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket aan de hoofdofficieren van justitie van het arrondissementsparket Assen inzake ‘Politiebeleidsplannen, prestaties milieupolitie’, kenmerk Blu/BD2008/747.

claims van het OM ten aanzien van de inzet van politiemiddelen verlopen via het arrondissementsparket: 'één loket'. Voor het Functioneel Parket heeft dit wel tot gevolg dat de positie niet zo sterk is als sommige respondenten wenselijk achten. Omdat het FP geen gezagsrelatie heeft ten opzichte van de arrondissementsparketten, moet het FP veelal bij de hoofdofficier van het arrondissement lobbyen om de gewenste prioriteiten en prestatielijsten in de prestatieafspraken opgenomen te krijgen. Dit heeft niet altijd succes. Wanneer een hoofdofficier van een arrondissementsparket het nodig acht om af te wijken van de claims van het FP, heeft het FP formeel geen verhaal. Dat neemt niet weg dat zowel de leiding van het FP als de teamleiders van de handhavingseenheden er vaak wel in slagen om langs informele weg veel voor elkaar te krijgen. Tenminste één teamleider gaf te kennen dat hij zich zo nodig bij de hoofdofficier van justitie in het driehoeksoverleg voegt en aan de beraadslagingen deelneemt. De leiding van het FP heeft beaamd dat dit een goede aanpak is: "als leidinggevende van een handhavingseenheid dient men een netwerker te zijn". Overigens is vanuit de leiding van het FP aangegeven dat aan de eenheid in optreden van het OM 'als concern' nog wel het een en ander verbeterd zou kunnen worden.

Binnen het FP is men niet onverdeeld gelukkig met de uitkomsten van de beheersmatige aansturing van de regiokorpsen. Eén van de probleempunten die door respondenten in de handhavingseenheden naar voren is gebracht, is dat de afspraken die in de regionale driehoek worden gemaakt te globaal zijn om er de korpsleiding echt op aan te kunnen spreken. De meeste respondenten zouden wel afwijken van de op kwantitatieve doelstellingen gebaseerde aansturing. Daarvoor in de plaats zouden zij zich meer op de kwaliteit van de opsporingsactiviteiten willen richten. Men realiseert zich echter ook dat een kwantitatieve norm binnen de huidige constellatie de enige harde norm is waarop men de politie kan aanspreken. Bovendien is het uit het oogpunt van bedrijfsvoering onontkoombaar om te blijven werken in termen van aantallen zaken. Zo moeten zittingen worden gepland en voor die planning is inzicht nodig in niet alleen de aard, maar vooral ook het aantal op de rol te zetten zaken.

Om een indruk te geven van resultaten die het FP van de politiekorpsen verlangt, is in tabel 4.17 een overzicht gegeven van de kwantitatieve prestaties die in de jaren 2005 – 2007 met de politiekorpsen zijn overeen gekomen. De prestatienormen per korps omvatten niet alleen het aantal door het RMT te behandelen zaken maar ook de lichtere zaken die de basispolitiezorg dient te leveren. Tabel 4.17 maakt verder inzichtelijk in hoeverre de politieregio's in staat zijn geweest te voldoen aan de prestatienormen. Ook de feitelijke prestaties betreffen de activiteiten van de RMT's en de basispolitiezorg tezamen. Verder bevat de tabel gegevens over de prestaties van de VROM-Inspectie, de AID en overige instanties. Bij deze diensten gaat het om een totaalcijfer per jaar – dus met inbegrip van lichte zaken die niet door het FP, maar door de arrondissementsparketten worden afgedaan.

Tabel 4.17: Productie in aantallen zaken zoals geregistreerd bij OM; productienormen politieregio's

	Prestatie	Prestatie	Prestatie	Prestatienorm	
	2005	2006	2007	2005	2006-2007
AID	-	2070	1977	-	-
VROM-Inspectie	-	220	158	-	-
Overig *	-	4325	3549	-	-
Politieregio's	7.493	7531	5659	9.305	12.020
Amsterdam-Amstelland	413	103	111	730	1140
Brabant Zuid-Oost	361	347	201	395	460
Brabant-Noord	370	399	218	342	370
Drenthe	83	192	145	175	310
Flevoland	115	203	99	145	180
Friesland	420	576	481	390	390
Gelderland-Midden	144	131	115	265	410
Gelderland-Zuid	207	212	175	235	350
Gooi en Vechtstreek	84	58	51	140	220
Groningen	268	350	303	360	440
Haaglanden	572	545	359	765	1060
Hollands-Midden	309	312	180	330	420
IJsselland	376	452	286	310	310
Kennemerland	81	137	174	265	440
Limburg Noord	241	209	162	245	320
Limburg Zuid	246	216	212	410	520
Midden- en West-Brabant	228	335	226	450	660
Noord- en Oost-Gelderland	646	548	472	460	460
Noord-Holland-Noord	463	546	361	360	360
Rotterdam-Rijnmond	787	400	387	935	1200
Twente	168	320	209	275	400
Utrecht	406	369	376	585	770
Zaanstreek-Waterland	109	167	138	185	230
Zeeland	226	217	111	255	290
Zuid-Holland-Zuid	198	187	87	270	310
IMT Amsterdam-Amstelland & Gooi	..*	..*	2		
IMT Haaglanden & Hollands Midden	..*	..*	5		
IMT Noord- en Oost Nederland	..*	..*	4		
IMT Noord-West & Midden Nederland	..*	..*	1		
IMT Zuid	..*	..*	8		
IMT Rijnmond & Zuid-Holland-Zuid	..*	..*	0		
Totaal	-	14146	11343		

Bron: Inventarisatie formatie RMT's 2008 en Inventarisatie formatie RMT's 2006. en Functioneel Parket Magazine #3 mei 2008 en Functioneel Parket Magazine #1 mei 2007

* Zaken ingebracht onder meer door provincies, de FIOD-ECD, gemeenten, de Douane, de Arbeidsinspectie, verschillende andere inspecties en de belastingdienst. Ook de zaken van de KLPD categoriseert het FP onder 'overige'. Het KLPD heeft in 2006 870 zaken aangedragen, in 2007 was dat 795 zaken.

** De zaken die de IMT's in 2005 en 2006 bij het FP hebben ingebracht, heeft het FP niet als zodanig geregistreerd. Om deze reden kunnen hierover geen gegevens worden verschaft. Dit wil niet zeggen dat de IMT's in deze jaren geen zaken bij het FP hebben ingebracht. Een overzicht van aantallen zaken van de verschillende IMT's 2006 volgens opgave van de teams zelfs wordt verwezen naar tabel 4.14.

4.6.3.3. Aansturing van zaken

Indien de politie optreedt voor de opsporing van milieudelicten, zijn de officieren van het Functioneel Parket belast met het gezag over de politie, overeenkomstig artikel 13 Politiewet 1993. De uitoefening van dit gezag krijgt in de praktijk op uiteenlopende wijzen gestalte. Meer in het bijzonder is er aanzienlijke variatie in aansturing te constateren op de volgende aspecten.

De betrokkenheid van de officier bij de selectie van niet-routinezaken loopt nogal uiteen, zo werd in paragraaf 4.2.3.7 reeds geconstateerd. Het interregionale selectieoverleg (ISO) dient de keuzen van nieuw te behandelen zaken voor te bereiden. Het ISO vergadert over het algemeen eens in de zes weken. Formeel beslist de officier van het FP in het ISO aan de hand van preweegdocumenten of een zaak wordt aangepakt of niet. In de praktijk komt de beslissing daaromtrent nogal eens op andere wijze tot stand. Ook worden de doeleinden en de afbakening (welke verdachten? voor welk delict of delicten?) van een meer complex onderzoek nogal eens bepaald zonder dat de officier daarbij betrokken is. Dit heeft wel tot gevolg gehad dat de opsporing strafdossiers opleverde waarmee de officier geen vervolging kon of wilde instellen. Zaken waarvan het dossier niet door de officier van justitie wordt geaccepteerd, worden niet als prestatie van het politieteam geregistreerd. In enkele regio's is inmiddels de afspraak gemaakt dat de aard, omvang en afbakening van zware en middelzware zaken altijd door de officier van justitie wordt vastgesteld, althans geaccordeerd, voordat een opsporingsonderzoek van start gaat. De officier van justitie committeert zich daarmee ook in principe aan vervolging.

Sinds 2008 is de Milieukamer operationeel. De portefeuillehouder Milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket kunnen in dit forum gezamenlijk de regie voeren over prioriteiten en selectie van zaken. Op die manier kan meer uniformiteit tot stand worden gebracht in aansturing en selectie van zaken.

Voorts komt de uitoefening van het gezag van het FP tot uiting in de leiding die de officier van justitie gedurende het opsporingsonderzoek geeft. Daarvoor zijn enkele structurele voorzieningen getroffen. De handhavingseenheden, in de persoon van een officier van justitie of van een parketsecretaris, hebben met de meeste RMT's een maandelijks overleg over lopende zaken. In enkele gevallen is een parketsecretaris eens in de twee weken een dag bij het RMT om op die manier de kwaliteit van het opsporingsonderzoek in lopende zaken te bewaken. In andere gevallen hebben medewerkers van de handhavingseenheid periodiek telefonisch overleg met teamchefs van RMT's en IMT's. Eén handhavingseenheid vaardigt eens per twee weken een parketsecretaris af voor het zaaksoverleg van de IMT's binnen haar jurisdictie. De verantwoordelijkheid voor de relaties van het FP met afzonderlijke bijzondere opsporingsdiensten is bij verschillende accounthouders ondergebracht. De contacten met de AID-DO worden verzorgd door de handhavingseenheid Zwolle. De frequentie van het overleg is één maal per vier maanden. De handhavingseenheid Den Bosch is verantwoordelijk voor de betrekkingen met de VROM-IOD. Al met al dienen de handhavingseenheden een groot aantal betrekkingen te onderhouden. Dat is een tijdrovende aangelegenheid, temeer omdat hier, vooral voor de handhavingseenheden die een uitgestrekt rayon hebben, veel reistijd mee gemoeid is. Teamleiders van de handhavingseenheden zijn van mening dat men onvoldoende tijd overhoudt voor wat sommigen van hen als de kern-

taak van het FP beschouwen: de vervolging nadat het opsporingsonderzoek is afgerond.

Uit de voorgaande opsomming blijkt de diversiteit in de structurele voorzieningen voor aansturing. De feitelijke aansturing van afzonderlijke zaken vertoont nog meer verscheidenheid. Aan de ene kant van het spectrum staat de officier van justitie (of een parketsecretaris namens de officier) van wie de bemoeienissen met een opsporingsonderzoek zich beperken tot de formele momenten, bijvoorbeeld toestemming verlenen voor het gebruik van een bijzonder opsporingsmiddel. Aan de andere kant van het spectrum vindt men de zaaksofficier die zich al voorafgaande aan het onderzoek uitvoerig informeert, bepaalt wat de reikwijdte, de afbakening en de resultaten van het onderzoek zullen moeten zijn en die gedurende de loop van het onderzoek belangrijke keuzen maakt of accordeert. Kortom, leiding geeft aan de opsporing. De grote verscheidenheid in betrokkenheid en wijzen van gezagsuitoefening (zie ook paragraaf 4.2.3.8) wordt voor een deel bepaald door het belang, de complexiteit en de omvang van de zaak. Routinezaken behoeven weinig bemoeienis, ingewikkelde zaken met veel vertakkingen daarentegen kunnen intensieve leiding van de zaaksofficier vergen. Voor een ander deel lijkt de mate van bemoeienis af te hangen van de persoonlijke opvattingen en keuzen van de betreffende officier. Het is bij het OM usance de officier van justitie een aanzienlijke professionele vrijheid te laten aangaande de wijze waarop de officier in afzonderlijke zaken gezag uitoefent. Vanuit het perspectief van de politieteams veroorzaakt deze variëteit nogal eens onduidelijkheid omtrent hetgeen van de politie verwacht wordt.

