

Eindrapportage

Onderzoek Landelijk Expertisecentrum
Milieucriminaliteit

26 februari 2025

Inhoud

/ 1	Inleiding	2
1.1	Achtergrond van het onderzoek	2
1.2	Uitgangspunten voor het onderzoek	3
1.3	Leeswijzer	4
/ 2	De opgave en het huidige speelveld	5
2.1	Probleemanalyse aanpak van criminaliteit	5
2.2	Algemene reflecties op noodzaak expertisecentrum	8
/ 3	Opgehaalde scenario's LEC MC	11
3.1	Van verkenning tot drie mogelijke scenario's	11
3.2	Scenario 1: strategisch LEC	12
3.3	Scenario 2: uitvoerend LEC	15
3.4	Scenario 3: aanpak milieucriminaliteit onder RIEC/LIEC	19
3.5	Voorbeeld in de praktijk: wat doet een LEC?	20
3.6	Overkoepelende aandachtspunten en randvoorwaarden voor verdere uitwerking van een LEC	22
/ 4	Conclusies en aanbevelingen	23
4.1	Conclusies	23
4.2	Aanvullende aandachtspunten voor het vervolg	24
/ A	Bijlagen	26
A.1	Nadere uitwerking context milieucriminaliteit	26
A.2	Initiatieven en ontwikkelingen die informatie-, kennis- en expertisedeling bepleiten of faciliteren	28
A.3	Opgehaalde noties naast een LEC	30
A.4	Tussenproduct met acht mogelijke scenario's	31
A.5	Lijst met gesprekspartners	37

/ 1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

Milieucriminaliteit is een *urgent* vraagstuk. Het is de op drie na grootste criminele activiteit ter wereld en een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de georganiseerde misdaad¹. Burgers maken zich bij ernstige milieuverontreinigingen soms grote zorgen over hun veiligheid en gezondheid en verwachten een adequaat overheidsoptreden. Ernstige milieucriminaliteit is vaak grensoverschrijdend en ondermijnend voor de samenleving en de integriteit van de overheid. Kennis en informatie zijn cruciaal voor een adequate aanpak van milieucriminaliteit. Uit diverse rapporten, waaronder die van de Commissie Van Aartsen² en de Algemene Rekenkamer (ARK)³, wordt het belang benadrukt van het bundelen en ontsluiten van *informatie, kennis en expertise*.

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is een onderzoeksteam vanuit Andersson Elffers Felix (AEF) en BMC in september 2024 gestart met een onderzoek naar de mogelijke scenario's van de oprichting van een landelijk expertisecentrum (hierna: LEC) in de aanpak van milieucriminaliteit. **Het doel van het onderzoek is om samen met betrokken partners te verkennen hoe het huidige speelveld rondom milieucriminaliteit eruitziet, wat daarin de huidige behoeften zijn met betrekking tot kennis- en informatiedeling, en het opstellen van 3 - 5 scenario's met betrekking tot de eventuele oprichting van een landelijk expertisecentrum in de aanpak van milieucriminaliteit.** Het ministerie van IenW is formeel de opdrachtgever van dit onderzoek, maar heeft samen met het ministerie van JenV een begeleidingscommissie gevormd.

Onderzoeksproces

Het onderzoek startte met een uitgebreide documentstudie op basis van beschikbare achtergrondliteratuur, eerdere onderzoeken en relevante documentatie. Dit werd aangevuld met enkele startgesprekken met betrokken ministeries. In overleg met het ministerie van IenW en het ministerie van JenV vonden tussen september 2024 en januari 2025 twee gespreksrondes plaats. Tijdens de eerste, verkennende ronde gingen we in gesprek met een brede groep organisaties om te onderzoeken of er behoefte is aan een LEC, wat het doel hiervan zou moeten zijn en hoe deze eruit zou kunnen zien. In een gezamenlijke werksessie werd het draagvlak voor verschillende scenario's in kaart gebracht, wat een duidelijk beeld opleverde van welke opties verder uitgewerkt moesten worden. Drie scenario's bleken breed gedragen, waarna het ministerie van IenW en het ministerie van JenV het onderzoeksteam vroegen deze verder te verdiepen. Dit gebeurde in een tweede gespreksronde met enkele nauw betrokken organisaties en een tweede gezamenlijke werksessie. Op basis hiervan konden de drie scenario's verder worden uitgewerkt. De bevindingen uit de verschillende onderzoeksactiviteiten zijn gebundeld in dit rapport. Een overzicht van de gesprekspartners is opgenomen in de bijlage.

¹ Milieucriminaliteit: EP keurt nieuwe lijst van strafbare feiten en sancties goed, Europees Parlement (europa.eu)

² 'Om de leefomgeving; omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', commissie van Aartsen, maart 2021.

³ 'Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen' (deel I), Algemene Rekenkamer, januari 2021 en 'Handhaven in het duister. De aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen' (deel II), Algemene Rekenkamer, juni 2021.

1.2 Uitgangspunten voor het onderzoek

Voorafgaand aan het onderzoek heeft de begeleidingscommissie een aantal uitgangspunten voor het onderzoek vastgesteld, die leidend zijn geweest voor de richting van het onderzoek.

1. **Dit onderzoek is verkennend van aard: het staat nog niet vast dat er een LEC komt.** Deze opdracht betreft het uitvoeren van onderzoek naar de mogelijke scenario's van de oprichting van een LEC in de aanpak van milieucriminaliteit. Tegelijkertijd staat nog niet vast dat er een LEC zal komen en welke vorm dit precies krijgt. Dit onderzoek dient ook als doel om te verkennen óf betrokken partners een LEC wensen voor de versterkte aanpak van milieucriminaliteit. Een scenario waarin er geen draagvlak is voor een LEC, is daarbij ook een optie.
2. **Aansluiten bij bestaande platforms is een mogelijkheid om te verkennen.** In het komen tot scenario's is het een mogelijkheid om aan te sluiten bij reeds bestaande gremia, initiatieven en platforms. Het LEC hoeft niet per definitie een nieuw op te richten platform te worden.
3. **Het precieze doel van een LEC is onderwerp van het onderzoek, maar er zijn wel een aantal richtinggevende kaders.** Het onderzoek richt zich op scenario's voor een LEC, dat de 'aanpak van milieucriminaliteit' verder moet versterken. Het ministerie van IenW wenste voorafgaand aan dit onderzoek nog geen keuze te maken over het precieze doel van een eventueel LEC en/of het niveau waarop het LEC moet opereren. Dit kan ook per nader uit te werken scenario verschillen. Wel kunnen we de volgende zaken met betrekking tot het LEC al gebruiken als richtinggevende kaders:
 - ▶ Het onderzoek richt zich op een eventueel LEC dat specifiek is gefocust op het thema milieucriminaliteit.
 - ▶ We richten ons in principe op een LEC op landelijke schaal. Op voorhand lijkt het niet wenselijk dat het LEC voor slechts een deel van de regio's in Nederland beschikbaar is.
 - ▶ Focus voor dit onderzoek is het versterken van de informatie, kennis en expertise van toezicht en handhaving van milieucriminaliteit (strafrechtelijk én bestuursrechtelijk). Milieubeleidsvorming en de uitvoering van beleid vallen hier in principe buiten.
4. **Informatie, kennis en expertise kennen heldere definities.** We hanteren de definities van de begrippen 'informatie, kennis en expertise' die het programma IBP-VTH heeft omschreven in de Visie Kijk op Kennis. Onderaan deze paragraaf worden deze definities toegelicht.
5. **Het onderzoeksteam dient geen advies te geven over de wenselijkheid van een of meer scenario's.** Gezien de verkennende aard van dit onderzoek, wenst het ministerie van IenW afhankelijk van de uitkomsten zelf een vervolgpad te kiezen. Het onderzoeksteam is daarom gevraagd om geen advies te geven over welk scenario wel of niet in de praktijk gebracht zou moeten worden.

Definities informatie, kennis en expertise

- **Informatie** verwijst naar gegevens (data) die betekenis hebben en waarde hebben gekregen door ze te structureren, te verwerken en te interpreteren. Informatie kan bestaan uit feiten, cijfers, statistieken, meningen, ideeën of andere vormen van kennis die kunnen worden gecommuniceerd, opgeslagen en verwerkt. In het algemeen kan informatie worden beschouwd als een hulpmiddel waarmee mensen hun kennis, begrip en beslissingen kunnen verbeteren.

- **Kennis** is een samengesteld persoonlijk vermogen dat gezien moet worden als het product van Informatie, Ervaring, Vaardigheid en Attitude waarover iemand op een bepaald moment beschikt. Kennis wordt opgedaan door ervaring, studie en/of observatie. Het omvat niet alleen feiten, maar ook praktische vaardigheden die nodig zijn om een taak uit te voeren of problemen op te lossen. Kennis kan zowel expliciet (bewust en uitgedrukt) als impliciet (onbewust en niet uitgedrukt) zijn. Het is een belangrijke factor in het nemen van beslissingen en het bepalen van acties. Kennis omvat niet alleen informatie, maar ook het vermogen om informatie te begrijpen.
- **Expertise** verwijst naar de kennis die iemand heeft op een bepaald gebied of vakgebied. Kennis en expertise zijn gerelateerd, maar ze zijn niet hetzelfde. Kennis verwijst naar het bezitten van informatie over een bepaald onderwerp, bijvoorbeeld door te lezen, te studeren of informatie op te zoeken. Het hebben van kennis betekent, dat je weet wat iets is, hoe het werkt, wat de feiten zijn, etc. Expertise gaat echter verder dan alleen het bezitten van kennis. Expertise omvat niet alleen kennis, het omvat ook de vaardigheden, ervaring en het vermogen om deze kennis toe te passen om complexe problemen op te lossen, te beslissen en te handelen in een bepaalde context. Expertise is het resultaat van het toepassen van kennis in de praktijk.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit rapport gaan we in op de opgave en knelpunten die in de aanpak van milieucriminaliteit worden ervaren. We delen een aantal algemene reflecties die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen over de noodzaak van een eventueel LEC.

In hoofdstuk 3 gaan we in op de drie scenario's die in het onderzoek naar voren zijn gekomen als meest passende opties. Ook worden een aantal randvoorwaarden voor het slagen van een LEC uiteengezet.

