



Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving

Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Postadres: Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EH DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100
2511 EX Den Haag
Telefoon (070) 3 70 79 11
Fax (070) 3 70 79 00

Datum	21 mei 2007
Ons kenmerk	5484275/07
Bijlage(n)	1
Onderwerp	milieutaak politie en Openbaar Ministerie

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Inleiding

Bij brief van 25 maart 2004 hebben onze ambtsvoorgangers uw Kamer geïnformeerd over de wijze waarop de politie en het OM invulling zouden moeten gaan geven aan hun milieutaak. In deze brief hebben zij u ook laten weten dat in 2007 een volledige evaluatie van de milieutaak van politie en OM is 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. Vooruitlopend op deze evaluatie is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een vooronderzoek uitgevoerd naar de stand van zaken rond de invoering van de nieuwe organisatie van de milieutaak bij de politie en het OM. Mede namens de ministers van BZK en de minister van VROM bied ik uw Kamer hierbij het vooronderzoek en onze beleidsreactie daarop aan.

Korte terugblik

In genoemde brief van 25 maart 2004 is de wens uitgesproken dat alle politieregio's (of samenwerkingsverbanden) vanaf 1 januari 2005 een passende inzet zouden gaan plegen en daartoe zouden beschikken over een milieuteam met geormerkte en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting. Dit zou met name van de regiokorpsen die destijds relatief weinig inzet pleegden voor de milieutaak, een extra inspanning vragen. Ten behoeve van de regionale milieuteams (RMT's) zou er een geormerkte capaciteit komen van minimaal 250 fte. Ook is aan uw Kamer gemeld dat het voor de hand lag om in het kader van een effectieve inzet van de NMP-gelden voor de bestrijding van milieucriminaliteit interregionale

milieuteams (IMT's) - met geormeerde en gekwalificeerde capaciteit en vaste bezetting - op te richten en beheersmatig onder te brengen bij de bovenregionale rechteerteams (BRT). De BRT-structuur zou worden uitgebreid met zes volledig operationele interregionale milieuteams met een totale omvang van 120 fte. Deze milieuteams zouden deels uit milieuexperts en deels uit reguliere rechteermedewerders bestaan en zich met name richten op bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit. Ook werd aan uw Kamer medegeedeeld dat onder verantwoordelijkheid van de Hoofdofficier van het Functioneel Parket een landelijke milieueenheid zou worden 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. De hiervoor benodigde capaciteit zou structureel worden vrijgemaakt door herschikking van de NMP-gelden die sinds 1990 aan de arrondissementsparketten ter beschikking zijn gesteld (ca. 100 fte). Als gevolg hiervan zou het Functioneel Parket, dat reeds het gezag had over de bijzondere opsporingsdiensten van LNV en VROM, tevens het gezag krijgen over zowel de buitengewone opsporingsambtenaren met een milieutaak van landelijke inspecties, provincies, gemeenten en waterschappen, als de IMT's en RMT's. Dit laatste betekent dat de hoofdofficier van het Functioneel Parket verantwoordelijk werd voor de prioritering bij de aanpak van milieucriminaliteit en voor de keuze en uitvoering van opsporingsonderzoeken door IMT's en RMT's.

Korte inhoud van het vooronderzoek

Door de politie en het OM is voortvarend aan de slag gegaan met de inrichting van de nieuwe organisatie. De algemene conclusie van het vooronderzoek is dat deze organisatie als geheel op de rails staat en het OM en politie in staat zijn om de zaken die worden opgepakt, ook goed op te pakken. 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 alle RMT's en IMT's op orde en moet er kwalitatief nog een slag worden gemaakt in de bezetting bij zowel de politiemilieuteams, als bij het Functioneel Parket. Ook is een aantal werkprocessen nog onvoldoende uitgekristalliseerd of geëffectueerd en is de houding ten aanzien van de milieutaak veeleer reactief (en defensief) dan pro-actief en ondernemend. Dit lijkt de onderzoekers niet bevorderlijk voor een doelgerichte en doelmatige aanpak voor milieucriminaliteit. Bovendien is de gebrekkige informatievoorziening een belangrijk aandachtspunt. Het functioneren van de nieuwe organisatie als geheel hangt nog (te) veel af van de 'human factor': de drive en instelling van individuen, zowel operationeel als in de leiding. Dit legt een druk op de effectiviteit en doelmatigheid én de continuïteit van de strafrechtelijke milieuhandhaving.