4.6.4. Afhandeling van zaken

4.6.4.1. Registratie van zaken

Wanneer een opsporingseenheid een zaak heeft afgerond dan wordt het procesverbaal met het strafdossier van de zaak aan het FP overgedragen. Het FP schrijft een zaak in in 'Compas', het digitale registratiesysteem van het OM. Het FP registreert zoals gemeld uitsluitend indien het strafdossier in de ogen van de zaaksofficier in beginsel toereikend is voor vervolging. Met name wanneer wordt nagelaten bij de aanvang, of gedurende de loop van het onderzoek, afspraken te maken tussen het politieteam en de officier van justitie kan een afgerond onderzoek voor de officier niet hanteerbaar blijken. Als een zaak niet in Compas wordt geregistreerd, telt het betreffende onderzoek niet mee als een door het team geleverde prestatie. Bij de beoordeling van de vraag of het team aan de jaarlijkse taakstelling heeft voldaan telt zo'n (soms veel menskracht kostend) onderzoek dan niet mee. Dit geeft aanleiding tot frustratie bij zo'n politieteam.

Bij de politieteams bestaat behoefte aan standaardisatie om het verkeer met het FP te vereenvoudigen en de aansturing effectiever te maken. Het FP zou bijvoorbeeld een lijst kunnen verstrekken met die aspecten die leidend moeten zijn voor de

reikwijdte van een onderzoek en ook een lijst met vereisten waaraan een strafdosier in milieuzaken moet voldoen. Voorts zouden de politiemilieu teams en het FP standaard processen verbaal voor verschillende soorten zaken kunnen overeen komen. Dergelijke sturingsdocumenten worden thans niet gebruikt, met uitzondering van een document met algemene maatstaven waaraan processen-verbaal en procesdossiers moeten voldoen. De leiding van het FP onderkent dat de communicatie tussen het FP en de politie op dit punt verbeterd zou kunnen worden.

4.6.5.2. Vervolging en strafmaat

De tabellen 4.18 t/m 4.21 bevatten gegevens omtrent de afhandeling van zaken die het FP in 2006 en 2007 heeft verwerkt. Wanneer beide jaren met elkaar vergeleken worden valt op een aantal punten een stijgende lijn te constateren. Het aantal zaken, het aantal transacties en geldboetes, de gemiddelde hoogte van opgelegde geldboetes en het aantal zwaardere zaken (blijkend uit het aantal zittingen voor de meervoudige kamer) zijn in 2007 allemaal hoger dan in 2006. Dit komt overeen met de doelstellingen die het FP nastreeft.

Tabel 4.18: Aantal zaken en verdeling instroom per handhavingseenheid

	2006		2007	
	Aantal zaken	percentage	Aantal zaken	percentage
Amsterdam	3083	21,8%	2906	25,6%
Den Bosch	3682	26,0%	2484	21,9%
Rotterdam	2218	15,7%	1857	16,4%
Zwolle	5163	36,5%	4096	36,1%
Totaal	14146	100%	11343	100%

Bron: Jaarverslag 2007 HE Rotterdam; Jaarrapportage Milieu 2006, cluster BKF, afd. bedrijfsvoering, 9 maart 2007,

Tabel 4.18 geeft het aantal milieuzaken weer dat in 2006 en 2007 is binnengekomen bij het OM. Het gaat daarbij niet alleen om zaken van een RMT, IMT en BOD die worden afgehandeld door het FP, maar ook (voor een aanzienlijk deel) om lichte zaken bijvoorbeeld afkomstig van provincies en gemeenten die door arrondissementen zijn afgedaan. De tabel laat zien dat het aantal zaken gedaald is.

Tabel 4.19: Transacties in zaken aangebracht door regiokorpsen

	2006	2007
Aantal transacties	4282	3290
Totaalbedrag transacties	€ 2.777.981,-	€ 3.120.150,-
Gemiddeld bedrag per transactie	€ 648,76	€ 948,37

Bron: Jaarverslag 2007 HE Rotterdam; Jaarrapportage Milieu 2006, cluster BKF, afd. bedrijfsvoering, 9 maart 2007,

Uit tabel 4.19 blijkt dat het aantal zaken dat getransigeerd is, in 2007 is gedaald ten opzichte van 2006. Verder maakt de tabel inzichtelijk dat het gemiddelde bedrag van een transactie is gestegen. Tabel 4.20 laat zien dat het aantal opgelegde geldboetes stijgt en dat ook het gemiddelde bedrag van een onvoorwaardelijke geldboete in 2007 hoger ligt dan in 2006. Uit tabel 4.21 blijkt dat het aantal zittin-

gen bij een meervoudige kamer een stijgende lijn laat zien. Deze cijfers ondersteunen de stelling van het FP dat een opwaartse trend is ingezet. Deze trend betekent dat minder getransigeerd wordt, de handhavingseenheden zwaardere zaken ter zitting brengen, en/of dat de rechter zaken zwaarder bestraft. De opbouw van kennis en ervaring bij het FP heeft hier volgens de respondenten van het FP positief aan bij bijgedragen.

Tabel 4.20: Opgelegde geldboetes

	2006	2007
Aantal geldboetes	1667	2369
Totaalbedrag geldboetes	€ 3.009.620,-	€ 6.265.954,-
- Voorwaardelijk	€ 1.220.488,-	€ 2.118.480,-
- Onvoorwaardelijk	€ 1.789.132,-	€ 4.147.474,-
Gemiddelde geldboete	€ 1.805,41	€ 2.644,98
- Voorwaardelijk	- ¹⁹⁷	-
- Onvoorwaardelijk	€ 1.073,26	€ 1.751,-

Bron: Jaarverslag 2007 HE Rotterdam; Jaarrapportage Milieu 2006, cluster BKF, afd. bedrijfsvoering, 9 maart 2007

Tabel 4.21: Zittingen meervoudige kamer

	2006	2007
Aantal zittingen meervoudige kamer	421	465

Bron: Jaarverslag 2007 HE Rotterdam; Jaarrapportage Milieu 2006, cluster BKF, afd. bedrijfsvoering, 9 maart 2007

Met betrekking tot de hoogte van de geëiste straffen bestaat een verschil in perceptie tussen respondenten van de politieteams en respondenten van het FP. Vanuit de politie meent men dat het FP te lage straffen eist, te vaak schikt en te weinig optreedt tegen natuurlijke personen. De respondenten van de politieteams vermoeden dat dit komt door een te hoge werkdruk bij het FP en door een gebrek aan specifieke kennis van het milieurecht die vereist is om complexe zaken goed te vervolgen. Respondenten van het FP wijzen erop dat de hoogte van de straf rechtstreeks samenhangt met de zwaarte van de aangeleverde zaken. Te veel zaken zijn in hun ogen nog 'bagatellen', waarvoor de strafmaat nu eenmaal niet hoog is. En wat het grote aantal schikkingen betreft: dat zou vooral te maken hebben met de kwaliteit van de aangeleverde processen-verbaal. Het FP zal een goed uitgerechercheerd strafdossier bij voorkeur voor de rechter brengen. Niettemin erkent de leiding van het FP dat ook op dit punt de communicatie tussen politie en FP verbeterd kan worden.

Op één punt is de verbetering al in gang gezet: de terugrapportage. De meeste handhavingseenheden namen in het verleden niet steeds de moeite om de politieteams op te hoogte te stellen van de wijze waarop de officier van justitie aangele-

197. Het is niet mogelijk op basis van de bij de onderzoekers beschikbare gegevens het gemiddelde bedrag van voorwaardelijke boetes per zaak uit te rekenen. Dit omdat in een zaak zowel een onvoorwaardelijke als een voorwaardelijke geldboete kan worden opgelegd.

verde zaken verder afhandelde. Slechts één van de handhavingseenheden heeft van meet af steeds verslag gedaan over de verdere afhandeling. Inmiddels wordt steeds vaker automatisch of tijdens overleg tussen het FP en RMT's en IMT's informatie over de afloop van zaken teruggekoppeld.

5. Het systeem beoordeeld

5.1. Samenvatting van de bevindingen

De centrale vraag voor het onderhavige evaluatieonderzoek is, wat de effectiviteit is van het strafrechtelijk handavingsarrangement zoals zich dat overeenkomstig de voorgaande schets heeft ontwikkeld. Meer in het bijzonder dient te worden vastgesteld “of de gekozen structuur adequaat is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is, gelet op het aanbod, de aard en de zwaarte van de milieucriminaliteit”.¹⁹⁸ Het antwoord daarop, zoals dat in het onderhavige rapport wordt gegeven, kan worden samengevat aan de hand van de deelvragen die leidend waren bij het onderzoek.

5. *In hoeverre is de huidige structuur van de (strafrechtelijke) milieuhandhaving een voldoende voorwaarde voor een effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieutaak?*

Het systeem heeft vier centrale *ontwerpkenmerken*: specialisatie, organisatie op maat, inbedding in bestaande structuren en ontwikkeling van een toegespitste informatiehuishouding. Specialisatie houdt in dat ca 510 politiemensen en ca 125 medewerkers van het OM geheel zijn vrijgesteld voor de opsporing van vervolging van milieucriminaliteit en dat hun activiteiten worden georganiseerd in afzonderlijke en als zodanig herkenbare milieueenheden. Organisatie op maat wil zeggen dat de organisatie van de opsporing is toegesneden op verschillende vormen van milieucriminaliteit. Inbedding van de gespecialiseerde eenheden van politie en OM in bestaande structuren moet bevorderen dat efficiënt gebruik kan worden gemaakt van de schaalvoordelen van de moederorganisatie. De toegespitste informatiehuishouding is ontworpen met het oog op het speciale karakter van milieucriminaliteit: het is ‘haalcriminaliteit’ en de informatie erover komt gefragmenteerd beschikbaar. Deze vier kenmerken leiden tezamen tot een in beginsel adequaat ontwerp, is de conclusie van hoofdstuk 3. Op enkele punten echter zijn in het systeem ingebouwde spanningen te constateren. Hoofdstuk 3 noemt er drie:

- De spanning tussen (herkenbare) specialisatie en inbedding;
- De verschillende geografische schaal waarop de milieueenheden van de politie en die van het OM zijn georganiseerd;
- De scheiding van ‘gezag’ en ‘beheer’ in de aansturing van de milieuactiviteiten van de politie.

198. Brief van de ministers van justitie en van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties en van de staatssecretaris van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de Tweede Kamer, 25 maart 2004, Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 91.

De *realisatie* van het systeem zoals het was ontworpen is voor een redelijk deel geslaagd, voor een ander deel achter gebleven bij de bedoelingen. Wat de specialisatie betreft: er zijn zowel bij de politie als bij het om als zodanig herkenbare milieueenheden. De feitelijke bezetting en de ondersteuning van de specialisatie is echter bij een aantal korpsen niet op het vereiste niveau, zo blijkt uit hoofdstuk 4. De ‘organisatie op maat’ blijkt in de praktijk soms tot onvoldoende omvang van teams te leiden. De organisatie van de inzet van politie voor de opsporing van kleine criminaliteit en leefbaarheidszaken in de basispolitiezorg is onvoldoende herkenbaar. De inbedding van de gespecialiseerde teams in bestaande structuren is op zich verwezenlijkt, maar de ondersteuning die daarvan zou moeten uitgaan komt niet altijd tot zijn recht. De ontwikkeling van een toegesneden informatiehuishouding tenslotte staat nog aan het begin. Terecht heeft de politie de informatiehuishouding in het Politiemilieuplan 2011 tot een speerpunt van de verdere ontwikkeling van de bestrijding van milieucriminaliteit gemaakt. De vormgeving en invoering van het systeem van strafrechtelijke handhaving vertonen daarnaast een aantal specifieke knelpunten die in het onderstaande terug zullen komen.

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat de huidige structuur van de strafrechtelijke handhaving qua ontwerp deugdelijk is, maar een aantal gebreken vertoont. De invoering van het systeem is inmiddels een eind gevorderd maar is nog onvolledig. Voor een meer effectieve uitvoering van de strafrechtelijke milieutaak is de structuur dus nog niet voldoende.