In het laatste hoofdstuk 4 delen we onze conclusies en aandachtspunten voor het vervolg.

/ 2 De opgave en het huidige speelveld

Startpunt voor dit onderzoek waren de knelpunten die op dit moment in de aanpak van criminaliteit worden ervaren als het gaat om het bundelen en ontsluiten van *informatie, kennis en expertise*. Deze knelpunten zijn voor een groot deel gedestilleerd uit de reeds bestaande onderzoeken en documentatie. In de gesprekken met betrokken partners zijn deze aangescherpt en aangevuld. In de paragrafen hieronder zijn de opgehaalde knelpunten en reflecties in het huidige speelveld omschreven, allereerst op basis van de documentanalyse en aangevuld met noties vanuit de gesprekken.

2.1 Probleemanalyse aanpak van criminaliteit

In 2012 is onderstaande definitie van milieucriminaliteit voor het eerst geïntroduceerd in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit.⁴ Sindsdien wordt deze definitie gehanteerd in diverse rapporten. We hebben deze ook als uitgangspunt gehanteerd in dit onderzoek.

Milieucriminaliteit omvat strafrechtelijk, bestuursrechtelijk en/of moreel verwijtbaar gedrag op het terrein van de milieuwet- en regelgeving die (aannemelijk) milieuschade tot gevolg heeft en waarmee tegelijkertijd (bedrijfs)economisch voordeel en/of immaterieel gewin wordt nagestreefd.

De (handhaving van) milieucriminaliteit is complex en wordt gekenmerkt door veelheid, versnippering en vrijblijvendheid. Dit maakt het in de praktijk voor sommigen lastig om deze definitie verder te operationaliseren en zorgt ervoor dat sommigen iets anders onder milieucriminaliteit kunnen verstaan. Gezien de verkennende aard van het onderzoek is er geen andere definitie van milieucriminaliteit bepaald. In de toekomst (van een eventueel LEC) kan het wenselijk zijn om dit wel verder te verkennen.

De aanpak van milieucriminaliteit wordt in de maatschappij als steeds urgenter ervaren. Burgers, belangengroepen en media spelen een cruciale signalerende rol bij milieucriminaliteit, zoals onder andere blijkt uit onderzoek van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid⁵. Zonder hun aanhoudende klachten ontbreekt vaak de prikkel voor overheden en bedrijven om tot handhaving en emissievermindering over te gaan. De reactieve houding van overheid en bedrijfsleven versterkt het wantrouwen onder omwonenden. Tegelijkertijd groeit de politieke aandacht voor milieucriminaliteit, wat blijkt uit de opname ervan in de Veiligheidsagenda 2023-2026. De nieuwe verantwoordelijke Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu van IenW zet in op een stevige aanpak van milieucriminaliteit om burgersvertrouwen te herstellen, met transparante handhaving en het principe 'de vervuiler betaalt' als uitgangspunten. In bijlage A.1 wordt er verder ingegaan op de context rondom de aanpak van milieucriminaliteit.

⁴ Milieucriminaliteit in Nederland, een inventarisatie voor het Nationaal Dreigingsbeeld 2012. Deel 1: eindrapport: Neve, R, KLPD, dienst IPOL, 2012.

⁵ 'Industrie en omwonenden', Onderzoeksraad voor Veiligheid, april 2023

Hieronder gaan we in op de complexe kenmerken rondom de aanpak van milieucriminaliteit.

Veelheid: vele vormen van milieucriminaliteit en bijbehorende regelingen

Er is niet één vorm van milieucriminaliteit, maar een groot aantal bestaansvormen. Er worden in de literatuur negen vormen van milieucriminaliteit onderkend (afvaldumping, bodemvervuiling, asbest, stroperij, handel in uitheemse beschermde dieren en planten, mest en bescherming van agrarische producten, veiligheid bij inrichtingen, vuurwerk).⁶ Logischerwijs zijn professionals vaak niet op al deze vormen een expert. Deze verschijningsvormen hadden ook veelal hun eigen regelingen. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet inwerking getreden en zijn enkele relevante wetten hierin opgegaan.⁷ In het Dreigingsbeeld milieucriminaliteit⁸ en de Notitie Stelselverantwoordelijkheid VTH-⁹ zijn zorgen uitgesproken over de gevolgen van de Omgevingswet voor de (aanpak van) milieucriminaliteit.

Versnippering van verantwoordelijkheden, systemen en handhaving (en daardoor ook kennis, informatie en expertise)

Op verschillende niveaus is er sprake van versnippering. We beschrijven ze hieronder kort.

► Het duale handhavingssysteem

In Nederland geldt een zogenoemd duaal handhavingssysteem, waarbij diverse bestuurlijke handhavers en strafrechtelijke handhavers verantwoordelijk zijn voor de naleving van de milieuregelingen. Soms treden zij daarin apart op, soms gelijktijdig en in samenhang. Het heeft echter als gevolg dat kennis en expertise nog vaak in de eigen organisatie blijft bestaan, zonder dat het gedeeld wordt met andere betrokken instanties. Bij de **bestuurlijke milieuhandhaving** spelen Omgevingsdiensten (OD's) en diverse Bijzondere Opsporingsdiensten zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de Douane een rol. Voor wat de **strafrechtelijke milieuhandhaving** betreft, treden de politie, de bijzondere opsporingsdiensten als de ILT-IOD, de NVWA-IOD en soms de Inspectie SZW of de NLA op bij (middel)zware milieudelicten, onder strafrechtelijke aansturing van het openbaar ministerie (OM). Bij de aanpak van lichtere milieudelicten zijn de politie en Bijzondere Opsporingsambtenaren (BOA's) aan zet. Naast deze handhavers kunnen in specifieke gevallen ook andere instanties worden betrokken zoals het RIEC, het NFI en het RIVM. Kortom: een groot aantal partijen is betrokken bij – en heeft kennis, expertise en informatie – over de aanpak van milieucriminaliteit. Vaak is dit echter slechts een stukje van het geheel.

► Informatiesystemen

Iedere organisatie slaat op een eigen manier kennis en informatie op. Sommige informatiesystemen zijn versnipperd en/of worden niet op de gewenste manier gebruikt. **Inspectieview van de ILT** en het **Justitieel Documentatie Systeem (JDS)** worden door de Algemene Rekenkamer (ARK) in dit verband genoemd.¹⁰ Zij zijn niet aan elkaar verbonden. Daarnaast wordt door de ARK geconcludeerd

⁶ Milieucriminaliteit en openbaar bestuur vanuit criminologisch perspectief: Spapens, A, Boom Juridisch, 2024.

⁷ Zoals de Wet inzake luchtverontreiniging, de Waterwet, de Wet Milieubeheer etc.

⁸ Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, Neve, R. in opdracht van de SMK, 2021. Hierin wordt onder meer verwezen naar hoofdstuk 7 van het Dreigingsbeeld 2016, waarin al werd "gewaarschuwd voor de gevolgen van het 'nieuwe paradigma' dat de Omgevingswet met zich mee brengt. Vertrouwen en algemene regelgeving komen in de plaats van vergunnings- en meldingsverplichtingen. Het zou hierdoor erg moeilijk worden om overtredingen in bijvoorbeeld grondstromen vast te kunnen stellen: het is ten enenmale onbekend bij de toezichthouders dat iemand hierin actief is." (pag. 36).

⁹ Notitie 'Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel', Ministerie van IenW, Februari 2024.

¹⁰ 'Een onzichtbaar probleem. Gebrek aan kwaliteit van data over milieucriminaliteit en -overtredingen', De Algemene Rekenkamer: 2021.

dat de kwaliteit van de data van beide systemen onvoldoende toereikend is. Dit wordt door partners herkend. Onder andere in pijler 2 van het IBP-VTH is hieraan gewerkt.

► **Verantwoordelijkheden**

Ook de politieke- en bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn versnipperd.

- De **Staatssecretaris van IenW** is verantwoordelijk voor het VTH-stelsel milieu, de **minister van JenV** is primair stelselverantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging van milieucriminaliteit. Daarnaast dragen nog een aantal bewindspersonen een stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel milieu. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is stelselverantwoordelijk voor de Arbo-wetgeving, De minister van Klimaat en Groene Groei heeft de stelselverantwoordelijkheid op het gebied van energie en klimaat en de minister van BZK is stelselverantwoordelijk voor de Omgevingswet.¹¹
- Beleid, vergunningverlening en het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving zijn voor een groot deel belegd bij de gemeenten en provincies. Zij hebben een deel van de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taken (VTH-taken) uitbesteed aan de **Omgevingsdiensten (OD's)**. De OD's beschikken onder meer over BOA's, die een proces-verbaal kunnen opmaken bij overtreding van de milieuregels.
- Op *landelijk niveau* zijn de belangrijkste toezichthouders de vier Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD'en). Zoals hierboven vermeld zijn dit allereerst de **Inspectie Leefomgeving en Transport, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (ILT-IOD)** en de **Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD)**. De **Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Directie Opsporing (ISZW-DO)** komt in beeld waar het de arbeidsomstandigheden op bedrijven betreft. Als de naleving van belastingregels in het geding kunnen zijn, kan de **Belastingdienst** toezicht uitoefenen en komt de **Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)** in beeld. De **Douane** is toezichthouder op het goederenverkeer aan de grenzen. Door deze versnippering in opsporingsdiensten zijn ook vele bewindslieden tot op zekere hoogte en op deelterreinen betrokken bij de handhaving van milieudelicten.

Vrijblijvendheid in de samenwerking en het delen van kennis en informatie

Zowel de Commissie Van Aartsen¹² als Deloitte¹³ maken, in navolging van de constatering van de commissie-Mans in 2008¹⁴, melding van de vrijblijvendheid die er is in de samenwerking en uitvoering. Zij noemen bijvoorbeeld vrijblijvendheid onder handhavers of bestuurders rond de registratie van gegevens die voortkomen uit controles, het treffen van bestuurlijke of strafrechtelijke maatregelen of het delen van informatie tussen partners. Daardoor kon het in het verleden voorkomen, dat in bepaalde gevallen niet duidelijk was of een bedrijf al was gecontroleerd en of daar al eerder overtredingen waren geconstateerd. Het gevolg daarvan was dat sommige bedrijven veelvuldig werden gecontroleerd en andere nooit. Bij bedrijven die de milieuovertredingen begingen werd recidive niet of onvoldoende vastgesteld en werd er dus ook niet adequaat gehandhaafd.