Er is onderzoek gedaan naar de volgende vragen:

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

De antwoorden uit het vooronderzoek luiden als volgt:

1. Op 1 oktober 2005 is een deel van de capaciteit van de arrondissementsparketten, alsmede de milieuzaken – met uitzondering van de zogenaamde leefbaarheidszaken - overgegaan naar het Functioneel Parket. De informatieofficier op het hoofdkantoor in Den Haag en de teamleiders van de vier handhavingseenheden in Zwolle, Den Bosch, Amsterdam en Rotterdam initiëren diverse overlegvormen ter bevordering van signalering, opsporing en vervolging van milieucriminaliteit. Qua capaciteit is het Functioneel Parket nagenoeg op sterkte.
2. Van de 25 regiokorpsen beschikken er formeel 24 over een RMT. Gelderland-Midden en Gelderland-Zuid werken samen in één RMT. Conform de bovengenoemde brief van 25 maart 2004 dient minimaal 250 fte te worden ingezet voor de RMT's. Uit door de onderzoekers gehouden interviews blijkt dat op 1 maart 2006 de totale capaciteit 348 fte was. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de daadwerkelijke formatie waarschijnlijk lager lag doordat medewerkers van de teams naast milieu ook andere taken hebben. De focus van de RMT's loopt uiteen van teams met voornamelijk milieuexpertise tot teams met voornamelijk recherchekennis.

Bij de centrumkorpsen IJsselland, Kennemerland, Brabant Zuid-Oost, Amsterdam-Amstelland, Haaglanden en Rotterdam-Rijnmond zijn IMT's ingesteld. De capaciteit van deze zes teams is nog niet op volle sterkte en bestaat vrijwel geheel uit recherche-expertise. Enerzijds ervaren IMT's belemmeringen om vacatures ingevuld te krijgen, anderzijds beschikken IMT's over te weinig 'IMT-waardige' zaken.

3. Er zijn zeven knelpunten gesignaleerd die een goede uitvoering van de milieutaak door politie en Functioneel Parket in de weg staan. Het gaat om de volgende punten:
 - a. *Onvoldoende zicht op (zwaardere) milieudelicten*

Er bestaat geen integraal en gekwantificeerd zicht op de milieucriminaliteit als geheel in Nederland. Het idee bij de vorming van de IMT's was dat er meer zwaardere zaken opgepakt zouden moeten worden, maar dit gebeurt nog te weinig. Het is onduidelijk of dit komt doordat deze zaken er niet zijn of dat ze niet kunnen worden gevonden.
 - b. *Onvoldoende effectieve selectie van zaken*

Voor de zwaardere milieuzaken zijn zogenaamde haalzaken. Dit vereist een proactieve sturing door het Functioneel Parket en een vorm van 'politieel ondernemerschap' en voortvarendheid. Dat staat haaks op het op doelmatigheid ingerichte selectieproces van zaken. Bovendien wordt door de lage frequentie van de selectie-overleggen een bureaucratie ervaren.
 - c. *Te weinig balans tussen organisatie en werkvoorraad*

Op dit moment is vooral de werkvoorraad van de IMT's klein te noemen. Milieucriminaliteit varieert in omvang, aantal, aard en dynamiek. De politieorganisatie – en ook die van het Functioneel Parket – zal op deze variabelen moeten kunnen meebewegen. Het ontbreken van deze flexibiliteit wordt als een gemis ervaren.