6. *Hoeveel en welk type milieuzaken zijn er in 2006 en 2007 strafrechtelijk gehandhaafd?*

Een globaal overzicht van de productie van het systeem is te vinden in tabel 5.1. Meer uitgebreide overzichten zijn opgenomen in de tabellen 4.17 en 4.14.

Tabel 5.1: Prestaties en productienormen milieusysteem

	Prestatie 2005	Prestatie 2006	Prestatie 2007	Prestatienorm	
				2005	2006-2007
AID	-	2070	1977	-	-
VRM-Inspectie	-	220	158	-	-
Overig*	-	4325	3549	-	-
Politieregio's (RMT'S en BPZ)	7.493	7531	5659	9.305	12.020
IMT's **		67	20		
Totaal	-	14213	11343		

Bron: *Inventarisatie formatie RMT's 2008 en Inventarisatie formatie RMT's 2006*, en *Functioneel Parket Magazine #3 mei 2008* en *Functioneel Parket Magazine #1 mei 2007*. Uitgebreider overzicht in de tabellen 4.17 en 4.14.

* KLPD, provincies, de FIOD-ECD, gemeenten, de Douane, de Arbeidsinspectie, verschillende andere inspecties en de belastingdienst.

**Schatting, voor 2005/2006 gebaseerd op eigen opgaven van de teams, en voor 2007 op registratie van het FP.

In algemene zin kan worden gezegd dat vooral de opsporing en vervolging van zware en georganiseerde milieucriminaliteit niet op het vereiste niveau is. Wel kan uit de cijfers worden opgemaakt dat er de afgelopen jaren een zekere verschuiving is opgetreden van kleinere naar meer ‘betekenisvolle’ zaken. Men zie

daarvoor de tabellen 4.17 t/m 4.21. Zo is het aantal zittingen voor milieuzaken van de meervoudige kamer van 2006 naar 2007 toegenomen met 10 % toegenomen. De omvang in geld van opgelegde boetes is in diezelfde periode met 130 % gestegen.

7. *In hoeverre is de capaciteit en kwaliteit van de strafrechtelijke milieuhandhavers passend bij het aanbod en de complexiteit van de milieucriminaliteit en de ter beschikking gestelde NMP-gelden?*

De kwantitatieve bezetting van het Functioneel Parket ligt met 110 fte per eind 2008 (zie tabel 4.16) zo'n tien procent onder de de NMP-norm van 125 fte. De gemeten kwantitatieve inzet bij de politie is ca. 73 fte (oftewel vijftien procent) minder dan de minimale NMP-norm van 480 fte (zie tabel 4.2). De vraag in hoeverre de gemeten kwantitatieve bezetting toereikend is voor een effectieve aanpak van de milieucriminaliteit is moeilijker te beantwoorden. Een belangrijk knelpunt, dat hiervoor reeds werd aangestipt, is dat de informatiehuishouding nog bepaald niet op orde is. Daardoor is geen van de betrokken deskundigen in staat ook maar bij benadering te zeggen wat de daadwerkelijke omvang van de milieucriminaliteit is. Er zijn voldoende casuïstische aanwijzingen om aan te nemen dat de zware en georganiseerde milieucriminaliteit vele malen groter is dan wat thans wordt opgespoord. Daarmee is niet gezegd dat de normatieve bezetting niet toereikend is. Verbetering van de informatiepositie, gevolgd door een andere, meer op de zware criminaliteit gerichte inzet van de beschikbare politiemiddelen, zou voorsnog voldoende kunnen zijn.

In kwalitatief opzicht is de feitelijke bezetting van zowel het FP als de opsporingseenheden steeds meer in overeenstemming gebracht met de vereisten van het stelsel. Niettemin is het behouden en verstevigen van de kwalitatieve bezetting vooral bij de politiekorpsen een voortdurend onderwerp van zorg. Het is één van de knelpunten die hieronder uitvoeriger zal worden besproken.

8. *Welke knelpunten bestaan er op dit moment nog bij de uitvoering van de strafrechtelijke milieuhandhaving?*

De institutionele vormgeving van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht zoals die in 2005 werd ingevoerd, was een ingrijpende verandering. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 lag de aanleiding tot deze metamorfose in de zoekgeraakte NMP-gelden. Financiële middelen, tien jaar eerder vanwege VROM aan het justitiële apparaat ter beschikking gesteld voor de versterking van de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, bleken niet meer traceerbaar. Onder druk van de minister van VROM moesten deze gelden en de daarmee samenhangende menskracht weer zichtbaar aan de milieuhandhaving besteed gaan worden. Van politiezijde ging men daar schoorvoetend mee akkoord: men trachtte in de onderhandelingen de milieuhandhaving zoveel mogelijk in te bedden in de normale politiestructuren. VROM en Justitie daarentegen streefden naar een duidelijk herkenbare afzonderlijke milieupolitie die zich meer zou gaan richten op 'echte' cri-

minaliteit, dus op grotere zaken. Uiteindelijk resulteerde dit in de keuze voor regionale en interregionale milieuteams.

Het op dat moment nieuw in te stellen Functioneel Parket Milieu diende een hoogwaardige gespecialiseerde eenheid van het OM te worden, een eenheid die complexe zaken van milieucriminaliteit met succes zou kunnen afhandelen. De milieuofficieren en de gespecialiseerde parketsecretarissen uit de afzonderlijke arrondissementen moesten daarvoor worden samengebracht in het ene milieuparket, gedeconcentreerd in vier handhavingseenheden. In de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht zou niet langer het milieu als zodanig centraal staan, maar datgene wat OM en politie als hun kerntaak beschouwen: de opsporing en vervolging van crimineel gedrag.

Het proces van verandering en ontwikkeling dat in 2005 in gang werd gezet, ontmoette, zoals veel van dit soort processen, aanzienlijk meer hindernissen dan in de ontwerpfase was aangenomen. Uit de documenten die aan de nieuwe vormgeving ten grondslag liggen, valt op te maken dat men ervan uitging dat de nieuwe organisaties er zouden staan per 1 januari 2005. In feite moest het grootste deel van de opbouw toen nog beginnen. Inmiddels is er veel tot ontwikkeling gebracht. Een tussenevaluatie uit 2006 stelde vast dat het nieuwe systeem inmiddels “op de rails stond”. Niettemin diende er nog heel wat gedaan te worden om op het niveau van inrichting en functioneren te komen dat de ontwerpers van het systeem en de verantwoordelijke gezagsdragers voor ogen stond. Het evaluatierapport noemde de volgende knelpunten:

1. Onvoldoende zicht op gekwalificeerde zaken
2. Onvoldoende effectieve selectie van zaken
3. Te weinig balans tussen organisatie en werkvoorraad
4. Kwetsbare professionaliteit
5. Uiteenlopende percepties op capaciteit, financiering, taakverdeling en aansturing
6. Gefragmenteerde kennis en informatiemanagement
7. Ontbreken regie implementatie

Inmiddels zijn weer enige jaren verstreken. Het onderhavige onderzoek is een doorlichting van de stand van zaken van medio 2008. Hoofdstuk 4 van dit rapport bevat een beschrijving van het functioneren van het handhavingssysteem in die peilperiode. In algemene zin valt uit die beschrijving te leren dat er opnieuw vorderingen zijn gemaakt. Niettemin is de ontwikkeling van het handhavingssysteem nog steeds niet waar zij moet uitkomen. De betrokkenen in het veld zijn zich dat ook wel bewust. De politie heeft een politiemilieuplan opgesteld, een beleidsplan gericht op de totstandkoming van een milieuorganisatie bij de politie die voldoet aan alle daaraan te stellen eisen. Het beleidsplan, onder de naam Milieu in Ontwikkeling is geaccordeerd door de Raad van Hoofdcommissarissen en heeft een

tijdshorizon tot 2011.¹⁹⁹ Voor een deel is het plan een herformulering van de voornemens en referenties die in 2004 al op papier werden gezet. Daarnaast bevat het ook een nieuwe en aangescherpte aanpak, met name ten aanzien van informatiebeheer en van monitoring. Ook bij het Openbaar Ministerie zijn nieuwe plannen in de maak om de inrichting en werking van het Functioneel Parket in zijn algemeenheid en het milieudeel ervan in het bijzonder verder te verbeteren. Zoals gezegd, daar is aanleiding toe, want de strafrechtelijke milieuhandhaving voldoet in veel opzichten nog niet aan de doelstellingen die in 2005 werden geformuleerd.

De volgende paragrafen bevatten een inventarisatie van de voornaamste problemen die nu en in de toekomst nog zullen moeten worden aangepakt. Veel ervan is wel al intern onderkend en aan een aantal is ook gewerkt. Bij de bespreking van de problemen zullen we steeds aangeven wat de aanvankelijke gedachten in 2005 waren en hoever de feitelijke situatie daar nog van afwijkt. Ook zullen we waar relevant bespreken wat erover in de tussenevaluatie werd geconstateerd, welke vorderingen inmiddels zijn gemaakt, en welke voornemens er zijn om de problemen verder aan te pakken. De behandeling is ingedeeld in drie thema's: organisatie, prestatie en aansturing & controle.

5.2. De organisatie

5.2.1. *Eenduidigheid in de organisatorische vormgeving*

De uit 2004 stammende kaders voor de milieuteams hechtten sterk aan een uniforme inrichting en werkwijze. "De verschillende IMT's zijn zo veel mogelijk gelijkvormig ingericht", heet het in één van deze stukken.²⁰⁰ Hetzelfde gold ook voor de RMT's. Uit de beschrijving in de voorgaande hoofdstukken rijst daarentegen het beeld op van een aanzienlijke variatie in de kwaliteit, werkwijze, samenstelling, taakopvatting, prioriteiten en organisatorische inbedding van de regionale milieuteams, en (in veel mindere mate) ook van de interregionale milieuteams. Voorts laten ook de vier handhavingseenheden van het Functioneel Parket op onderdelen aanmerkelijke verschillen zien, met name ten aanzien van de taakopvatting en van de wijze van aansturing van de politie. De strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving is daardoor in de verschillende regio's niet gelijk. Dit gebrek aan uniformiteit kan onder meer daaruit verklaard worden dat er bij de invoering van de huidige structuur weinig centrale regie was. Bovendien zijn veel van de in de voorbereidingsfase ontwikkelde modellen en vereisten niet in de uiteindelijke referentiekaders terecht gekomen, kennelijk om de beleidsvrijheid van de afzonderlijke korpsen zo weinig mogelijk in te perken. Het gevolg was dat de implementatie is gebaseerd op algemeen en open geformuleerde beleidskaders die veel ruimte lieten voor regionale uitwerking. Voor zover het Functioneel Parket zich

199. Raad van Hoofdcommissarissen, Board Handhaving, "Milieu in Ontwikkeling, Politie-milieuplan 2011", Den Haag 2007.

200. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

actief inliet met de vormgeving van de politiemilieuteams, verschilde deze aansturing per handhavingseenheid. Dit gebrek aan uniformiteit heeft een aantal negatieve gevolgen die in volgende paragrafen nog afzonderlijk zullen worden behandeld: het laat te veel ruimte aan afzonderlijke korpsen om op de milieuhandhaving te bekibbelen; het maakt het lastig om prestaties in kwalitatief en kwantitatief opzicht te vergelijken en het bemoeilijkt de aansturing vanuit het Functioneel Parket.

In de tussentijdse evaluatie werd een gebrek aan centrale regie geconstateerd en, daarmee samenhangend, grote verschillen, van korps tot korps, in vormgeving en functioneren. Sindsdien is een aantal verbeteringen te constateren. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft de noodzaak van eenheid in vormgeving en aanpak opnieuw bevestigd in het Politiemilieuplan 2011. Het plan noemt een aantal te versterken of nieuw in te voeren voorzieningen om die eenheid meer gestalte te geven – met name in het hoofdstuk “Monitoren en verbeteren”. Een jaarlijkse audit op kernegegevens van de strafrechtelijke milieuhandhaving moet de basis bieden voor een permanente gezamenlijke verbetering van het functioneren.