Ook in het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021¹⁵ staat dat criminelen hun activiteiten vaak ergens anders kunnen voortzetten door gebrekkige informatie-uitwisseling. Handhavers bleken in de ene regio niet te weten wat iemand eerder in een andere regio heeft aangericht. De ARK pleit voor het

¹¹ Notitie 'Stelselverantwoordelijkheid binnen het VTH-stelsel', Ministerie van IenW, Februari 2024, p.8-9.

¹² 'Om de leefomgeving; omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', Commissie van Aartsen, Maart 2021.

¹³ 'Aan tafel! Verkenning samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit', Deloitte, juni 2022.

¹⁴ 'De tijd is rijp', Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (commissie Mans), Juli 2008.

¹⁵ Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021, Neve, R. in opdracht van de SMK, 2021.

versterken van een landelijke infrastructuur voor het delen van informatie. Ook de wil van de handhavers om de informatie daadwerkelijk te delen, is daarbij van groot belang. Als hieraan onvoldoende aandacht wordt gegeven, blijft de kwaliteit van de ingevoerde gegevens naar verwachting onder de maat.

Bovenstaande geldt vooral voor het delen van informatie. Maar ook het delen van kennis en expertise blijkt regelmatig niet te zijn ingeregeld. De Commissie Van Aartsen stelt hierover dat “de informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling onder de maat zijn voor het opbouwen van deskundigheid en voldoende specialisatie”¹¹. In de interviews is benoemd dat door de versnippering van verantwoordelijkheden en taken, te vaak nog kennis en expertise vooral binnen de grenzen van de eigen organisatie en/of regio worden ingezet. Geleerde lessen, kennis over nieuwe ontwikkelingen en andere ervaringen worden volgens partners nog niet actief genoeg met elkaar gedeeld.

Capaciteitstekort bij verschillende organisaties

In veel gesprekken is genoemd dat er onvoldoende (gespecialiseerde) capaciteit beschikbaar is voor de aanpak van milieucriminaliteit. Het gaat hier zowel om het aantal mensen dat in het veld rondom milieucriminaliteit werkzaam is als de tijd en middelen die organisaties beschikbaar stellen voor het delen van kennis en informatie met andere organisaties. Organisaties vissen daarnaast in dezelfde vijver als het gaat om het werven van gespecialiseerd personeel. Tijdens de gesprekken en de werksessie werd duidelijk dat er binnen bepaalde organisaties veel kennis, informatie en expertise aanwezig zijn, die ze in principe willen delen met anderen. Dit geldt met name voor de NVWA, de ILT en de politie. Verschillende organisaties geven echter aan onvoldoende capaciteit te hebben om deze breder te verspreiden en te delen, zonder dat de organisatie zelf daar direct in de uitvoering iets aan heeft.

Onvoldoende gezaghebbende expertise voor politiek/bestuurlijke advisering

Om de bovenstaande kenmerken effectief aan te pakken, is er bestuurlijke en politieke urgentie nodig op het thema milieucriminaliteit. Daarvoor is het nodig, dat de ervaringen uit de uitvoering op een gezaghebbende manier worden vertaald en geagendeerd op het politiek-bestuurlijke niveau. In enkele gesprekken komt echter naar voren dat hiervoor onvoldoende gekwalificeerde expertise beschikbaar is. Een groot deel van de gesproken betrokkenen is van mening dat het secretariaat dat voor de SMK wordt opgericht hier mogelijk een rol in kan gaan spelen. Tegelijkertijd vernemen we ook, dat er in de uitvoeringsorganisaties al wel degelijk specialisten in Nederland zijn die zowel de ‘taal’ van de uitvoering als die van bestuurders en politici spreken.

2.2 Algemene reflecties op noodzaak expertisecentrum

Voorafgaand aan het uitwerken van mogelijke scenario's voor een LEC, hebben we stilgestaan bij de vraag óf partners behoefte hebben aan een expertisecentrum en welke aandachtspunten ze daarbij zien. Een aantal belangrijke eerste reflecties zetten we hieronder op een rijtje.

Urgentie op het thema maakt dat partners openstaan voor een mogelijk LEC

In geen enkel gesprek is aangegeven dat men, onder welke voorwaarden of inrichting dan ook, niet geïnteresseerd is in de mogelijke inrichting van een LEC. Veel partners voelen de urgentie rondom dit thema en er komt energie los bij partners als men met elkaar het gesprek aangaat hoe de aanpak van milieucriminaliteit verbeterd kan worden. Partners staan echter pas open voor een LEC als het helder is wat dit LEC toevoegt in de aanpak van milieucriminaliteit en wat dit voor de partners in de praktijk betekent en oplevert. Om deze reden zijn enkele partners ook nog sceptisch geweest

gedurende dit verkennende onderzoek. Dit brengt een aantal aandachtspunten met zich mee, ook voor het vervolgproces, die we hieronder uiteenzetten.

De probleemanalyse wordt gedeeld, maar is te algemeen en vrijblijvend voor de brede groep organisaties om verbindend te kunnen zijn

De probleemanalyse uit paragraaf 2.1 is getoetst in de werksessies en wordt herkend door alle betrokken partners in dit onderzoek. Professionals herkennen de lastigheden als gevolg van de veelheid, versnippering en vrijblijvendheid, de capaciteitstekorten en het tekort aan gezaghebbende expertise en daardoor urgentiegevoel bij bestuurders en de politiek. Velen geven ook aan dat in de aanpak van deze knelpunten een LEC mogelijk kan helpen. Voor een aantal partners is de probleemanalyse echter te algemeen en worden de problemen te veel als een probleem van anderen ervaren en niet zozeer van henzelf. Zo geven de ILT en de NVWA aan geen grote behoefte voor kennis- en expertise-uitwisseling te hebben, maar vooral merken dat andere partners behoefte hebben aan hún kennis en expertise. Daarnaast lijkt er beperkt behoefte te bestaan aan het organiseren van verbinding tussen de uitvoerende diensten enerzijds en de tactisch en bestuurlijk verantwoordelijken anderzijds. Het stelsel aan partners die werken aan de aanpak van milieucriminaliteit lijkt daarmee nog niet een samenhangende en homogene groep organisaties te zijn die éénzelfde doelstelling nastreeft maar veeleer een versnipperde groep van organisaties die zich (mede) lijkt te focussen op de belangen en verantwoordelijkheden van de eigen organisatie. We krijgen de indruk, dat mede hierdoor de vrijblijvendheid ontstaat, waarover in genoemde rapporten melding wordt gedaan.

Een LEC werkt alleen als er een gedragen en gedeeld belang is over de organisaties heen

Als er een LEC wordt opgericht, vraagt dit ons inziens daarom eerst, dat er wordt geïnvesteerd in de partners, in die zin dat er eigenaarschap wordt gevoeld voor de aanpak van milieucriminaliteit in brede zin. Pas als er ambitie is om deze maatschappelijke opgave gezamenlijk aan te pakken, over de grenzen van de eigen belangen heen, is er kans dat vrijblijvendheid in de aanpak vermindert en de mindset om kennis, informatie en expertise te delen, wordt versterkt. Om deze investering succesvol te laten zijn, is hiervoor draagvlak bij de bestuurlijke en politieke top een noodzakelijke voorwaarde. Als eigenaarschap is gerealiseerd, kan worden gewerkt aan een andere manier van (samen)werken en integrale sturing, met een gedragen gedeeld belang over de organisaties heen. In hoofdstuk 3 zullen we verder ingaan op de randvoorwaarden en aandachtspunten voor de implementatie van een LEC, waarbij we ook uitgebreider op dit punt ingaan.

Gedurende het onderzoek waren er veel vragen over de benodigde insteek van een LEC

Er zijn er nog veel vragen over de precieze insteek van een mogelijk LEC. Gaat het om expertise, informatie of kennis? Gaat het om het ontsluiten, actief delen of het ontwikkelen hiervan? Gaat het om het uitvoerend niveau, het tactisch niveau of het strategisch/bestuurlijk niveau? Dit zijn vragen die in dit onderzoek veel aan de orde zijn gekomen en op basis van de onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd nog niet volledig beantwoord en gedragen worden. In het onderzoek hebben we deze vragen (per scenario) zo ver als mogelijk uitgewerkt, omdat we juist deze vragen aan de partners terug hebben gesteld. Hier wordt in hoofdstuk 3 verder op ingegaan.

Een LEC is geen wondermiddel en kent belangrijke randvoorwaarden

Op verschillende onderdelen in de aanpak van milieucriminaliteit is er concreet behoefte aan vindbaarheid en betere inzetbaarheid van kennis en informatie, en een (centrale) plek waarin kennis, informatie en expertise ook actief opgebouwd, onderhouden en gedeeld worden. Daar is echter meer voor nodig dan het oprichten van één nieuw expertisecentrum. Een aantal partners heeft bijvoorbeeld ook benoemd dat beter kennismanagement en een gezamenlijke informatie-

verzamelplek óók zou kunnen helpen in het aanpakken van de knelpunten. Ook zijn er een aantal andere suggesties gedaan die los staan van een LEC, maar ook kunnen helpen in de ervaren knelpunten. De meest genoemde suggesties benoemen we kort in bijlage A.3.

In ieder geval is er geen behoefte aan een extra 'snipper' in het versnipperde landschap

Er is vaak en indringend meegegeven dat er geen behoefte is aan 'een nieuwe snippet' in het stelsel. Als er een LEC komt, dan zou deze volgens partners moeten hangen onder een van de partners of bestaan uit een (waar mogelijk) bestaande samenwerking van huidige partners. Om deze reden is er in dit onderzoek geen scenario meegenomen waarin er een nieuwe organisatie of een nieuw samenwerkingsverband wordt opgericht.