d. Kwetsbare professionaliteit

De factor 'professionaliteit' is zeer bepalend voor het verloop en het (effectief) functioneren van het strafrechtelijke handavingsproces. Mogelijk nog meer dan de exacte organisatiestructuur. Een eerste factor is de rol en steun van de leiding. Voor de korpsleiding heeft milieu, doordat er meestal geen aangifte wordt gedaan, veelal geen hoge prioriteit. Milieuhandhaving heeft binnen de politieorganisatie geen hoge status. Dit komt mede door de beloningsstructuur. Een tweede factor is dat (met name) voor de RMT's er geen eenduidige gekwalificeerde profielen inzake vereiste competenties en kennis bestaan. Hierdoor lijkt de invulling van de RMT's – vanuit de korpsleiding gezien – vooral een numerieke invulling. Ook bij het Functioneel Parket lijken inhoudelijke kennis en deskundigheid nog niet voldoende gewaarborgd.

e. Uiteenlopende percepties

Er bestaan verschillend interpretaties van de normen waaraan moet worden voldaan. Dit geldt met name voor de capaciteit van de RMT's. Is 250 fte de norm of is 'versterking ten opzichte van 2004' de norm? Ook zijn er verschillen in opvattingen over wat de taakverdeling is tussen basispolitiezorg, RMT's en IMT's. Verder zijn er verschillen van opvatting over de aansturing van de RMT's tussen de leiding van de regiokorpsen en het Functioneel Parket. Discussiepunt is vooral in hoeverre het Functioneel Parket een directe (sturings)relatie moet hebben in de richting van de korpsleiding/RMT's of dat deze via de 'eigen' hoofdofficier verloopt. De Hoofdofficier van Justitie van het Functioneel Parket is verantwoordelijk voor de prioritering bij de aanpak van milieucriminaliteit en voor de keuze en uitvoering van opsporingsonderzoeken door IMT's en RMT's. De hoofdofficiëren van de arrondissementsparketten zijn echter de vertegenwoordiger van het OM in de beheersdriehoeken gebleven. Als zodanig zijn zij voor de korpsbeheerders en de korpschefs aanspreekbaar op alle activiteiten van een IMT of RMT. Deze constructie belemmert een effectieve aansturing van de IMT's en de RMT's.

f. Gefragmenteerd kennis- en informatiemanagement

Informatie is cruciaal bij de milieuhandhaving. Zowel in de fase van profielvorming en signaleren, als in de fase van selectie en feitelijke recherche en opsporing. Het informatiemanagement lijkt op twee punten te haperen. Ten eerste zijn de informatiesystemen onvoldoende op elkaar afgestemd of worden onvoldoende (conform afspraken) beheerd. Systemen zijn verschillend, informatie onvolledig en kwalitatief niet altijd voldoende. Ten tweede lijkt ook het kennismangement, dat wil

zeggen het uitwisselen, delen en overdragen van kennis en informatie binnen de politieorganisatie, niet optimaal.

g. Ontbreken regie over de implementatie

Gebleken is dat het ontbreken van een eenduidige regie over de implementatie een gemis is. Er is door politie en OM min of meer onafhankelijk van elkaar invulling gegeven aan de in 2004 afgesproken kaders. Dit heeft geleid tot divergentie in organisatie, beleid en werkwijze.

Beleidsreactie

De algemene conclusie uit het vooronderzoek dat de politie en het OM voortvarend aan de slag zijn gegaan met zowel de inrichting van de IMT's en de RMT's, als met de uitbouw van het Functioneel Parket en de nieuwe organisatie als geheel op de rails staat, stemt tot tevredenheid. De omstandigheid dat op een aantal punten de organisatie en werking ervan nog (behoorlijk) blijken af te wijken van de uitgangspunten en afspraken uit 2004, is voor ons echter aanleiding om met het OM, de korpsbeheerders en de korpschefs te bespreken hoe zij zich voorstellen de nog resterende knelpunten zo snel mogelijk op te lossen. Hierbij willen wij ook de geconstateerde belemmeringen voor een doelmatige aansturing van de politie op het gebied van de milieuhandhaving door het Functioneel Parket aan de orde stellen.