Van belang is voorts dat in de loop van 2008 de zgn. Milieukamer operationeel is geworden. De portefeuillehouder milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen en de Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket kunnen in dit forum gezamenlijk regie voeren over prioriteiten, zaakskeuze en daarmee indirect ook op de kwaliteit van de opsporing. Zodoende zou de Milieukamer kunnen bijdragen aan een versterking van de eenheid van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Vooralsnog echter is die eenheid er onvoldoende.

Het voorgaande leidt samengevat tot het volgende knelpunt:

Knelpunt 1:

De inrichting en werking van de milieuteams van de politie zijn niet uniform en voldoen vaak nog niet aan de landelijke vastgestelde uitgangspunten.

5.2.2. De afbakening van de taken tussen de opsporingseenheden

De kaderstellende documenten besteden veel aandacht aan de afbakening van de taken van de regionale en interregionale milieuteams. Men vindt er richtlijnen als “interregionale milieuteams richten zich met name op de opsporing van bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit”,²⁰¹ terwijl de regionale milieuteams de middelzware milieucriminaliteit voor hun rekening moeten nemen. Deze taakafbakening lijkt op papier duidelijk, maar wordt in de praktijk lang niet altijd onverkort gehanteerd. Een belangrijke reden daarvoor is dat de toedeling van mid-

201. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

delzware of bovenregionale zaken niet alleen geschiedt op basis van de aard en inhoud van de zaak, maar ook wel op basis van de beschikbare capaciteit bij IMT's en RMT's. Ook blijkt er van regio tot regio verschil te bestaan in de interpretatie van zware, middelzware en lichte milieucriminaliteit. Het resultaat is dat IMT's soms zaken doen die eerder bij een RMT zouden thuis horen, terwijl een enkel RMT zaken doet die qua aard en inhoud eigenlijk door een IMT zou moeten worden opgepakt. Er zijn overigens ook gebieden waar IMT's en RMT's succesvol met elkaar samenwerken en gebruik maken van elkaars expertise en capaciteit. Men vult elkaar dan goed aan.

Een tweede afbakening is die tussen de taken van de IMT's en de taken van de AID-DO en de VROM-IOD. In de voorbereidingsfase werd het belang van een goede afstemming al gesignaleerd.²⁰² Volgens het relevante referentiekader zou het Functioneel Parket het initiatief hebben moeten nemen voor een nadere uitwerking van deze afbakening.²⁰³ In de praktijk is er niettemin nogal wat overlap, bijvoorbeeld op terreinen als de illegale handel of invoer van vogels en vuurwerk. De bijzondere opsporingsdiensten zijn bevoegd gezag, maar hun (regie)rol is niet altijd duidelijk voor IMT's. Soms is sprake van regelrechte concurrentie tussen RMT's, IMT's en BOD'en, met name wanneer een politieteam een tekort aan (gekwalficeerde) zaken in portefeuille heeft.

In de praktijk blijkt het lastig om de afbakening scherper te krijgen. Met name als het gaat om complexe bovenregionale zaken is een gezamenlijke aanpak vaak de beste optie. Het politiemilieuplan 2011 onderstreept de noodzaak van samenwerking, met name op het vlak van het verzamelen en verwerken van informatie.

Knelpunt 2:

De ontworpen afbakening van de taken van de verschillende opsporingseenheden blijkt in de praktijk niet altijd goed werkbaar.

5.2.3. De kwaliteit van de milieuteams

Volgens de plannen dienden de regionale en interregionale milieuteams met ingang van 1 januari 2005 kwalitatief en kwantitatief op sterkte te zijn en als herkenbare eenheden te functioneren. Dit was een veel te optimistische planning. Weliswaar heeft men in de meeste korpsen een goede poging gedaan om de teams georganiseerd te krijgen, maar men stuitte op veel problemen. Deskundige en ge-

202. "Om de kwaliteit van de opsporing te verhogen is het van belang dat experts van VROM nauw samenwerken en netwerken onderhouden met experts van de politie. Met de leiding van de AID dienen bindende principeafspraken te worden gemaakt over de inzet van AID-specialisten in onderzoeken van de IMT's (en RMT's). Daarnaast is het belangrijk dat op nationaal niveau informatieuitwisseling en samenwerking plaatsvindt tussen AID-DO en de UMC/dNRI" Aldus Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

203. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

interesseerde politieambtenaren bleken schaars. Er was druk op de beschikbare middelen. In de verschillende korpsen werd de inzet op afwijkende wijze geteld. In het tussentijdse evaluatierapport van 2006 werd het volgende geconcludeerd:

“De nieuwe organisatie staat als geheel op de rails. Op een aantal punten wijkt de organisatie echter nog (behoorlijk) af van de uitgangspunten en afspraken uit 2004. Zo is de capaciteit nog niet bij de (inter)regionale milieuteams op orde, moet er kwalitatief nog een slag worden gemaakt in de bezetting bij (...); is een aantal werkprocessen nog onvoldoende uitgekristalliseerd of geëffectueerd en is de houding ten aanzien van de milieutaak veeleer reactief (en defensief) dan proactief en ondernemend.”

In de daaropvolgende twee jaar zijn opnieuw vorderingen gemaakt. Vrijwel alle milieuteams zijn nu herkenbare eenheden die zich alleen met milieudelicten bezig houden. Er valt echter een grote variatie in de kwantitatieve en kwalitatieve bezetting van de afzonderlijke teams te constateren. Een aantal RMT's functioneert nog onder de maat.

De formatieve omvang heeft te lijden onder de druk binnen veel korpsen om met beperkte middelen veel verschillende taken te verrichten. De milieutaak wordt dan als één van de vele taken en soms als de sluitpost op de begroting gezien. De gevolgen:

- De formele capaciteit van de meeste teams is (soms veel) kleiner dan op grond van de NMP-gelden verwacht mocht worden.
- Veel teams en de bijzondere opsporingsdiensten kampen met onderbezetting in vergelijking met de toegewezen formele capaciteit.
- De kwalitatieve bezetting van de politieteams is wisselend.
- Door de relatief geringe bezetting van de meeste RMT's is het niet goed mogelijk om specialisten (bijvoorbeeld een milieujurist of milieukundige op HBO- of WO-niveau) binnen een team te hebben.
- Vacatures zijn moeilijk te vervullen als gevolg van het slechte imago van het milieu onder politieambtenaren en van de relatief ongunstige beloning.
- Doordat vacatures moeilijk te vervullen zijn, is het soms onontkoombaar om teamleden te benoemen die niet optimaal toegerust zijn voor een functie.
- In verband met noodzakelijke cursussen en opleidingen zijn teamleden vaak afwezig.

De opbouw van de teams kost veel tijd en inspanning. De korpsen hebben zich blijkens de referentiekaders verplicht om goede medewerkers te behouden en een carrièrepad binnen het milieu te bieden. Daarvan komt in de praktijk weinig terecht. De regels en afspraken voor tewerkstelling (bij een RMT) of detachering (bij een IMT) zijn vaak dusdanig dat er een groot risico bestaat dat teamleiders en teamleden binnen vier tot zes jaar een heel andere functie buiten de milieucriminaliteit krijgen toegewezen.

- De verplichte doorstroming van teamleiders en teamleden van de IMT's en sommige RMT's heeft tot gevolg dat veel in de loop van de tijd opgebouwde kennis en ervaring weer verloren gaat.

Voor de kwaliteit van het opereren van de milieuteams is het onontbeerlijk dat zij gebruik kunnen maken van specialistische kennis en vaardigheid van andere onderdelen van korpsen. Doorgaans zijn er adequate voorzieningen voor deze ondersteuning, maar in de praktijk is het vaak lastig om deze te mobiliseren. Voor de inschakeling van een observatieteam of een eenheid technische opsporing moet het milieuteam concurreren met de claims van vele andere recherche-eenheden. Toegewezen formatie bij een centrale eenheid voor informatieverwerking blijkt in de praktijk vaak niet ingevuld te worden.

- Specialistische inleen uit andere onderdelen van het korps is nogal eens problematisch.

Samengevat: de bemensing van de milieuteams is een voortdurende bron van zorg. De moederkorpsen geven dit onderwerp lang niet altijd de aandacht die het behoort te krijgen, wil men voldoen aan de vereisten die in de referentiedocumenten zijn gesteld. In de tussenevaluatie werd al gesignaleerd hoe kwetsbaar de milieupolitie is op professioneel vlak. In het Politiemilieuplan 2011 (paragraaf 5.1) wordt vooral (en terecht) aandacht geschonken aan het aspect opleiding van individuele politieambtenaren: onderwijs in milieurechercheonderzoek, een 'prof-check milieu'; permanente her- en bijscholing van milieuspecialisten en van politiemensen in de BPZ. Wat ontbreekt is een initiatief om de schaarse deskundigheid die inmiddels in de milieuteams aanwezig is ook op langere termijn veilig te stellen.

Knelpunt 3:

De milieuteams voldoen over het geheel genomen niet, althans niet geheel, aan de kwantitatieve en kwalitatieve vereisten die daaraan landelijk zijn gesteld.

5.2.4. De landelijke opsporingsdiensten en de zware criminaliteit

Landelijk opereren twee bijzondere opsporingsdiensten (de VROM-IOD en de AID-DO) plus een milieuteam bij het Korps Landelijke Politiediensten. Het productteam milieu van de KLPD heeft geen opsporingstaak, maar richt zich op versterking van de informatiepositie ten behoeve van de politie en de bijzondere opsporingsdiensten en op het ondersteunen van opsporingsonderzoeken. De AID-DO heeft een gespecialiseerde opsporingstaak: de dienst richt zich op overtredingen van regelgeving op het terrein van LNV. Een deel van deze wetsschendingen kan ook aangemerkt worden als milieucriminaliteit. Met name de zwarte handel in exotische dier- en plantensoorten is een domein van internationaal georganiseerde criminaliteit. De VROM-IOD ten slotte dient zich bezig te houden met de strafrechtelijke handhaving van de VROM-regelgeving en is actief op het terrein van de nationale en internationale milieucriminaliteit. De afbakening van de verschillende taakstellingen van de bijzondere opsporingsdiensten en de IMT's is in de praktijk niet altijd werkbaar. In de praktijk komt het voor dat zowel de AID-DO,

de VROM-IOD als de IMT's zich, zij het met accentverschillen, richten op de opsporing van dezelfde vormen van (zware) milieucriminaliteit.

De organisatie zoals die thans bestaat is historisch gegroeid, vanuit de specifieke departementale structuur. De daaruit voortvloeiende gefragmenteerde structuur is niet voldoende toegesneden op de maat van de (inter)nationale criminele organisaties. De kennis en know how op opsporingsgebied van de verschillende opsporingsdiensten wordt door de fragmentatie onvoldoende benut. Kennis die bij een dienst beschikbaar is wordt niet als vanzelfsprekend aangewend voor opsporing door andere diensten. De bijzondere opsporingsdiensten en het productteam milieu van de KLPD zijn bovendien relatief klein en hebben slechts capaciteit voor (ondersteuning van) een beperkt aantal onderzoeken. De diensten slagen er hierdoor niet echt in greep te krijgen op de zware (inter)nationale georganiseerde milieucriminaliteit. Dat is een probleem omdat een steeds groter deel van de lucratieve handel in afval en CITES-producten internationaal van aard is.

Knelpunt 4:

De organisatie van de opsporing van zware milieucriminaliteit op landelijk niveau is gefragmenteerd en niet voldoende toegesneden om op te treden tegen de (inter)nationaal georganiseerde criminaliteit.