/ 3 Opgehaalde scenario's LEC MC

In dit hoofdstuk worden de drie geselecteerde scenario's besproken. De totstandkoming van de scenario's wordt toegelicht, gevolgd door een gedetailleerde uitwerking van elk scenario. Daarnaast wordt aan de hand van een casus inzichtelijk gemaakt wat elk scenario kan bijdragen aan de aanpak van milieucriminaliteit en wat dit betekent voor samenwerkingspartners in de praktijk. Tot slot worden de algemene randvoorwaarden en aandachtspunten gepresenteerd die door betrokkenen als essentieel worden gezien voor het vervolg van dit onderzoek en de weg naar een mogelijke oprichting van een LEC.

3.1 Van verkenning tot drie mogelijke scenario's

Op basis van de gespreksronde met betrokkenen kwamen er acht scenario's naar voren, die in bijlage X beschreven staan. Op basis van de eerste werksessie met betrokkenen op 13 november, zijn er acht mogelijke scenario's voor een toekomstig LEC Milieucriminaliteit besproken en aangescherpt. Op basis van de input van de aanwezigen hebben de ministeries van IenW en JenV besloten verder te werken met de scenario's die het meeste draagvlak kregen vanuit alle partners, namelijk de volgende drie scenario's:

- ▶ Strategisch LEC onder de SMK
- ▶ Uitvoerend LEC onder ILT/NVWA/BOD-en
- ▶ Aanpak van milieucriminaliteit ingericht onder RIEC/LIEC.

De drie scenario's zijn verder uitgewerkt aan de hand van aanvullende gesprekken met direct betrokkenen en een tweede werksessie met alle betrokkenen. In de volgende paragrafen wordt elk scenario gedetailleerd beschreven op basis van de opgehaalde input.

Notie voorafgaand aan de scenario's

Deze scenario's zijn tot stand gekomen op basis van de vraag welke vorm van een LEC het beste aansluit bij de behoeften van partners. Aangezien men geen extra 'snipper' wilde in het reeds versnipperde stelsel van partners is er bewust niet gekozen voor een scenario waarin een volledig nieuwe organisatie wordt opgericht.

Daarnaast zijn deze scenario's gebaseerd op de probleemanalyse uit het vorige hoofdstuk. Zoals aangegeven, zijn de knelpunten in de probleemanalyse algemeen geformuleerd dat er nog geen specifiek niveau (operationeel, tactisch, strategisch), doel of scope voor een LEC duidelijk was bij de start van dit onderzoek.

Op basis van de input vanuit partners hebben wij in opdracht van de begeleidingscommissie drie verschillende scenario's uitgewerkt, elk met een ander doel en insteek. De scenario's sluiten elkaar dus niet uit. Het is in theorie mogelijk om met meerdere scenario's (al dan niet in combinatie) in de toekomst verder te gaan. Hier blijkt bij veel partners ook behoefte aan te zijn.

3.2 Scenario 1: strategisch LEC

Context / positionering van dit scenario

De strategische milieukamer (SMK) is een coördinerend orgaan en heeft in grote lijnen de regie over de milieuhandhaving. De SMK bepaalt het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK wordt voorgezeten door de hoofdofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie. Daarnaast participeren de landelijk portefeuillehouder milieucriminaliteit van de politie, de inspecteurs-generaal van de ILT, de NVWA en NI Arbeidsinspectie als ook een vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten. De SMK produceert ongeveer om de vier jaar het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit, waarin de vormen van milieucriminaliteit en haar gevolgen worden besproken. Binnenkort wordt het Instellingsbesluit voor de Strategische Milieukamer gepubliceerd, waardoor de SMK wordt geformaliseerd. De SMK zal worden ondersteund door een klein secretariaat.

In scenario 1 komt een LEC onder de SMK te hangen. De precieze juridische inbedding van een LEC hangt ook af van de precieze vormgeving van het secretariaat en de totstandkoming daarvan.

Insteek en doel van dit scenario

In het eerste scenario wordt er in aansluiting op het secretariaat van de SMK, dus ook een LEC opgericht. Het LEC is in dit scenario geen apart expertisebureau, maar een groep professionals die toegevoegd wordt aan het secretariaat dat nu wordt vormgegeven onder de SMK. Dit zijn experts die kennis kunnen ophalen en samenbrengen, men noemt dit ook wel een 'kennismakelaarsfunctie' of 'schakelfunctie'. De focus ligt voornamelijk op het samenbrengen en ontwikkelen van kennis ten behoeve van het strategische en bestuurlijke niveau. Het dient daarbij ook als signalerings- en agenderingsfunctie voor knelpunten uit de praktijk. Men kan hierbij ook denken aan onderzoeken vergelijkbaar in de stijl van een rekenkamer.

Het doel van dit scenario is het samenbrengen en bestendigen van gezaghebbende expertise over milieucriminaliteit op landelijk niveau. Men zet in op de vertaling van de uitvoering naar het politiek-bestuurlijk niveau en het zorgen voor één landelijke plek waar ontwikkelingen, knelpunten en geleerde lessen bij elkaar komen. Het LEC onder de SMK zal niet direct de uitvoering bedienen met kennis, informatie en expertise. Op de wat langere termijn is hiervan wel de verwachting dat het LEC bijdraagt aan heldere kaders en urgentie op strategisch en bestuurlijk niveau, die de uitvoering helpt door richting te geven aan activiteiten. Ook kunnen geleerde lessen vanuit het LEC teruggekoppeld worden aan de uitvoeringsprofessionals.

Mogelijke taken van het LEC in dit scenario

- ▶ Volgen van trends en ontwikkelingen rondom milieucriminaliteit op landelijk niveau
- ▶ Ondersteunen bij opstellen en professionaliseren dreigingsbeeld
- ▶ Sturen op cijfermatige rapportages die volgens de Europese richtlijnen moeten worden opgesteld en overige zaken ter uitvoering van de Europese richtlijnen
- ▶ Consultatie op nieuwe wetgeving
- ▶ Signaleren en agenderen knelpunten in de uitvoering en mogelijke structuurverbeteringen
- ▶ Opstellen (bestuurlijke) rapportages en waar nodig ook adviezen aan de (partners in de) SMK of het BOB
- ▶ Organiseren van gezaghebbende onderzoeken of adviezen bij kennisinstituten en de wetenschap

Welk probleem lost dit scenario op?

- ▶ *Veelheid*: in die zin, dat er geen nieuwe organisatie wordt gebouwd
- ▶ *Versnippering*: in die zin dat knelpunten en signalen van de verschillende betrokken partijen in de uitvoering vertaald worden naar het politiek-bestuurlijk besluitvormend niveau, en dat kennis binnen verschillende organisaties op één plek wordt samengebracht.
- ▶ *Vrijblijvendheid* vermindert en eigenaarschap wordt bevorderd: op politiek-bestuurlijk niveau, doordat een gezaghebbend advies wordt geleverd aan de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken.
- ▶ Adresseren van onvoldoende gezaghebbende advisering, doordat in deze variant, zowel de kennis vanuit de uitvoering, als die van gezaghebbende instituties als bijvoorbeeld de wetenschap, worden gebruikt voor de advisering.

Voordelen en kansen van dit scenario

- ▶ Kans om lerend vermogen te vergroten, lessen te delen en deze te adresseren op bestuurlijk en politiek niveau.
- ▶ Het wensbeeld is om een krachtig bureau onder de SMK te kunnen vormgeven (op de langere termijn). Het toevoegen van expertisefuncties onder de SMK past in dit wensbeeld.
- ▶ Nauwe verbondenheid organiseren met het op te richten secretariaat van de SMK. In dit scenario gaan we ervan uit dat het LEC onder de SMK samen met het secretariaat wordt vormgegeven. Het is ook mogelijk om het LEC los van het secretariaat te plaatsen.
- ▶ Bestuurlijke agendering en advisering middels versterking van de SMK, die al autoriteit heeft richting politiek/bestuur.
- ▶ Kans om langs deze weg uitvoering te geven aan Europese richtlijnen (o.a. nationale agenda, verzamelen statistische gegevens, professionaliseren dreigingsbeeld). Daar is nu nog geen voorziening voor getroffen.
- ▶ Kans om heldere aanspreekpunten te organiseren die bekend en bereikbaar zijn voor andere organisaties en samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld ook de RIEC's), daarbij ook goed te combineren met scenario 2.
- ▶ Aan de SMK nemen al veel organisaties deel, en omdat milieucriminaliteit daar centraal staat, biedt dit scenario de mogelijkheid om de prioriteit voor de aanpak van dit thema optimaal te benutten.
- ▶ Het LEC kan als een soort 'rekenkamer' optreden om de effectiviteit van de aanpak te beoordelen, wat bijdraagt aan een systematische en toekomstbestendige aanpak van milieucriminaliteit. Dit sluit aan bij de adviserende taak die aan de SMK wordt toebedeeld, waarbij de SMK gevraagd en ongevraagd advies kan geven aan de bewindspersonen over de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit en wat daarmee samenhangt.

Nadelen en risico's van dit scenario

- ▶ De LEC-experts worden onderdeel van de SMK. Hierdoor hebben enkele andere partners het gevoel dat er een afstand tot hen wordt gecreëerd. Binnen die andere organisaties bestaat juist veel expertise en die expertise is hard nodig voor de uitvoering.
- ▶ De taak van de SMK ligt op het terrein van de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit, en niet of minder op de bestuursrechtelijke kant. Daarnaast zijn niet alle organisaties die betrokken zijn in de brede aanpak van milieucriminaliteit momenteel
- ▶ vertegenwoordigd in de SMK. Dit benadrukt het belang om een koppeling te maken met partijen zoals FIOD en de Waterschappen.

- ▶ Focus op bestuurlijke agendering, weinig directe verandering/meerwaarde voor de uitvoering. Naast de bestuurlijke niveaus, kan het LEC onder de SMK ook verbinding leggen met het uitvoerende niveau en (op termijn) hier ook beter bij aansluiten (zie ook het uitwerkingsvraagstuk hieronder). In dit scenario is daarin echter nog niet voorzien.
- ▶ SMK wordt geformaliseerd en dit brengt al veel verandering met zich mee. Risico van het aanvullen van de SMK met dit LEC is dat het een te grote (nieuwe) stap is.
- ▶ De SMK is bij enkele organisaties nog onbekend, wat verbinding en de functie van het LEC rondom het thema milieucriminaliteit mogelijk kan belemmeren.