Overigens hebben het OM en de politie naar aanleiding van de uitkomsten van het vooronderzoek reeds een aantal afspraken gemaakt:

1. Het ontbreken van een adequate informatievoorziening met betrekking tot de milieucriminaliteit is het belangrijkste structurele knelpunt, omdat daardoor onvoldoende zicht bestaat op de aard en de omvang van de (zwaardere) milieudelicten. In een gezamenlijk project gaan het OM en de politie in afstemming met de bijzondere opsporingsdiensten van LNV en VROM en bestuurlijke handhavingpartners de belemmeringen voor (strafrechtelijke) informatievergaring en -analyse en bestuurs- en strafrechtelijke informatie-uitwisseling inzichtelijk maken om daarna tot oplossingen te komen. Daarbij kan mogelijk worden aangesloten bij het initiatief van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) om met behulp van een zogenaamde kruispuntbank te komen tot digitale gegevensuitwisseling tussen de straf- en bestuursrechtelijke handhavingpartners. Met betrekking tot verboden consumentenvuurwerk is in 2006 een pilot voor een dergelijke kruispuntbank, met als eerste beoogd resultaat een digitaal ketendossier, van start gegaan. Naar verwachting zal dit ketendossier omstreeks 1 juli 2007 operationeel kunnen zijn.
2. Een van de oorzaken voor het ontbreken van een adequate informatievoorziening met betrekking tot de milieucriminaliteit is het bij de criminele inlichtingen eenheden van de politie nog niet aanwezig zijn van voldoende kennis over en inzicht in de wereld van de milieucriminaliteit. Op dit punt wordt er momenteel in samenwerking met de criminele

inlichtingen eenheden van VROM-IOD en AID aan verbetering gewerkt. Ook zullen de kennis en kunde van deze bijzondere opsporingsdiensten op het vlak van signaleren, veredelen en analyseren van informatie beter worden benut met het oog op de prioritering en verwerving van de goede milieuzaken. Dit mede in relatie tot de beleidsdoelen van de ministeries van VROM en LNV en hun kennis van de complexe milieuwetgeving.

3. Op initiatief van de portefeuillehouder milieu van de Raad van Hoofdcommissarissen wordt op dit moment, in samenwerking met het Functioneel Parket, een meerjarenplan politiemilieutaak opgesteld. Hierin wordt in het licht van de aard en de omvang van de milieucriminaliteit en de rol van de politie bij de aanpak hiervan aangegeven welke inspanningen de komende jaren nodig zijn en welke voorzieningen moeten worden getroffen om de politiemilieutaak op het gewenste niveau te brengen. Een pro-actieve opstelling van de politie op alle niveaus ten opzichte van de milieucriminaliteit is hierbij het uitgangspunt. Het is de bedoeling dat dit plan ons vóór de zomer van 2007 wordt aangeboden.

Tot slot

Een duurzame leefomgeving is een leidend beginsel voor het door dit kabinet in te zetten beleid. De druk op het milieu moet omlaag. Daartoe gestelde en te stellen regels dienen consequent, effectief en efficiënt te worden gehandhaafd. De inrichting van zowel de strafrechtelijke, als de bestuursrechtelijke, milieuhandhaving en zowel de samenwerking, als de afstemming tussen deze beide sanctiestelsels dienen daartoe op orde te zijn.

Voor wat betreft de inrichting van de strafrechtelijke milieuhandhaving zal uw Kamer na de zomer van 2008 nader worden geïnformeerd over de manier waarop politie en OM hieraan invulling hebben gegeven. Dit in het licht van de brief van 25 maart 2004 en de sinds 1990 beschikbaar gestelde NMP-gelden. Ook zullen wij dan aangeven welke gevolgen wij, zo nodig, zullen verbinden aan de wijze waarop politie en OM invulling hebben gegeven aan hun milieutaak. Met de voorbereiding van de hierop gerichte evaluatie wordt na de zomer van dit jaar begonnen. De start van de evaluatie is voorzien in januari 2008.

De Minister van Justitie,