5.3. De prestaties

5.3.1. De informatiepositie van de milieupolitie

Het onderscheidend kenmerk van milieucriminaliteit is dat het om zogenoemde "haalcriminaliteit" gaat.²⁰⁴ Er wordt doorgaans geen aangifte gedaan. Meer nog, in de meeste gevallen zullen rechercherende ambtenaren zelf, met veel moeite, moeten vaststellen dat er überhaupt sprake is van strafbare feiten. Er zijn kwalitatief hoogwaardige voorzieningen nodig om criminele activiteiten te kunnen reconstrueren uit een veelheid van feiten en feitjes, afkomstig van onder meer bestuurlijke toezichthouders en uit restmateriaal van rechercheonderzoek.

In de voorbereidende teksten is het een en ander te vinden over de noodzaak, juist op het terrein van de milieucriminaliteit, van een heel goede informatiehuishouding. Over de wijze waarop die gestalte zou moeten krijgen wordt minder gezegd. Men hoopte dat er voldoende informatieuitwisseling tussen opsporingsinstanties tot stand zou kunnen komen door op "efficiënte wijze gebruik te maken van bestaande structuren". Met de term 'bestaande structuren' werd verwezen naar het systeem van nationale en regionale informatieknooppunten (NIK en RIK's) dat

204. "Ook de informatiepositie is een belangrijke randvoorwaarde voor het succesvol functioneren van het IMT. Omdat het gaat om haalcriminaliteit is het van belang proactief informatie in te winnen." Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

voor de recherche als geheel is opgetuigd. Echter, de RMT's en de IMT's zouden zelf verantwoordelijk blijven voor het verzamelen en verrijken van gegevens. De milieuteams zouden daarvoor moeten beschikken over "herkenbare informatiecapaciteit".²⁰⁵ Voor de aanlevering zou men afspraken moeten maken met de informatieknooppunten die dienden te worden vastgelegd in een informatieprotocol.²⁰⁶

In de praktijk hebben politie en opsporingsdiensten (nog steeds) een gebrekkige informatiepositie. Van alle problemen waarmee de strafrechtelijke milieuhandhaving nog kampt is dit waarschijnlijk het grootste struikelblok. Daarvoor is een aantal oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats is er, anders dan in de basisdocumenten aangegeven, sprake van een enorme versnippering van de informatieverwerving en -verwerking over milieucriminaliteit. Er zijn vele actoren actief op dit terrein (bijzondere opsporingsambtenaren van bestuursorganen, individuele milieuteams, bijzondere opsporingsdiensten, KLPD). Informatie wordt echter niet structureel gedeeld en informatiesystemen sluiten niet op elkaar aan.

In de tweede plaats blijken regionale en landelijke informatievoorzieningen (de informatieknooppunten, de criminele inlichtingendiensten)²⁰⁷ niettegenstaande de aanwijzingen in de beleidskaders, nauwelijks gericht en ingericht te zijn op milieucriminaliteit. Het milieu heeft er doorgaans een lage prioriteit. Indien capaciteit is gereserveerd is deze beperkt (zoals bij het KLPD) en niet voldoende herkenbaar. Als gevolg daarvan functioneren deze informatieverwerkers voornamelijk reactief, op basis van concrete vragen vanuit milieuteams. Criminaliteitsbeeldanalyses zijn schaars.

De milieuteams zelf werken in belangrijke mate reactief, uitzonderingen daargelaten. Men maakt vooral gebruik van informatie die beschikbaar komt uit bestuurlijk toezicht. Men komt er doorgaans niet aan toe zelf actief zaken te "halen" of crimineel gedrag bloot te leggen dat al niet bij bestuurlijke controles aan het licht kwam. Overigens wordt de bestuurlijke informatie ook lang niet altijd adequaat aangeleverd. De reactieve opstelling van veel milieuteams heeft onder meer te maken met de beperkte capaciteit, het gebrek aan informatiespecialisatie, de prioriteiten binnen het team en de heersende taakopvatting. Deze zelfde omstandigheden leiden er ook toe dat de milieuteams en de informatieknooppunten beschikbare informatie vaak niet structureel analyseren en veredelen. De bijzondere opsporingsdiensten geven zelf te kennen dat zij wel een goede informatiepositie hebben.

Een laatste omstandigheid die de milieu-informatiehuishouding van de politie negatief beïnvloedt is het gebrekkige presteren van de basispolitiezorg op dit punt.

205. Project Bovenregionale Recherche, Kaders ten behoeve van de inrichting, expertise en intelligence van het Interregionale Milieu Team, versie 4 d.d. 9 september 2004.

206. Werkgroep Intelligence I.M.T., Rapport van de werkgroep intelligence, d.d. 27 september 2004.

207. De Dienst Nationale Recherche Informatie / Unit Milieucriminaliteit is er voor de ondersteuning van vooral de IMT's en RMT's door coördinatie van informatie, het aanbieden van netwerken en het leveren van producten en expertise." Project Vormgeving Interregionale Milieuteams, Eindrapportage Werkgroep Expertise, d.d. 5 augustus 2004.

In de voorbereidende stukken werden omtrent de bijdrage van de BPZ hoge verwachtingen geformuleerd:

“Een RMT kan alleen goed functioneren als in de BPZ voldoende aandacht bestaat voor de politiemilieutaak. Een RMT is namelijk voor een groot deel afhankelijk van de informatie vanuit de BPZ. Een RMT kan zelf bijdragen aan een goed functioneren van de BPZ door collega’s in de BPZ te adviseren, aan hen de inhoudelijke speerpunten van het RMT kenbaar te maken en waar mogelijk intern met hen samen te werken.”²⁰⁸

En ook:

“De oog- en oorfunctie op milieugebied is neergelegd bij de basispolitiezorg (BPZ). De BPZ heeft op milieugebied tot taak op straat eenvoudige milieudelicten te signaleren en zelfstandig af te handelen en niet eenvoudige milieudelicten en andere relevante zaken te signaleren en door te geven aan het regionale milieuteam.”²⁰⁹

In de praktijk komt er weinig informatie vanuit de basispolitiezorg. Leidinggevend en uitvoerend bij de BPZ hebben over het algemeen niet veel affiniteit met het milieu. De milieutaak verliest vaak de concurrentie met de vele andere taken die in de basispolitiezorg om aandacht vragen. De leidinggevenden zouden volgens het referentiekader het voorbeeld moeten geven:

“Verder is het voor de BPZ van belang dat het politiemanagement laat blijken dat zij aandacht voor milieu in de BPZ waardeert. Dit dient terug te komen in de beleidsplannen en de beoordeling van medewerkers. De milieutaak moet met concrete prestatieafspraken worden verankerd in de regionale en districtelijke beleidsplannen en de kennis en kunde van milieuwetgeving moet onderdeel uitmaken van de beoordeling van het functioneren van medewerkers van de BPZ.”²¹⁰

Aan deze referentie wordt formeel nog wel geregeld voldaan. Voor de praktijk van het politiewerk in de BPZ blijkt dat echter weinig gevolgen te hebben. Daarbij komt dat de relatie tussen het RMT en de taakaccenthouders in de BPZ louter functioneel is: vanuit het RMT kunnen geen instructies gegeven worden.

Kortom, in de aanloop naar de huidige milieupolitie is voor de informatieverzameling en -verwerking een aantal zinvolle voorstellen en referenties geformuleerd. In de praktijk van het politiewerk is daar weinig van verwezenlijkt. Tegelijkertijd erkennen alle betrokkenen dat een toereikende informatiehuishouding de belangrijkste van alle basisvoorwaarden voor een goed functionerende opsporing van milieudelicten is. In de tussentijdse evaluatie werd het gebrek daaraan dan ook nadrukkelijk gesignaleerd. Het is niet zonder reden dat het verzamelen en verwerken van veiligheidsinformatie de hoeksteen van het Politiemilieuplan 2011 is. Het plan herformuleert een aantal voornemens en maatregelen, die in veel gevallen overigens ook reeds in de voorbereidingsdocumenten uit 2005 zijn te vin-

208. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

209. Idem.

210. Raad van Hoofdcommissarissen, Het referentiekader voor de politiemilieutaak, Eindconcept d.d. 22 juli 2004.

den. Daarenboven bevat het plan een opzet voor een stelsel van strategische en tactische analyses op regionaal en landelijk niveau. De meeste van die voornemens moeten nog worden geoperationaliseerd en geïmplementeerd. Het plan heeft, zoals gezegd, een tijdshorizon tot 2011. De doelstellingen en de uitwerking daarvan zijn in het plan overigens niet zodanig scherp geformuleerd dat in 2011 goed te meten valt of alle voornemens zijn uitgevoerd.

Knelpunt 5:

De informatiehuishouding van het handhavingssysteem op het terrein van de milieucriminaliteit is onder het niveau dat vereist is voor een opsporing met kennis van zaken.

5.3.2. De zaken die de milieupolitie onderzoekt

Van de interregionale milieuteams wordt, krachtens de referentie, verwacht dat zij “bovenregionale ketengerichte zaken” onderzoeken. De regionale milieuteams worden geacht zich bezig te houden met middelzware criminaliteit. Uit het onderzoek blijkt dat bepaald niet alle, door de RMT’s onderzochte zaken gekwalificeerd kunnen worden als middelzwaar. Een complicatie hierbij is dat een goede registratie ontbreekt (zie knelpunt 7) en er ook geen eenduidige definitie is wat onder een middelzware zaak verstaan kan worden. De zaken waaraan de interregionale milieuteams werken bevinden zich qua zwaarte vaak tegen of onder de ondergrens van het type zaken dat IMT’s geacht worden te doen. De bijzondere opsporingsdiensten hebben wel grotere zaken onder handen, maar het aantal is beperkt. Het feit dat zo weinig van de onderzochte zaken voldoen aan de daarvoor gestelde maatstaven heeft met een aantal omstandigheden te maken.

In de eerste plaats is er een rechtstreeks verband met hiervoor behandelde problemen: de gebreken in de kwaliteit van milieuteams (knelpunt 3) en de ontoereikende informatiepositie (knelpunt 4). Daarnaast speelt ook een rol dat althans sommige RMT’s nog vooral gericht zijn op bulkzaken in plaats van op ‘betekenisvolle zaken’. Voor een deel is dat de taakopvatting van de betreffende politieambtenaren, voor een ander deel worden teams ook opgezadeld met lichte zaken die vanuit de regio bij het RMT worden neergelegd. Doet het RMT een dergelijke zaak niet, dan doet niemand het.

Een voorziening die bedoeld is om de prioriteitstelling te verbeteren is het Interregionaal Selectieoverleg (ISO). In een aantal regio’s dragen de ISO’s inderdaad bij aan een betere keuze van te onderzoeken gevallen. In sommige regio’s echter dienen zaken die in het ISO en op basis van preweegdocumenten geselecteerd zijn, in een regionaal recherche-overleg te concurreren met commune zaken waarvoor ook capaciteit beschikbaar moet komen. De milieuzak legt het door de beperkte prioriteit voor het milieu dan vaak af tegen het commune delict. Meer in het alge-

meen functioneert het ISO niet overall optimaal, onder meer omdat het aantal bijeenkomsten en de ingebrachte preweegdocumenten beperkt zijn.

In de tussentijdse evaluatie werd geconstateerd dat er onvoldoende zicht was op gekwalificeerde zaken en dat de selectie van zaken niet effectief was. Inmiddels is er een duidelijke tendens waarneembaar dat de milieuteams zich meer en meer gaan richten op “betekenisvolle” zaken. Zo is er in 2007 ook een toename van het aantal milieustrafzaken dat diende voor een meervoudige kamer in vergelijking met 2006. Factoren die aan deze kwaliteitsverbetering bijdragen zijn: de strakkere sturing van het FP op de selectie van zaken, de groeiende ervaring en kennis die milieuteams opdoen met grotere zaken en het gegeven dat bij steeds meer RMT's medewerkers worden vrijgemaakt van de bagatelzaken en zo beschikbaar komen voor grotere opsporingsonderzoeken. De betrokkenheid van de Milieukamer die in 2008 van start is gegaan, zal naar verwachting ook een positief effect hebben op de kwaliteit van de te onderzoeken zaken.