Uitwerk- en aandachtspunten van dit scenario

- ▶ Goede afvaardiging vanuit – en inbedding binnen – de verschillende organisaties.
- ▶ Heldere afspraken over taken van het LEC en het onderscheid tussen het op te richten secretariaat van de SMK en het LEC.
- ▶ Financieel is dit scenario nog niet uitgewerkt.
- ▶ Er is nog niet uitgewerkt waar de capaciteit organisatorisch wordt vrijgemaakt en/of toegevoegd. Mogelijkheid is om per deelnemende organisatie in de SMK een X aantal fte beschikbaar te stellen voor het LEC.
- ▶ Voorstel van de meeste partners is om de huidige samenstelling van partners binnen de SMK te behouden. Er zal in dat geval goed gekeken moeten worden naar de noodzakelijke betrokkenheid van andere partijen zoals de waterschappen.
- ▶ In de huidige variant zou het LEC onder de SMK vooral een positie toebedeeld krijgen voor een strategische en bestuurlijke focus (het 'verticale niveau'). Er zijn echter partijen die de meerwaarde van een LEC vooral zien op de expertisedeling bij professionals in de uitvoeringspraktijk (horizontaal niveau). De kennismakelaars van het LEC zouden in dat laatste geval ook veel meer in de uitvoering acteren en faciliteren. Dit vraagt om heldere keuzes, en naar verwachting ook meer benodigde capaciteit. Een aantal partners hebben in dit kader voorgesteld om scenario 1 te combineren met scenario 2.

3.3 Scenario 2: uitvoerend LEC

Context / positionering van dit scenario

De belangrijkste toezichthouders op de naleving van milieuwetgeving zijn de **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)** en de **Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)**. De ILT is de toezichthouder van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. De ILT werkt aan veiligheid, vertrouwen en duurzaamheid in transport, infrastructuur, milieu en wonen. De belangrijkste taak hierbij is om ervoor te zorgen dat de wet- en regelgeving over de duurzame leefomgeving, fysieke veiligheid en woningcorporatiesector wordt nageleefd. Dit doen zij door middel van vergunningverlening, handhaving (dienstverlening, toezicht en opsporing) en het doen van onderzoek. De NVWA werkt als toezichthouder in opdracht van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN). Als toezichthouder voeren zij controles en keuringen uit en spreken zij bedrijven aan op hun rol in de maatschappij en de geldende regels.

Zowel de ILT als het NVWA hebben een eigen **Bijzondere Opsporingsdienst (BOD)**, namelijk **de ILT-IOD en de NVWA-IOD**. De ILT-IOD richt zich op georganiseerde criminaliteit, vaak met internationale (financiële) constructies en handelsstromen, waarbij zonder ingrijpen van de overheid uiteindelijk onherstelbare schade ontstaat aan mens, milieu en maatschappij. De NVWA-IOD richt zich voornamelijk op complexe ketengerelateerde, georganiseerde en internationaal georiënteerde criminaliteit binnen de verschillende publieke belangen, waaronder milieu, waar de NVWA op toeziet.

Door hun verantwoordelijkheden en rollen in de aanpak van milieucriminaliteit hebben de NVWA en de ILT veel uitvoerende kennis en expertise op het gebied van milieucriminaliteit. In scenario 2 zet men in op het versterken van het delen van deze kennis en expertise voor andere organisaties.

Insteek en doel van dit scenario

Het doel van dit scenario is het versterken van kennis-, informatie- en/of expertisedeling in de uitvoering. Anders dan het scenario van het LEC onder de SMK, is de focus van dit scenario gericht op de uitvoering en niet op de politiek-bestuurlijke advisering. Afhankelijk van de verdere uitwerking kunnen de experts vanuit het LEC zich richten op:

- ▶ Informatiedeling – dit gaat om informatie over specifieke casussen en subjecten vanuit de operatie (bijvoorbeeld: informatie over een onderzoek naar een afvalverwerker in een bepaalde regio). Informatie kan als hulpmiddel worden gebruikt om effectievere beslissingen te kunnen nemen.
- ▶ Kennisdeling – dit betreft bredere lessen en een combinatie van informatie, die niet per definitie op een specifieke casus wordt ingezet maar ook algemeen op een thema of onderwerp gericht kan zijn (bijvoorbeeld: iemand die meerdere onderzoeken over het onderwerp asbest heeft gedaan en daarom hier veel kennis over heeft opgebouwd.). Kennis omvat dus ook het vermogen om informatie te begrijpen.
- ▶ Expertise – dit betreft een combinatie van ervaring, vaardigheden, kennis en het vermogen om deze kennis toe te passen op complexe problematiek en om op de juiste wijze te handelen in een bepaalde context, waardoor de experts als sparringpartner kunnen dienen voor andere professionals (bijvoorbeeld: een boegbeeld met veel ervaring en vaardigheden op het gebied van fraude). Expertise is vaak het resultaat van het toepassen van kennis in de praktijk.

Het doel van dit scenario is om extra capaciteit toe te voegen aan de bestaande organisaties ter versterking op een of enkele van deze niveaus (kennis, expertise of informatie). In de werksessies die in dit onderzoek zijn georganiseerd is er nog geen eenduidig beeld naar voren gekomen van het gewenste niveau.

Het LEC zal in dit scenario naar verwachting geen apart expertisebureau worden, maar ingebed zijn in de bestaande organisaties. Gedacht wordt om expertise in ieder geval toe te voegen aan de ILT en NVWA voor het leggen van verbinding met andere partners en het zorgen voor een coördinerende kracht die de samenwerking en kennis- en/of expertisedeling versterken. Deze capaciteit wordt waar nodig ook concreet ingezet voor informatiedeling in casussen.

Mogelijke taken van het LEC in dit scenario

- ▶ Creëren overzicht van specialistische kennis in eigen organisatie
- ▶ Verbinden van experts & oppakken van vraagstukken
- ▶ Coördineren binnen casussen
- ▶ Kennismakelaar en het zijn van een contactpersoon voor andere kennismakelaars
- ▶ Volgen van trends en ontwikkelingen rondom milieucriminaliteit op landelijk niveau
- ▶ Signaleren en agenderen van knelpunten in de uitvoering

Positionering – waar komt het LEC ‘te hangen’?

Zoals hierboven toegelicht is de insteek van dit scenario om capaciteit toe te voegen aan een of enkele uitvoeringsorganisaties. Welke organisaties dit zijn, is nog niet bepaald, maar er wordt in ieder geval nagedacht over de ILT en de NVWA.

Welk probleem lost dit scenario op?

- ▶ *Veelheid*: in die zin, dat er geen nieuwe organisatie wordt gebouwd
- ▶ *Versnippering*: door extra capaciteit en kenniscoördinatoren worden kennisdeling versterkt en coördinatie verbeterd. Organisaties die graag gebruik willen maken van de kennis of expertise van de NVWA/ILT/mogelijk andere organisaties, zijn hierdoor beter in staat om contact te leggen en vragen te stellen. Dit zijn bijvoorbeeld vragen vanuit Omgevingsdiensten of de politie.
- ▶ *Vrijblijvendheid*: het scenario stimuleert actieve betrokkenheid van alle betrokken organisaties door extra capaciteit te benutten voor informatiedeling in casussen en/of te zorgen voor verbinding en kennis- en expertisedeling. Daarnaast kan de toegevoegde capaciteit ervoor zorgen dat partners (vaak ILT en NVWA) geen tijd hebben om antwoord te geven op vragen van andere organisaties. Op dit moment voelen deze partijen zich nog vaker genooddaakt om dit wel te doen. Het aanwijzen van *dedicated* capaciteit voor deze functie versterkt integrale samenwerking en vermindert de vrijblijvendheid.

Voordelen en kansen van dit scenario

- ▶ Mogelijkheid om versnippering in de uitvoering tegen te gaan: extra capaciteit vanuit het LEC om verbindingen te leggen en te coördineren.
- ▶ De reeds aanwezige kennis en expertise binnen betrokken partijen kunnen optimaal worden benut en gedeeld via de toegevoegde capaciteit. De ILT en NVWA krijgen de mogelijkheid om de vragen die zij krijgen beter te beantwoorden zonder dat dit ten koste gaat van hun schaarse operationele capaciteit. De partijen die graag gebruik willen maken van de kennis en expertise,

krijgen de mogelijkheid om dit te doen en daarmee zelf ook effectiever en/of sneller tot oplossingen te komen.

- ▶ Problemen kunnen sneller en integraler worden opgelost door gericht samen te werken waar mogelijk.
- ▶ Versterkte coördinatie biedt een kans om vragen centraal binnen te laten komen en medewerkers niet afzonderlijk binnen organisaties te hoeven bellen. Zo zou een kenniscoördinator experts per organisatie kunnen betrekken (efficiëntere samenwerking).
- ▶ Een smoelenboek zou een duidelijk overzicht van contactpersonen bieden die vanuit de verschillende organisaties een LEC vormen, specifiek gericht op milieucriminaliteit.
- ▶ Mits de informatievoorziening en de integraliteit goed geborgd zijn, ontstaat de mogelijkheid om kennis en expertise landelijk op operationeel niveau beter te delen, wat bijdraagt aan een integraal beeld van milieucriminaliteit in heel Nederland.
- ▶ Kans om de reeds lopende initiatieven uit IBP VTH te versterken vanuit het LEC.

Nadelen en risico's van dit scenario

- ▶ Nog onvoldoende duidelijkheid over de vraag of de LEC-experts daadwerkelijk in casuïstiek coördineren of vooral als een schakel en facilitator fungeren.
- ▶ Voor de organisaties die hierbij betrokken zijn is er nog geen gedeeld beeld van welk probleem dit scenario precies oplost en voor wie. Er is meer uitwerking nodig voordat er voldoende draagvlak is voor dit scenario.
- ▶ Het scenario richt zich vooralsnog vooral op kennis en expertise vanuit de NWWA en de ILT. Er kan worden overwogen om andere organisaties, zoals de Politie, BOD'en, waaronder FIOD, ook te betrekken. Mogelijk door een kennismakelaar per organisatie toe te voegen.
- ▶ Risico op het toevoegen van wéér een extra schakel terwijl de wens vooral is om vanuit de praktijk specialisten een betere positie te geven en te faciliteren om kennis en expertise te delen.
- ▶ In de inrichting moet voorkomen worden dat het LEC een geïsoleerd "eiland" wordt, risico op vasthouden bestaande kokers tussen betrokken partijen. Tegelijkertijd is het ook een risico dat wanneer de functies ingebed zijn in de organisatie, ze verzanden in de veelheid en breedte van taken en daardoor niet meer te onderscheiden zijn van andere coördinatoren en specialisten in de organisaties.
- ▶ Het toevoegen van extra capaciteit betekent niet automatisch dat men elkaar ook meer opzoekt en kennis ook daadwerkelijk deelt. Daarvoor zijn bijvoorbeeld ook goede kennismanagementsystemen (men denkt ook aan één landelijke informatie-opslagpunt) en de juiste professionele houding en werkwijze voor nodig.
- ▶ Geen (automatisch ingeregelde) verbinding met het bestuurlijk niveau, waardoor het volgens sommigen partijen te veel uitvoerend kan worden en te ver van het bevoegd gezag opereert.
- ▶ Kennisdeling is niet vanzelfsprekend voor alle partijen. Zo hebben sommigen met veel expertise geen ruimte voor andere zaken dan hun eigen casus en zien zij weinig voordeel in het delen van hun kennis. Kennisdeling moet hier eerst aantrekkelijk en niet-vrijblijvend worden gemaakt, juist onder partijen die de expertise al hebben. Ook moet er binnen het LEC helder zijn op welke thema's of onderwerpen men focust.

Uitwerk- en aandachtspunten van dit scenario

- ▶ De toegevoegde capaciteit moet voldoende verbinding hebben met de specialisten in de organisaties en de ontwikkelingen in het veld (kennis en informatie zijn niet statisch).
- ▶ Waar wordt de focus op gelegd; kennis en/of informatie en/of expertise?
- ▶ Goed kennismanagement en bijbehorende tools. Anders is er een te groot risico op het toevoegen van coördinatoren zonder overzicht, structuur en meerwaarde.
- ▶ Duidelijkheid over taken en doelen van de toegevoegde functies.

- Financieel is dit scenario nog niet uitgewerkt.
- Precieze rol en taak van de vrijgemaakte capaciteit.
- Extra capaciteit bij één, twee of meerdere organisaties, hoe wordt deze vrijgemaakt?
- Aansluiting van de toegevoegde capaciteit op andere organisaties zoals de omgevingsdiensten en de politie.

3.4 Scenario 3: aanpak milieucriminaliteit onder RIEC/LIEC

Context / positionering van dit scenario

Er zijn tien Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) en één Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC) in Nederland. Zij ondersteunen partners bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Deze ondersteuning richt zich onder andere op het stimuleren van de samenwerking tussen partners (overheidsorganisaties). Dit begint op het lokale niveau, waarbij de RIEC's een belangrijke rol vervullen. Het LIEC ondersteunt de RIEC's daarbij op verschillende vlakken zoals kennisontwikkeling, juridische ondersteuning, communicatie en ICT.

De focus van de RIEC's en het LIEC ligt momenteel op de volgende landelijke thema's: georganiseerde hennepcultuur, mensenhandel en -smokkel, criminele motorbendes, misbruik en fraude binnen de vastgoedsector en witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. Naast deze landelijke thema's, maakt elk RIEC regionale handhavingsschakelpunten. De RIEC's brengen gebieden of sleutelplaatsen in kaart, die als knooppunt voor criminaliteit fungeren of daar kwetsbaar voor zijn. Door deze gebieden of sleutelplaatsen te benoemen tot handhavingsschakelpunt kan er integraal informatie worden gedeeld, om zo tot een effectieve aanpak te komen. Elke regio kent namelijk zijn eigen problematiek, zoals bijvoorbeeld milieucriminaliteit. Sommige RIEC's hebben hier reeds handhavingsschakelpunten voor opgesteld.

Insteek en doel van dit scenario

Er komt in dit scenario geen apart LEC. Er wordt echter gezocht naar mogelijkheden om binnen de LIEC-RIEC structuur meer aandacht te genereren voor milieucriminaliteit. Dit kan op verschillende manieren:

- ▶ Toevoegen milieucriminaliteit door het ministerie van JenV als landelijk thema voor de RIEC's.
- ▶ Bevorderen oppakken milieucriminaliteit als thema of via een handhavingsschakelpunt binnen de RIEC's. In dit geval wordt er integraal gewerkt aan onderzoeken, waarbij onder condities het delen van persoonsgegevens mogelijk is.
- ▶ Organiseren interventies op het gebied van milieucriminaliteit binnen het LIEC (bijvoorbeeld een field lab of fenomeentafels).

Het doel van dit scenario is het stimuleren van informatie- en kennisdeling op regionaal niveau.

Welk probleem lost dit scenario op?

- ▶ *Versnippering*: diverse partijen dragen een deel van de verantwoordelijkheid van de aanpak van milieucriminaliteit. Een groot deel van deze partijen is reeds aangesloten bij het RIEC. Volgens sommigen zullen er een aantal nieuwe partners toe moeten treden aan het RIEC-samenwerkingsverband, om gezamenlijk aan milieucriminaliteitszaken te kunnen werken.
- ▶ *Vrijblijvendheid*: als door het ministerie van JenV bepaald wordt dat de aanpak van milieucriminaliteit op de agenda van een RIEC komt, is het niet vrijblijvend hieraan mee te werken. Wanneer de regio's zelf hiervoor kiezen, kunnen regio's desalniettemin er zelf voor kiezen dit thema te prioriteren, in welk geval de regionale partners mogelijk meer gemotiveerd zijn hiermee aan de slag te gaan.

Voordelen van dit scenario

- ▶ In sommige wordt milieucriminaliteit nu al succesvol opgepakt, dit is een kans om het breder uit te rollen over alle regio's.
- ▶ Dit scenario sluit aan op een reeds bestaand initiatief, de structuur ligt er al.
- ▶ De gemeenten en provincies zijn reeds onderdeel van het RIEC-samenwerkingsverband, waardoor er verbinding is tussen de uitvoering en het bestuurlijk niveau.
- ▶ Het RIEC-convenant bestaat al, waardoor privacygevoelige gegevens en data onder omstandigheden tussen partners gedeeld kunnen worden. Dit sluit aan bij de behoefte van partners om informatiedeling te versterken.
- ▶ Het RIEC-bestel houdt rekening met regionale verschillen.
- ▶ De RIEC's zijn in het leven geroepen voor de aanpak van ondermijning. Vele vormen van milieucriminaliteit zijn vormen van ondermijning.
- ▶ RIEC's staan dicht bij het bevoegd gezag, wat hen in een goede positie plaatst om snel te schakelen en afstemming te vinden.
- ▶ Vanuit het LIEC wordt op verschillende manieren aan kennisdeling gewerkt, zoals via fenomeentafels. Ook zijn er bijeenkomsten waar verschillende RIEC's kennis kunnen uitwisselen. Deze structuren kunnen potentieel worden benut voor het thema milieucriminaliteit.

Nadelen en risico's van dit scenario

- ▶ Niet alle betrokken organisaties in de aanpak van milieucriminaliteit zijn ook convenantpartner binnen de RIEC's.
- ▶ De RIEC's hebben nu vooral de focus op bepaalde vormen van ondermijning, zoals drugshandel en mensenhandel; verbreding van hun focusgebieden is in dat geval en voor sommige RIEC's noodzakelijk.
- ▶ Gevaar bestaat dat er geconcurrereerd moet worden met de thema's drugs en mensenhandel; In dat geval verliest waarschijnlijk de milieucriminaliteit, want de maatschappelijke verontwaardiging is bij de andere thema's groter.
- ▶ Het toevoegen van milieucriminaliteit door het ministerie van JenV als landelijk thema voor de RIEC's wordt niet als een realistische optie gezien, vanwege de concurrentie met andere belangrijke thema's zoals mensenhandel en cybercriminaliteit. Bovendien kan 'top down' opleggen van prioriteiten verkeerd vallen in de regio's als daar minder urgentie wordt ervaren.
- ▶ De verwachting is dat niet alle RIEC-regio's intrinsiek gemotiveerd zijn om het thema op te pakken, mogelijk wel in de regio's met buitengebieden. Oost-Nederland is een van de regio's waar het thema al opgepakt wordt.

Uitwerk- en aandachtspunten van dit scenario

- ▶ Financieel is dit scenario nog niet uitgewerkt.
- ▶ Enkele partners geven aan dat dit scenario op zichzelf een beperkte impact heeft op het landelijke geheel, omdat het RIEC zich voornamelijk richt op specifieke casussen en diepgaande analyses. Juist daarom zou dit scenario volgens hen een ander scenario kunnen aanvullen om het totaaleffect te vergroten.

3.5 Voorbeeld in de praktijk: wat doet een LEC?

In het onderzoek bleek het behulpzaam om de drie scenario's te bespreken aan de hand van een fictieve casus. Ter verduidelijking nemen wij deze casus – en de werking van de drie scenario's in deze casus – ook op in deze rapportage.



De fictieve casus

Er zijn in de afgelopen maanden op meerdere plekken in het land ontdekkingen gedaan over illegale afvallozingen. Een aantal voorbeelden:

- In Rotterdam zijn er aanwijzingen dat een tankercleaning-bedrijf afvalstoffen op grote schaal illegaal loost.
- In Groningen is een bedrijf betrokken bij het illegaal vervoeren en het illegaal 'wegmengen' van afvalolie.
- Er blijken ook signalen te zijn over illegale afvaldumpingen van een afvalverwerkingsbedrijf dat door het hele land werkt

Er ontstaat maatschappelijke onrust over de gevolgen van deze vorm van afvalcriminaliteit. Burgers zijn bang voor hun eigen gezondheid en de gezondheid van medewerkers van deze bedrijven. Denk aan ernstige gevolgen voor individuen die met stoffen in aanraking komen (asbest, sloopschepen, etc.) en in sommige gevallen gevaar voor voedselveiligheid. Men vreest ook voor economische schade (schade bij bonafide bedrijven door oneerlijke concurrentie) en ondermijning.