Knelpunt 6:

De kwaliteit van de in behandeling genomen zaken voldoet over de gehele linie nog niet aan de landelijk geformuleerde maatstaven voor RMT's (middelzware zaken) en IMT's (zware of bovenregionaal ketengeoriënteerde zaken).

5.4. Aansturing en controle

5.4.1. De sturing door het Functioneel Parket

Het Functioneel Parket mag, als bevoegd gezag, worden geacht de milieuteams van de politie pro-actief aan te sturen. Van een goede aansturing is onder meer sprake indien zaken waarvoor een opsporingsonderzoek wordt gestart, tot vervolging leiden en zo mogelijk tot een veroordeling. Daarvoor is nodig, zeker in de meer complexe zaken, dat vanaf het begin van het opsporingsonderzoek overeenstemming tussen de leidinggevende politieambtenaar en de verantwoordelijke officier bestaat over de afbakening, de aanpak en het beoogde eindresultaat van het onderzoek.

In de praktijk voldoet de sturing vanwege het FP nog niet altijd aan de eis, zij het dat de eerste drie jaren aanzienlijke vorderingen zijn gemaakt. Er zijn in dit opzicht nog verschillen te constateren tussen de afzonderlijke handhavingseenheden en tussen individuele officieren. De officier van justitie is steeds vaker de bepalende functionaris bij het stellen van prioriteiten, bij het selecteren en afbakenen van zaken en bij de strategische keuzen gedurende de looptijd van een opsporingsonderzoek. Niettemin komt het ook nog voor dat de vertegenwoordiger van de handhavingseenheid vrijwel onzichtbaar is tot het strafdossier op tafel ligt. Tot op zekere hoogte is de aansturing maatwerk en zal de aanpak van geval tot geval moeten verschillen. Dit verklaart echter niet alle variatie die werd aangetroffen.

De wisselvalligheid in de kwaliteit van de aansturing heeft allerlei oorzaken en achtergronden.

Een belangrijke oorzaak kan gevonden worden in de wisselende kwaliteit van de personele bezetting van de handhavingseenheden, gedurende de eerste drie jaar van het milieuparket. De bezetting waarmee men begon was georiënteerd op een andere wijze van werken en een aantal van de oudgedienden vond het moeilijk om de omslag van 2005 mee te maken. Doorstroming loste dat probleem slechts ten dele op: het imago van milieuhandhaving is ook bij het OM slecht. Rekrutering van nieuwe gekwalificeerde medewerkers (parketsecretarissen, officieren van justitie) met materiedeskundigheid was daardoor lastig en het vasthouden van goede mensen wellicht nog lastiger. De leiding van het FP kon daardoor ook niet echt selecteren op vereiste vaardigheden zoals het vermogen om een politieteam aan te sturen. De leiding van het FP was zich wel bewust van deze problemen, maar daardoor nog niet bij machte om ze meteen op te lossen. Men heeft verschillende pogingen ondernomen om de geschetste vicieuze cirkel te doorbreken. Het aantrekken van nieuwe doorgaans jongere juristen van buiten het OM lijkt de meest succesvolle aanpak die door het FP recent steeds vaker wordt toegepast.

Daarnaast zijn er ook praktische belemmeringen voor een adequate sturing vanuit het FP. Geografische afstand is er één van. Dat geldt met name voor de handhavingseenheden Noord-Oost en Zuid: beide bestrijken een enorm gebied en het kost de medewerkers van het FP veel reistijd om fysiek aanwezig te zijn bij regionale milieuteams. Een andere, meer structurele barrière ligt in de scheiding van gezag en beheer waarmee het FP te maken heeft. Voor de reguliere arrondissementsparketten geldt dat de hoofdofficier ambtshalve deel uitmaakt van de bestuursorganen van het regiokorps: de beheersdriehoek en het regionaal college. Gezag en beheer van de politie komen in dit ambt samen. De hoofdofficier van het Functioneel Parket heeft zo'n positie niet. Voor de beheersmatige aansturing is het FP afhankelijk van de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten. Dat betekent onder meer dat instructies over de inzet van mensen en middelen of over de aantallen en soorten te onderzoeken zaken via de hoofdofficier van het arrondissement gegeven moeten worden. Deze hoofdofficier heeft uiteenlopende belangen met betrekking tot de inzet van de recherche te behartigen, en dan is het milieu soms een onder vele. Voor deze inbreuk op het normale sturingsmodel van de Politiewet is nog niet zomaar een oplossing voorhanden. Vaardige milieuofficieren weten de hindernissen overigens wel te omzeilen.

Knelpunt 7:

De aansturing van opsporingsonderzoeken door het FP biedt onvoldoende garanties voor een effectieve opsporing en vervolging.

5.4.2. *Taakstelling, monitoring en verantwoording*

Elk korps krijgt jaarlijks door het Openbaar Ministerie een taakstelling opgelegd voor te leveren prestaties. Weinig regionale milieuteams zijn er de afgelopen jaren in geslaagd deze taakstellingen te realiseren. De VROM-IOD heeft vanwege het beperkte aantal zaken dat men jaarlijks doet, geen taakstelling. Er is sprake van een zekere vrijblijvendheid in het functioneren en de prestaties van de strafrechtelijke milieuhandhaving. Hoewel de milieuteams taakstellingen krijgen opgelegd, worden zij er niet of nauwelijks aan gehouden. Zelfs grote afwijkingen qua aantal en aard van de zaken hebben geen consequenties. De prestaties van teams zijn mede als gevolg daarvan onderling moeilijk vergelijkbaar. Nu zijn de taakstellingen zelf ook nog niet zo'n stevige grondslag voor rekening en verantwoording. De taakstellingen worden opgelegd aan het korps als geheel en er wordt niet altijd onderscheid gemaakt naar de door de verschillende onderdelen (basispolitiezorg en regionaal milieuteam) te leveren prestaties. Daarbij komt, dat de taakstellingen werden geformuleerd in termen van aantallen lichte en middelzware zaken. Er was echter, zoals hiervoor al opgemerkt, geen eenduidigheid in de definitie van een 'middelzware zaak'. Er worden, in afwijking van het relevante referentiekader, diverse van elkaar afwijkende definities gehanteerd.²¹¹ Sinds 2008 raakt de (concreet gedefinieerde) term 'betekenisvolle zaken' van het FP wel steeds meer ingeburgerd. Dat is echter een nieuwe ontwikkeling. Lang was er een gebrek aan eenduidigheid in de omschrijving van de te verwachten prestaties. Het aantal zaken, het aantal processen-verbaal en het aantal verdachten zijn prestatie-indicatoren die variëren per korps. Taakstellingen worden inmiddels realistischer, onder meer doordat ze steeds vaker in overleg tussen FP en teamchef bepaald worden. Bovendien bevatten de meer recente taakstellingen de mogelijkheid van 'uitruil': tien kleine zaken voor één betekenisvolle zaak. De laatste koerswijziging van het FP zorgt er ook voor dat teams eerder geneigd zullen zijn meer zich minder te richten op kwantiteit en meer op kwaliteit.

Ten slotte laat de controle op de geleverde prestaties nog te wensen over. De registratiesystemen van de politie zijn verouderd. De eerste landelijke monitoring, die in 2008 werd uitgevoerd, vertoont nog een aantal gebreken. Een goed inzicht in de prestaties van de opsporingsteams ontbreekt daardoor. Deze monitoring is één van de maatregelen die in het Politie-milieuplan 2011 wordt aangekondigd. Ook wordt daarin de term 'audit' gebruikt. Dat is een aanzet voor een goede ontwikkeling aangaande verantwoording.

211. "Om op gedegen wijze uitvoering te kunnen geven aan de milieutaak is het voor de BPZ van belang dat een concreet onderscheid wordt gemaakt tussen eenvoudige en niet eenvoudige milieudelicten. Op die wijze is het helder voor de BPZ welke taak zij dient te verrichten".

Knelpunt 8:

De taakstelling die de politieteams vanwege het Functioneel Parket door de regionale driehoek opgelegd krijgen, is niet voldoende eenduidig en de verantwoording over de uitvoering ervan is gebrekkig.

5.5. Barrières voor verandering

De ambities voor de veranderingen van 2005 waren hoog. Tegelijkertijd was de uitgangspositie voor het verwezenlijken van deze ambities verre van gunstig. De inspanningen van de politie op het milieuterrein waren gefragmenteerd, vooral gericht op de kleinere overtredingen en verschilden sterk van korps tot korps. Het dreef op toevallige persoonlijke betrokkenheid van politieambtenaren in basiseenheden en soms in gespecialiseerde onderdelen van korpsen. Er was niet of nauwelijks gespecialiseerde kennis. De know how die in eerdere perioden was opgedaan was al weer vrijwel verdwenen. Bij het OM was het niet veel anders. De milieuficiëren bij de parketten hadden binnen de eigen organisatie een nogal geïsoleerde positie. De functie was één van de vele meer bijzondere OM-taken die men gedurende enige tijd bekleedde. De nadruk van de functie lag op netwerken, op het onderhouden van contacten met burgemeesters en opsporingsambtenaren. Hoogwaardige kennis en kunde, nodig om de zwaardere milieucriminaliteit aan te pakken, was nauwelijks aanwezig. Het nieuw ontworpen handhavingssysteem dat in 2005 werd ingevoerd, beoogde om al deze problemen in één ingrijpende verandering op te lossen. Zoals in hoofdstuk 3 uiteengezet, voorzag het ontwerp van het nieuwe systeem in een goed doordacht en werkbaar stelsel. Tegelijkertijd werd onvoldoende rekening gehouden met de remmende omstandigheden die hiervoor zijn samengevat.

Een deel van die factoren was van invloed op het veranderingsproces zelf. De nastreefde omschakeling vergde nogal wat van politie en justitie. Nieuwe eenheden moesten worden georganiseerd, communicatielijnen en aansturinglijnen dienden te worden ontwikkeld en de ondersteuning vanuit de moederorganisaties moest gestalte krijgen, om een paar belangrijke punten te noemen. Daarnaast werd het nodige gevraagd op het gebied van personeelsbeleid. De vereiste gespecialiseerde deskundigheid was niet zomaar beschikbaar, laat staan bijeen gebracht in levensvatbare teams. Deze opgave was lastig maar niet ongewoon bij een reorganisatie. Echter, de impliciete verwachting in het ontwerp van 2005, dat het nieuwe stelsel meteen in volle uitrusting van start zou kunnen gaan, was niet realistisch. Men kon er echter wel van uit gaan dat de problemen die zich hierbij voordeden, overgangsproblemen waren en derhalve tijdelijk van aard.

Daarnaast deden zich ook *structurele* omstandigheden voor die als meer permanente barrières voor de ontwikkeling van de strafrechtelijke milieuhandhaving kunnen gelden. Eén zo'n obstakel was de dominante cultuur bij politie en OM. De eerdere teloorgang van de NMP-gefinancierde milieuactiviteiten was een aanwij-

zing voor het feit dat ‘het milieu’ als afzonderlijk terrein van strafrechtelijke handhaving niet echt leefde. De lang gevestigde oriëntatie, in brede lagen van beide organisaties, op meer traditionele criminaliteit als geweldsdelicten, maakte dat er niet van nature steun te vinden was voor de aanpak van zoiets afwijkends als de milieucriminaliteit. Eén gevolg van deze omstandigheid is, dat het lastig was en is om alle functies in het handhavingssysteem op voldoende niveau te bezetten.

Een tweede structurele barrière was gelegen in de inrichting van de politieorganisatie als geheel. Krachtens de Politiewet 1993 is de politie georganiseerd in vijftwintig regionale korpsen en één landelijk korps. Hoewel Politie Nederland inmiddels een gegeven is, bezitten de afzonderlijke korpsen nog steeds een grote mate van autonomie. Die autonomie komt vooral ook tot uitdrukking in het beheer van de korpsen, de keuzen aangaande de inzet van mensen en middelen voor verschillende taken en doeleinden. Deze bevoegdheden berusten bij de bestuursorganen van de korpsen, de beheersdriehoek en het regionaal college, met de korpschef als spin in het web. Externe (landelijke) aansturing geschiedt voornamelijk via prestatieafspraken. Elk korps heeft te maken met een eigen complex van financiële mogelijkheden en van aanspraken op middelen. Het oplossen van dergelijke ingewikkelde allocatieve puzzels wordt makkelijker naarmate de beheerder meer mogelijkheden heeft om met middelen en formatie te schuiven. Specifieke uitkeringen met bestemmingsbinding of anderszins geoordeelde gelden en fte's zijn zo gezien een lastige inbreuk op de beheersvrijheid van het korps. Vandaar dat vanuit politieland steeds is aangedrongen op afschaffing van de bijdrageregeling voor de NMP-gelden. Vandaar ook dat er latente weerstand bestaat tegen eisen aangaande de omvang van milieu-opsporingsteams en andere verplichtingen met betrekking tot de inzet van formatie. Het politiemanagement heeft daarvoor een standaard uitdrukking: het gezag mag ‘het wat’ aangeven; laat ons ‘het hoe’ bepalen.

Gevolg van het voorgaande is dat de aansturing op prestaties die het FP geacht wordt te praktiseren, in feite tandoel is. Het FP en het OM beschikken niet over reële middelen om politiekorpsen en milieuteams waarvan de prestaties achterblijven, tot betere verrichtingen te bewegen.

Een derde structurele barrière is gelegen in de relatieve ontoegankelijkheid van relevante opsporingsinformatie. Milieucriminaliteit, het is al eerder opgemerkt, is haalcriminaliteit. Opsporingsdiensten, waaronder de politie, moeten veel tijd en aandacht investeren in het opbouwen van informatieposities. We zagen reeds dat de politie in beginsel wel voorzieningen voor het verwerken en verwerven van informatie heeft, maar dat deze nog onvoldoende geactiveerd worden. De uitvoering van het Politie-milieuplan 2011 zou in dit opzicht een grote verbetering betekenen.

Er zijn echter ook omstandigheden, buiten de organisatie van politie en justitie gelegen, die de toegankelijkheid van opsporingsinformatie bemoeilijken. Veel gegevens betreffende overtreding van milieuregeling berusten verdeeld bij de ongeveer vijfhonderd bestuursorganen die het bestuurlijk toezicht op de naleving

van de milieuregels uitoefenen. Deze informatie is daardoor gefragmenteerd, incidenteel en niet goed toegankelijk voor opsporingsambtenaren. Een vergaande integratie van de uitvoering van de bestuurlijke milieuhandhaving in omgevingsdiensten, zoals voorzien in het rapport van de commissie-Mans²¹², zou deze belemmering in belangrijke mate kunnen wegnemen. Grote handhavingseenheden zijn in staat relevante gegevens die aanwijzingen voor crimineel gedrag vormen, te aggregeren tot opsporingsinformatie die systematisch kan worden overgedragen aan de bevoegde opsporingsinstanties.

Indien men deze belemmerende omstandigheden in aanmerking neemt, dan moet de conclusie zijn dat de betrokkenen bij het FP en de opsporingsdiensten relatief ver gekomen zijn met het invoeren van het ontworpen stelsel. Dat neemt niet weg dat het nog beter zou kunnen en zou moeten. De betrokkenen in het veld zijn het daar ook over eens. De vraag is welke aanpak nodig is om dat doel te bereiken.

5.6. Vier scenario's

Bezien we de voorgaande analyses dan doemen verschillende scenario's op die er toe zouden kunnen leiden de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht verder te versterken.

1) Consolideren en door-ontwikkelen van het bestaande stelsel

In hoofdstuk 3 van dit rapport is al geconcludeerd dat het ontwerp van het handhavingstelsel dat in 2005 werd ingevoerd, op zich houdbaar is. De hiervoor bij elkaar gebrachte knelpunten zouden zich in veel mindere mate voordoen indien alle voornemens uit het ontwerp getrouw waren ingevoerd. Het Politie-milieuplan 2011 is, zoals gezegd, in veel opzichten een herformulering en aanscherping van de voornemens van toen en de invoering ervan past in dit scenario. Ook het FP zou verder kunnen werken aan de versterking van de uniformiteit en de kwaliteit van de aansturing.

Dit scenario berust voor een groot deel op bereidheid van individuen en functionarissen om de aanpak van de milieucriminaliteit voldoende aandacht en prioriteit te geven. Of dit kans van slagen heeft hangt in belangrijke mate af van de effecten van de belemmerende omstandigheden die hierboven zijn besproken. Als die omstandigheden er inderdaad toe leiden dat regelmatig andere keuzen worden gemaakt dan die welke nodig zijn voor een verdere ontwikkeling van het stelsel, dan zullen ook in 2011 nog niet alle knelpunten zijn verdwenen.

2) Versterking van de centrale aansturing

Dit scenario houdt rekening met de kwetsbaarheden en belemmeringen die in de omgeving van het handhavingstelsel aanwezig zijn – met name de relatieve autonomie van de politiekorpsen. Zoals hiervoor opgemerkt verwaterde de politiemili-

212. Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving: *De tijd is rijp*, Den Haag 2008.

eutaak toen de oorspronkelijke specifieke uitkering (NMP-gelden) werd toegevoegd aan de algemene uitkering aan de korpsen. Voor een adequate sturing op de inzet van mensen en middelen, maar ook op output, lijken de gulden koorden onontbeerlijk. De centrale sturing kan dan ook relatief eenvoudig versterkt worden door de specifieke uitkering voor de politiemilieutaak weer in te stellen. De minister zou de allocatieve bevoegdheid kunnen delegeren aan de portefeuillehouder Milieu van het Beraad van Hoofdcommissarissen. Deze vergelijkbare figuur bestaat ook op andere terreinen van politiezorg, zoals met betrekking tot de 500 extra wijkagenten en verkeershandhaving. De portefeuillehouder zou beslissingen over toekenning en inhouding dienen te nemen in overeenstemming met de hoofdofficier van het Functioneel Parket. De Milieukamer is daarvoor het aangewezen gremium. De verantwoordelijkheid voor de inzet van mensen en middelen blijft zo primair bij de politie zelf, maar de mogelijkheden van het FP voor integrale aansturing van de politie worden versterkt. De uniformiteit in de aanpak van de milieucriminaliteit kan worden bevorderd.

3) Schaal aanpassingen

Dit scenario vindt zijn aangrijpingspunt bij het geconstateerde knelpunt dat de afbakening tussen regionale en interregionale milieuteams en tussen de interregionale milieuteams en de bijzondere opsporingsdiensten minder goed werkt dan zich op papier liet aanzien. Om een minimale schaalgrootte te creëren zouden kleinere RMT's samengevoegd dienen te worden, een proces dat her en der overigens ook al in gang is gezet. De taak van de RMT's zou daarbij veel scherper afgegrensd moeten worden van de milieuhandhaving door de basispolitiezorg dan nu het geval is. Overigens, mocht het advies van de commissie-Mans worden ingevoerd, dan zal een aanzienlijk deel van de sanctionering die nu nog bij de BPZ ligt, overgaan naar de regionale omgevingsdiensten. Ook de afbakening van de taken van RMT's en IMT zou scherper moeten. De IMT's zouden zich, overeenkomstig hun oorspronkelijke taakstelling, geheel moeten richten op de bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit, terwijl de RMT's zich uitsluitend bezig houden met middelzware regiogebonden milieucriminaliteit. Om de fragmentatie van de werkzaamheden van de IMT's en bijzondere opsporingsdiensten het hoofd te bieden zou er op landelijk niveau een integratie moeten plaatsvinden van alle nationale opsporingsactiviteiten, in een daartoe geëigende (politie)dienst: het nationale dak. De effectiviteit van deze schaal aanpassingen zal groter zijn indien zij worden doorgevoerd in samenhang met de versterking van de centrale aansturing van scenario 2.

4) Radicale opschaling

Het oorspronkelijke ontwerp van het handhavingstelsel was mede gebaseerd op de gedachte dat milieucriminaliteit steeds lokale wortels heeft en dat daarvoor ook een lokale inbedding van de strafrechtelijke milieuhandhaving vereist is. Tegelijkertijd was de intentie vanaf 2005 dat de strafrechtelijke handhaving zich steeds meer zou richten op de bestrijding van de zware en middelzware milieucriminaliteit. Vanuit dat perspectief is er veel voor te zeggen om de RMT's als zelfstandige eenheden op te heffen en alle opsporing (al dan niet gedeconcentreerd) onder te

brengen bij de IMT's. Aldus wordt een geïntegreerde milieurecherche gecreëerd die potentieel effectiever en efficiënter kan opereren dan de huidige 29 milieuteams. Deze ingreep zou voorts de span of control voor de aansturing vanwege het FP en de (eventueel verder uit te bouwen) Milieukamer aanzienlijk terug brengen en daardoor in principe effectiever maken. Indien doorgevoerd in samenhang met scenario 2 zijn er nog meer voorwaarden geschapen voor een doeltreffende integrale sturing.

Een parallelle opschaling zou aan de kant van het FP moeten plaats vinden. Daartoe worden dan de handhavingseenheden geïntegreerd met de landelijke eenheid tot één gespecialiseerd milieuparket met als taken de aansturing van de IMT's en de vervolging van de zware en middelzware milieucriminaliteit. De bij het FP wel levende gedachte om de beide delen van het parket (milieu en fraude) samen te voegen heeft vanuit juridisch-technisch oogpunt voordelen. Vanuit het belang van het milieu is het echter minder wenselijk. Nu de aanpak van de milieucriminaliteit nog een betrekkelijke geringe status heeft scheidt de samenvoeging een risico voor verwatering van de milieuspecialisatie, terwijl juist een versterking vereist is. Een verdere verzelfstandiging van het milieuparket zou zeker binnen dit scenario meer voor de hand liggen.

Bijlage 1

Lijst van respondenten

De met een * aangeduide respondenten zijn geïnterviewd in het kader van het deelonderzoek naar de beleidstheorie.

Bastiaanse, H.	IMT Noord en Oost Nederland
Beek, P. van der	IPOL
Beumer, B.	Chef IMT Haaglanden/Hollands-Midden
Biezeveld, G.A. *	Functioneel Parket
Bloos, M.J.	Plv. hoofdofficier van justitie, Functioneel Parket
Bogers, A.	Chef RMT Brabant Zuid-Oost
Bogert, R.J.M. van den *	Plv. directeur VROM-inspectie Regio Oost
Bos, G.J. *	Plv. directeur-generaal Veiligheid, ministerie van BZK
Bos, W.	RMT Kennemerland
Brongers, M.	RMT Friesland
Craemer, R.W.M.	Hoofdofficier van justitie, Functioneel Parket (tot 1 oktober 2008)
Dees, Hans	RMT Zuid-Holland-Zuid
Elgeti, H.	Chef RMT Zuid-Holland-Zuid
Ens, J.	Chef RMT Limburg-Zuid
Föllings, P.	Chef RMT Brabant-Noord
Gelissen, F.M.T.	Teamleider handhavingseenheid Den Bosch, Functioneel Parket
Geppaart, H.	Chef RMT Midden en West Brabant
Groeneveld, A.	Chef IMT Amsterdam-Amstelland / Gooi en Vechtstreek
Haex, J.	IMT Noordwest en Midden Nederland
Heide, S. van der	Chef RMT Friesland
Heisteeg, B.J.W. van de	Chef RMT Gooi en Vechtstreek
Helmond, W.	Chef RMT Gelderland Midden en Gelderland Zuid
Hogeslag, W.	Chef RMT IJsselland
Hurkens, M.	Nederlands Politie Instituut
Jansen, E.	Chef RMT Amsterdam-Amstelland
Jansen, H.A. *	Projectleider implementatie referentiekader Bovenregionale Recherche
Jissink, R.	IMT Noord en Oost Nederland
Kant, J.H.P.	Wvd. Hoofd Opsporing, AID-DO
Keizer, M.	RMT Brabant Zuid-Oost
Kievit, J. *	Projectleider implementatie referentiekader Regionale Milieuteams
Klein Lankhorst, H.	Afdelingshoofd Strategie en Informatie, VROM IOD
Kolodziej, K.P.	Teamleider Informatie & Analyse, AID-DO
Kruize, M.A.	Chef RMT Kennemerland
Lammers, G.	Chef RMT Rotterdam-Rijnmond
Leest, R.C.C. van *	Arrondissementsparket Groningen
Leeuwen, A. van	IPOL
Linde, T. van der	KLPD
Lois, J.	IMT Noord en Oost Nederland
Lummen, J.	RMT Twente
Meer, A. van	Chef IMT Zuid-Nederland
Meer, Y.A. van der	Teamleider handhavingseenheid Amsterdam, Functioneel Parket
Meulen, J.A. van der	Chef RMT Drenthe
Muij, A.L.A.H. de	Teamleider handhavingseenheid Zwolle, Functioneel Parket
Niederländer, A.	Hoofd Opsporing, VROM-IOD