1

Werking scenario 1: strategisch LEC

In scenario 1 zou er binnen het LEC geen kennis en expertise worden opgedaan of ingezet die direct effect heeft op wat er in de uitvoering gebeurt. Met andere woorden: operationeel zal het LEC hier niet direct verschil maken. Wat het LEC wel zal doen, is op basis van de signalen de geleerde lessen bundelen over hoe in dit geval verschillende organisaties in dit geval afvallozingen identificeren en aanpakken. Waar relevant zal het LEC ook kunnen adviseren aan partners in de SMK hoe er in de toekomst geleerd kan worden van deze aanpak van afvallozingen en/of de urgentie benadrukken richting het bestuurlijke niveau om hier meer aandacht voor te hebben. Indirect heeft het LEC daarmee wel een effect op het uitvoerende niveau.

2

Werking scenario 2:

In scenario 2 wordt er afhankelijk van de uiteindelijk invulling van het scenario, ingezet op informatie-, kennis- en expertisedeling in de uitvoering. Als landelijk blijkt dat afvallozingen als vorm van criminaliteit steeds vaker voorkomen (bv. doordat hier bij het LEC steeds vaker vragen over worden gesteld), kan het LEC vanuit een coördinerende rol allereerst in casussen zorgen dat experts en kennis aan elkaar verbonden worden, bijvoorbeeld Rotterdam met Groningen. Hiermee kunnen eerder opgedane lessen breder worden ingezet, wat daarmee kan bijdragen aan een uniforme en integrale aanpak door het hele land. Als tweede kan het LEC bij veelvoorkomende signalen en ontwikkelingen een analyse doen van de verschillende afvallozing die in het land spelen, eventuele

knelpunten uit de praktijk ophalen en het zorgen voor een landelijk overzicht van wat er op dit thema gebeurt. Het is hiervoor van belang dat het LEC de juiste informatie bezit en aan elkaar kan koppelen.

3

Werking scenario 3

In scenario 3 kan er binnen de RIEC-regio's gezamenlijk gewerkt worden aan het aanpakken van deze casussen, en het onderling delen van de informatie en kennis die daarvoor nodig zijn. De bestaande RIEC-structuur biedt hierbij een platform en mogelijkheid om integraal aan de slag te gaan met de aanpak van afvallozingen in Rotterdam, Groningen en andere plekken. Het is hierbij gewenst om de geleerde lessen en activiteiten vanuit de ene regio, ook te delen met andere regio's en de landelijke partners. Dit kan mogelijk door middel van bestuurlijke rapportages of via inzet van het LIEC.

3.6 Overkoepelende aandachtspunten en randvoorwaarden voor verdere uitwerking van een LEC

Gedurende de gesprekken en de werksessies (zie figuur hieronder) zijn diverse aandachtspunten en randvoorwaarden naar voren gekomen die van toepassing zouden zijn op meerdere scenario's of die in het algemeen relevant zijn voor een verdere uitwerking van een LEC. Hieronder worden de belangrijkste punten uitgelicht:

- ▶ Gemeenschappelijk beeld van de scope en definitie van milieucriminaliteit
- ▶ Gemeenschappelijk beeld van de benodigde taken van een LEC
- ▶ Gemeenschappelijk beeld van ieders taken en verantwoordelijkheden, én de gezamenlijke verantwoordelijkheid
- ▶ Het begeleiden in de veranderopgave: men moet wel op een andere manier gaan samenwerken vanuit een brede opgave die verder reikt dan de eigen organisatiedoelen. Het is niet zomaar het inrichten van de nieuwe capaciteit, maar ook het stimuleren van een andere manier van (samen)werken en het daadwerkelijk delen van kennis, informatie en/of expertise. Daar is tijd en ruimte voor nodig.

Hieronder volgt een weergave van de reacties van de deelnemers van Werksessie 2 op de vraag: *welke randvoorwaarden moeten worden ingevuld om een expertisecentrum (in welke vorm dan ook) te laten slagen?*



/ 4 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek is er samen met partners nagedacht over óf er behoefte is aan een LEC en wat de meerwaarde van een LEC zou kunnen zijn in de aanpak van milieucriminaliteit. Deze vraag was nog niet eerder een-op-een besproken met partners, noch in een groep van verschillende organisaties. Het is daarom een verkennend onderzoek geworden, waarin de verschillende perspectieven en knelpunten in de praktijk zijn opgehaald. In dit laatste hoofdstuk delen we de conclusies en aandachtspunten voor het vervolg.

4.1 Conclusies

Versnippering en vrijblijvendheid belemmeren op dit moment de aanpak van milieucriminaliteit

In het onderzoek is gebleken dat er verschillende knelpunten worden ervaren die te maken hebben met het delen van informatie, kennis en expertise rondom milieucriminaliteit. Eerdere onderzoeken hebben deze knelpunten al aangekaart. Met name de versnippering van taken en verantwoordelijkheden, de vrijblijvendheid in het opzoeken van elkaar en het delen van informatie-, kennis- en expertise, en de capaciteitstekorten bij organisaties werken het gezamenlijk werken aan het voorkomen en bestrijden van milieucriminaliteit tegen. Partners staan daarom niet onwelwillend tegenover een eventueel LEC en hebben aantal scenario's aangedragen. Een belangrijke randvoorwaarde voor de inrichting van het LEC was dat het niet zorgde voor een 'extra snipper' in het reeds versnipperde landschap aan partners.

Veel partners herkennen de noodzaak van het inzetten op informatie-, kennis- en expertisedeling in de uitvoering

Allereerst blijkt er *op uitvoeringsniveau* behoefte aan het beter delen van informatie, kennis én expertise om slagkracht in de aanpak van milieucriminaliteit te versterken. Hiervoor zijn twee scenario's aangedragen. Zo hebben partners een scenario aangedragen dat gericht is op capaciteitsversterking van een aantal organisaties die nu al vaak als expert fungeren (in ieder geval de NVWA en de ILT). Het doel van dit scenario is om middels extra capaciteit ervoor te zorgen dat kennis, informatie en/of expertise van deze organisaties breder te delen en in te zetten. In het onderzoek bleek het nog lastig om te concretiseren waarop de extra capaciteit zich vooral moest richten (informatie-, kennis- of expertise). Er bleek wel behoefte om in de toekomst met elkaar verder uit te werken welke focus het meest zou bijdragen aan de slagkracht en integraliteit in de uitvoering. Een tweede scenario betrof het actiever samenwerken in de aanpak van milieucriminaliteit via de RIEC/LIEC-structuur. Dit kan op verschillende manieren, waaronder het toevoegen milieucriminaliteit door het ministerie van JenV als landelijk thema voor de RIEC's, het bevorderen oppakken milieucriminaliteit als thema of via een handavingsknelpunt binnen de RIEC's, of het organiseren van interventies op het gebied van milieucriminaliteit binnen het LIEC (bijvoorbeeld een field lab of fenomeentafels). Dit scenario richt zich met name op informatiedeling op regionaal niveau.

Daarnaast bestaat de wens om de SMK te verstevigen en op strategisch niveau expertise te bundelen en onderhouden

Ten tijde van het uitvoeren van dit onderzoek wordt de strategische milieukamer (SMK) geformaliseerd. De wens is om dit gremium een stevigere rol te geven in het landelijk bij elkaar brengen van de ontwikkelingen en prioritering in (de aanpak van) milieucriminaliteit, het voldoen aan

Europese richtlijnen en kaders en het bijdragen aan urgentiebesef bij bestuurders en de politiek. Er wordt onder andere een secretariaat voor de SMK vormgegeven. Een aantal partners zien een kans om bij de formalisering van de SMK en de vorming van dit secretariaat, ook capaciteit vrij te maken om te fungeren als LEC. De focus ligt in dit derde en laatste scenario voornamelijk op het samenbrengen en ontwikkelen van kennis ten behoeve van het strategische en bestuurlijke niveau. Het dient daarbij ook als signalerings- en agenderingsfunctie voor knelpunten uit de praktijk. Dit LEC kan dan o.a. aansluiten bij de taak van de SMK om gevraagd en ongevraagd advies te geven.

De drie uitgewerkte scenario's sluiten elkaar niet uit, maar versterken elkaar

De drie scenario's die op hoofdlijnen zijn uitgewerkt hebben ieder een andere insteek en doel, waarbij er een ander aspect van de opgehaalde knelpunten wordt aangepakt. Daarmee kunnen ze elkaar in de praktijk versterken en gezamenlijk bijdragen aan informatie-, kennis- en expertisedeling op verschillende niveaus (zowel uitvoering als bestuurlijk/strategisch niveau). Op het moment dat er slechts één scenario wordt gekozen, bestaat het risico dat de ervaren knelpunten niet volledig worden aangepakt en daarmee blijven bestaan. Een aantal partners hebben aangegeven dat het om deze reden niet wenselijk is om op basis van dit onderzoek één van deze scenario's te kiezen, maar in de toekomst verder na te denken over de scenario's als geheel. Hierbij wordt er vooral gekeken naar het scenario van het LEC onder de SMK in samenhang met het LEC dat op uitvoerend niveau is ingebed om kennis te delen in de operatie. Dit past ook in de gedachte om met het LEC niet wéér een snipper te organiseren, maar de verschillende organisaties op verschillende niveaus samen te brengen.

Om tot een succesvol LEC te komen, is er bestuurlijke en politieke aandacht nodig

Het vraagstuk rondom de aanpak van milieucriminaliteit is breedomvattend en complex. Het ontstaat het belang van individuele organisaties, en vraagt om integrale samenwerking en minder vrijblijvendheid. Wanneer wordt besloten tot de invoering van een LEC, zal er daarom ook moeten worden geïnvesteerd in het versterken van de betrokkenheid en het eigenaarschap bij partners voor het brede vraagstuk van milieucriminaliteit, dus los van de eigen individuele belangen. Het is daarbij noodzakelijk dat er op bestuurlijk en politiek niveau richting en urgentie worden gevoeld en gegeven. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden voor ieder van de scenario's.