Nieuweboer, R.	Directeur VROM-IOD
Noort, H. van den	Chef RMT Zeeland
Pitstra, S.	Chef IMT Noordwest en Midden Nederland
Put, D. van der	Chef RMT Noord en Oost Gelderland
Raams, A.	RMT Zuid-Holland-Zuid
Rijck, R. de	Teamleider handhavingseenheid Rotterdam, Functioneel Parket
Rijkers, J.	RMT Brabant Zuid-Oost
Rooijackers, L.	RMT Brabant Zuid-Oost
Salomons, H.	RMT Kennemerland; IMT Noordwest en Midden Nederland
Scherpenisse, J.	IPOL
Schilder, A.	Chef RMT Hollands-Midden
Schilder, K.	RMT Kennemerland
Schipper, E.	Chef IMT Rotterdam Rijnmond / Zuid-Holland-Zuid
Seijlhouwer, M. *	Ministerie van BZK
Sollinger, H.	IPOL
Steenhuis, D.W. *	Voormalig portefeuillehouder Milieu, college van procureurs-generaal
Steffens, M.	Chef RMT Flevoland
Storm, C.	IMT Noord en Oost Nederland
Tersteeg, J.M.	Chef RMT Utrecht
Thuinte, P.	IMT Noordwest en Midden Nederland
Uijthoven, H.A.J.	Chef RMT Haaglanden
Velzen, M. van	Chef RMT Groningen
Vis, W.	Chef IMT Noord en Oost Nederland
Vlis, W. van der	IMT Noordwest en Midden Nederland
Vries, L. de	Chef RMT Limburg-Noord
Wagenaar, R.	Chef RMT Zaanstreek-Waterland en Noord-Holland-Noord
Wee, J. de	RMT Zuid-Holland-Zuid
Westbroek, J.	RMT Twente
Wijbenga, B.	Portefeuillehouder milieu, Raad van Hoofdcommissarissen
Wijk, A.H. van	Hoofdofficier van justitie, Functioneel Parket (vanaf 1 oktober 2008)
Winter, L.	RMT Kennemerland
Wit, A. de	Politieacademie
Witte, E.	IMT Noordwest en Midden Nederland
Zalm, G. van der	RMT Twente
Zuilen, Y. van	Chef RMT Twente
Zwol, C. van	RMT Brabant Zuid-Oost

De voor de reconstructie van de beleidstheorie aangezochte sleutelfunctionaris van het ministerie van Justitie was niet in de gelegenheid ons te woord te staan.

Bijlage 2

Schriftelijke enquête voor RMT-chefs

Regio: ...

Organisatie

1. Hoe is uw RMT organisatorisch ingebed?
 - het is onderdeel van de regionale recherche
 - het is een stafafdeling
 - het is een onderdeel van divisie ondersteuning
 - anders, namelijk ...

2. Wordt er in uw team een onderscheid gemaakt tussen medewerkers die zich specifiek richten op opsporing en medewerkers die zich richten op handhaving/opvolging geven aan bestuurlijke brieven?
 - ja
 - nee

3. In hoeverre kunt u (gespecialiseerde) niet-teamleden inschakelen voor milieu-onderzoeken als u daar behoefte aan hebt?
 - (vrijwel) altijd
 - meestal
 - meestal niet
 - (vrijwel) nooit
 - niet van toepassing (nooit behoefte aan)

4. In hoeverre komt het voor dat uw teamleden tijdelijk in andere politieactiviteiten buiten het milieuteam te werk worden gesteld?
 - zelden/nooit
 - soms
 - regelmatig
 - vaak (of voor een lange periode)

5. Vindt u dat een probleem?
 - ja
 - nee

Prioritering

6. Moeten uw team prioriteiten stellen om het aanbod van zaken aan te kunnen?
- ja, het aanbod van zaken is te groot om alles af te kunnen doen
 - nee, het aanbod is precies in overeenstemming met hetgeen we af kunnen doen
→ ga door naar vraag 8
 - nee, we hebben eerder een tekort aan zaken dan een teveel
→ ga door naar vraag 8
7. Aan welke (typen) zaken wordt prioriteit gesteld?
8. Is deze prioriteitstelling bepaald door of in overleg met het FP?
- ja
 - nee
9. Wie neemt in de praktijk de beslissing over de vraag of een grotere zaak (maatwerkzaak) daadwerkelijk uitgevoerd gaat worden?
- ISO
 - FP
 - RMT
 - recherche-overlegorgaan op regionaal niveau
 - weet niet
 - anders, namelijk ...
10. In welke mate liggen aan dergelijke, door uw team uitgevoerde maatwerkzaken preweegdocumenten ten grondslag?
- (vrijwel) altijd
 - meestal
 - meestal niet
 - (vrijwel) nooit
 - niet van toepassing (nog geen maatwerkzaken gedaan)

Functioneel Parket

11. Hoe intensief ervaart u de zaakssturing van het FP in niet-routinematige zaken?
- niet intensief
 - tamelijk intensief
 - intensief

12. Heeft uw team haar taakstelling 2007 van het FP gerealiseerd?

- nee
- ja
- gedeeltelijk
Welk gedeelte wel? ...

13. Hoe vaak heeft er in 2007 en de eerste helft van 2008 (bij benadering) een bijeenkomst van het ISO plaatsgevonden en hoe vaak bent u (of iemand anders van uw team) aanwezig geweest?

	2007	1 ^e helft 2008
Aantal ISO's		
Aanwezig		

Informatie

14. Stelling: relevante informatie over milieucriminaliteit binnen mijn regio wordt in de praktijk structureel geanalyseerd en veredeld.

- helemaal mee eens
- mee eens
- niet mee eens
- helemaal niet mee eens

15. Wie verricht deze analyse en veredeling van informatie?

Meerdere antwoorden mogelijk

- de teamchef
- een specifiek teamlid
- het Regionale Informatieknoppunt (RIK)
- het Districtelijke Informatieknoppunt (DIK)
- de informatiemakelaar van het IMT
- niet van toepassing (analyse en veredeling vindt niet plaats)
- anders, namelijk: ...

16. Hoe is naar uw oordeel de informatiepositie van uw RMT?

- goed
- redelijk
- matig
- slecht

17. Maakt uw team signaallijsten ten behoeve van de dNRI?
- ja, elke maand
 - regelmatig, maar niet elke maand
 - zelden
 - nooit

Bestuursorganen

18. Stelt u prijs op afschriften van handhavingsbrieven van bestuursorganen?
- ja
 - nee
19. Bent u tevreden over de mate waarin u deze afschriften daadwerkelijk ontvangt?
- ja, heel tevreden
 - ja, tevreden
 - nee, niet tevreden
 - nee, heel ontevreden
20. Wie onderhoudt, in het kader van de toezichtrol van de politie, het contact met de grijze en groene milieu BOA's?
- een of meer medewerkers van het RMT
 - een of meer functionarissen van een district of de afdeling
 - beiden
 - geen van beiden
 - onbekend
 - anders, namelijk:
21. In welke mate heeft u (of iemand binnen uw team) inzicht in de door BOA's opgemaakte processen-verbaal?
- groot inzicht
 - redelijk inzicht
 - matig inzicht
 - slecht inzicht

Zaken

22. Waarmee houdt uw team zich bezig?
- (vooral) met zelfstandige opsporingsactiviteiten
 - (vooral) met het geven van opvolging aan constateringen van het bestuur en BOA's
 - met beide ongeveer evenveel

23. Wanneer beschouwt u een zaak als middelzwaar (definitie)?
24. Heeft u deze definitie ook gebruikt bij het invullen van de vragenlijst die vlak voor de zomer vanuit de Politieacademie (monitoring & evaluatie milieu) is verstuurd, waarbij u gevraagd is de aantallen middelzware zaken van uw team in 2006 en 2007 in te vullen?
- ja → ga door naar vraag 26
 - nee
 - weet ik niet meer → ga door naar vraag 26
 - ik heb die vragenlijst niet (zelf) ingevuld → ga door naar vraag 26
25. Welke definitie heeft u toen wel gebruikt?
26. In hoeveel zaken (bij benadering) heeft uw RMT in 2007 en de eerste helft van 2008 BOB-middelen ingezet?
- 2007: ...
- 1^e helft 2008: ...
27. Hoeveel preweegdocumenten heeft uw team in 2007 en de eerste helft van 2008 (bij benadering) opgesteld?
- 2007: ...
- 1^e helft 2008: ...

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Bijlage 3

Gebruikte afkortingen

ABRIO	Aanpak bedrijfsvoering recherche informatiehuishouding en opleiding
ACM	Adviescommissie Milieu
AID	Algemene Inspectiedienst
AID-DO	Algemene Inspectiedienst, dienstonderdeel Opsporing
Barp	Besluit algemene rechtspositie politie
BOA	Bijzondere opsporingsambtenaar
BOB	Bijzondere opsporingsbevoegdheid
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BPS	Bedrijfsprocessysteem
BPZ	Basispolitiezorg
BR	Bovenregionale recherche
BRT	Bovenregionaal rechercheteam
Bve	Budget verdeel eenheid
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVO	Basisvoorziening Opsporing
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (internationale overeenkomst betreffende de handel in bedreigde dier- en plantensoorten)
DG	Directeur-generaal
DIK	Districtelijk Informatieknoppunt
dNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
EVOA	Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen
FP	Functioneel Parket
Fte.	Fulltime-equivalent (volledige formatieplaatsen)
FTO	Forensisch Technische Ondersteuning
GV	Gooi en Vechtstreek
HHE	Handhavingseenheid
HM	Hollands-Midden
I&E Milieu	Informatie- en expertisecentrum Milieu
IFT	Interregionaal fraudeteam
IKC	Informatie- en kenniscentrum
IMT	Interregionaal milieuteam
IPOL	Internationale politiesamenwerking
ISO	Interregionaal Selectie Overleg
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOM	Landelijk Overleg Milieuhandhaving
Midcri	Middencriminaliteit
MMA	Meld Misdad Anoniem
MRO	Meldingen Recherche Onderzoek
NHN	Noord-Holland-Noord
NIK	Nationaal Informatieknoppunt
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NON	Noord-Oost Nederland
NPA	Nederlandse Politie Academie

NRI	Nationale Recherche Informatie
OM	Openbaar Ministerie
OT	Observatieteam
OvJ	Officier van justitie
PIOFAH	Personeel, informatievoorziening, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting
Pv	Proces-verbaal
RIK	Regionaal informatieknooppunt
RMT	Regionaal milieuteam
ROMO	Regio Overschrijdend Milieu Overleg
SBG	Strategische Beleidsgroep
STO	Sectie Technische Ondersteuning
TGO	Team Grootschalig Onderzoek
TMC	Transport en Milieu Controle
UMC	Unit Milieucriminaliteit
VROM	Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VROM-IOD	VROM Inlichtingen- en Opsporingsdienst
VTSPN	Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland
Wed	Wet op de economische delicten
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum
ZHZ	Zuid-Holland-Zuid