4.2 Aanvullende aandachtspunten voor het vervolg

Aanvullend op het bovenstaande zijn er nog een drietal aandachtspunten voor het vervolg naar voren gekomen.

Met dit onderzoek is er een gesprek gestart wat partners graag samen voortzetten

Wij constateerden veel bevoegenheid en ambitie bij de deelnemers in dit onderzoek: de opkomst voor de gesprekken en werksessies was hoog, de inhoudelijke deelname stevig en soms zelfs emotioneel. Dit zegt ook iets over de verwachtingen en behoeften die partners hebben over het vervolg van dit onderzoek. Zij worden hier graag nauw bij betrokken. Indien goed beantwoord, kan deze betrokkenheid een mooie kans zijn voor verdere verbinding tussen instanties en daarmee een versterking van de aanpak van milieucriminaliteit. Indien onvoldoende beantwoord, kan het leiden tot een teleurstelling bij partners. Wij adviseren de betrokken ministeries in dat verband, de deelnemende organisaties en professionals in dit onderzoek betrokken te houden bij de vervolgstappen, ook na de afronding van onze opdracht.

Werk het doel en de precieze focus van de scenario's verder uit

Zoals hierboven aangegeven zijn de scenario's op hoofdlijnen uitgewerkt. Per scenario zijn een aantal aandachtspunten voor het vervolg en openstaande vragen opgenomen. Het is aan te raden om hier eerst verder over in gesprek te gaan, alvorens er een definitieve keuze gemaakt wordt over de toekomst van een eventueel LEC. De precieze probleemanalyse per scenario is hier een onderdeel van. Aangezien ieder scenario een andere probleemanalyse kent, kan het van meerwaarde zijn om te werken met een afwegingskader of scoring van deze problemen en scenario's.

Ga in gesprek over de brede mogelijkheden om samenwerking en integraliteit in de keten te versterken

In het onderzoek is naar voren gekomen dat de vorming van een LEC mogelijk kan bijdragen aan het tegengaan van versnippering en vrijblijvendheid in het delen en bundelen van kennis, informatie en/of expertise. Tegelijkertijd bleek ook dat een LEC geen wondermiddel is dat diepgewortelde patronen en manieren van werken in één keer kan veranderen. Het kan daarom helpen om met de betrokken organisaties in dit onderzoek ook breder na te denken over de randvoorwaarden en andere mogelijkheden voor het versterken van de samenwerking in de keten.

/ A Bijlagen

A.1 Nadere uitwerking context milieucriminaliteit

In deze bijlage worden de urgentie (paragraaf 1.1) en de context (paragraaf 1.2) van de handhaving van milieucriminaliteit kort toegelicht. De urgentie en context waren de start voor dit onderzoek, omdat het inzicht biedt in de mogelijke aanvullende bijdrage van een LEC.

A.1.1 Urgentie

Milieucriminaliteit kent een aantal factoren die de aanpak ervan urgent maken:

- ▶ Milieucriminaliteit is de op drie na grootste criminele activiteit ter wereld en, naast drugs en mensenhandel, een van de belangrijkste inkomstenbronnen voor de georganiseerde misdaad¹⁶.
- ▶ De kosten van milieucriminaliteit voor de samenleving zijn gigantisch: de ILT schat in dat de milieuschade door wetsovertredingen zo'n 5,5 miljard euro bedraagt.
- ▶ Milieucriminaliteit is lastig waar te nemen, waardoor handhavers er gericht naar op zoek moeten ('haalcriminaliteit'). De gevolgen voor mens en dier zijn echter vaak wel concreet zichtbaar.
- ▶ Milieucriminaliteit tast onze *leefomgeving* aan en de *gezondheid* van mens, flora en fauna wordt hierdoor gecompromitteerd. Dat geldt ook voor de *integriteit van de overheid*, bijvoorbeeld in die gevallen waar de overheid zelf een belang heeft in een bedrijf dat milieudelicten pleegt, zoals bij een afvalverwerkingsbedrijf. De overheid kan ook in een lastig parket komen in die gevallen waarbij een bedrijf een vergunning heeft gekregen en niettemin milieuovertredingen begaat¹⁷. In dit voorbeeld kan ook de *geloofwaardigheid* van de overheid worden geschaad, zeker als er geen (adequate) handhaving volgt.
- ▶ Het internet speelt bij milieucriminaliteit een steeds grotere rol, zoals bij de handel in illegaal vuurwerk. Handhavingsinstanties zijn daarop nog onvoldoende ingesteld.¹⁸

A.1.2 Context

De link tussen milieucriminaliteit en ondermijning

Het nieuwe kabinet heeft van de bestrijding en het voorkomen van ondermijning zijn topprioriteit gemaakt. Middelzware en zware milieudelicten hebben kenmerken van ondermijnende criminaliteit, wanneer de staffbare feiten in georganiseerd verband worden gepleegd en de onderwereld de bovenwereld penetreert. Dat laatste kan gebeuren in die situaties waar criminelen met malafide bedoelingen overheidsdiensten aanvragen en toegekend krijgen zoals vergunningen, subsidies of aanbestedingen. Niet zelden zijn in de milieucriminaliteit criminele samenwerkingsverbanden betrokken, gedreven door financieel gewin.

Ook op andere manieren heeft milieucriminaliteit raakvlakken met ondermijning. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de handel in illegaal vuurwerk. Illegaal vuurwerk afkomstig uit het buitenland wordt in ons land gebruikt als explosief voor een aanslag, in het kader van afdreiging of

¹⁶ Website 'Nieuws Europees Parlement'

¹⁷ In het 'Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021' wordt opgemerkt dat het bij milieudelicten vaak gaat om bedrijven die zich voor een deel van hun activiteiten niet aan de wet houden. Zie ook het interview met Leontine Sitee van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) in het blad 'Magazine' 24: 'Het overgrote deel van milieucriminaliteit wordt gepleegd door legale bedrijven.'

¹⁸ Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021

afrekening in de drugswereld. Ook in het geval van illegale dumpingen van chemisch afval, afkomstig van drugslabs is er verwevenheid met ondermijnde criminaliteit. Financieel gewin is voor de crimineel de motor achter de meeste criminaliteit, dus ook de milieucriminaliteit. Vaak gaat milieucriminaliteit gepaard met fraude, oplichting of met andere strafbare feiten, om de milieucriminaliteit te maskeren.

Milieucriminaliteit over landsgrenzen

Milieucriminaliteit heeft ook een internationale en Europese dimensie. Middelzware (regionale) milieucriminaliteit en de zware milieucriminaliteit, overschrijden niet zelden onze landsgrenzen. Waar de milieuregels soepeler zijn en de pakkans laag, loont het voor de crimineel soms letterlijk de moeite om in een ander land of continent, giftig afval te storten of een certificaat in het buitenland te kopen, waarin valselijk is verklaard dat de grond is gereinigd, waarna deze weer naar Nederland wordt gebracht.

Ook anderszins kent milieucriminaliteit een Europese dimensie. Recent is een EU-richtlijn uitgevaardigd, waarbij enkele bepaalde ernstige delicten als misdrijf zijn aangemerkt in alle Europese lidstaten en waar dus de inzet van het strafrecht voor de handhaving daarvan verplicht is gesteld. Het inzetten van het strafrecht in deze gevallen, benadrukt het belang van vergelding en afschrikking en beoogt ook normbevestigend te werken. Dit zijn de strafdoelen die de EU met deze vorm van handhaving nastreeft.¹⁹

Het perspectief vanuit de maatschappij

De burger, belangengroepen en de media roeren zich al decennialang over de gezondheidsschade die de mensen en de natuur oplopen als gevolg van ernstige milieuverontreinigingen. Uit het rapport van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid van april 2023, blijkt dat 'zonder acties van omwonenden er nauwelijks prikkel is om handhaving en emissievermindering (in de drie onderzochte casus van Tatasteel, Chemours en APN uit Nijmegen) te realiseren. De weinig kritische en reactieve houding van de overheden en de bedrijven dragen bij aan onveiligheidsgevoelens en wantrouwen van omwonenden. Prikkel tot verandering komen door aanhoudende klachten van omwonenden.'²⁰ Zo gezien, hebben burgers, belangenorganisaties en de media een belangrijke signalerende en informerende functie voor de verantwoordelijke bedrijven én overheden en zouden zij belang kunnen hebben bij (het delen van) kennis en informatie over de handhaving van milieucriminaliteit.

Politieke aandacht

Vanuit de politiek is toenemende aandacht voor de bestrijding van milieucriminaliteit, zoals onder meer blijkt uit het feit dat milieucriminaliteit als beleidsthema is opgenomen in de Veiligheidsagenda 2023-2026. Uit onze gesprekken met lenW blijkt ook, dat de nieuwe verantwoordelijke Staatssecretaris Openbaar Vervoer en Milieu van lenW, gecommitteerd is aan een stevige aanpak van milieucriminaliteit. Dat commitment is gericht op het herstel van het vertrouwen van de burger in de overheid. Een transparante en zichtbare milieuhandhaving draagt daaraan bij. De burger kan mede daardoor weer vertrouwen in krijgen dat overheidsoptreden ertoe doet. Ook het principe 'De vervuiler betaalt', is voor de Staatssecretaris een belangrijk motief om zich voor de aanpak van milieucriminaliteit sterk te maken²¹. Milieucriminaliteit is als zodanig niet in het Regeerprogramma noch in de Rijksbegroting opgenomen.

¹⁹ EU-richtlijn en artikel 174

²⁰ 'Industrie en omwonenden', Onderzoeksraad voor Veiligheid, april 2023

²¹ Dit is ook één van de basisprincipes van het Nationaal Milieukader 2021.

A.2 Initiatieven en ontwikkelingen die informatie-, kennis- en expertisedeling bepleiten of faciliteren

In deze bijlage zetten wij kort uiteen wat er in onderzoeken en initiatieven naar voren is gekomen met betrekking tot de kennis- en expertisedeling in de aanpak van milieucriminaliteit.

Het programma 'Liever een goede buur!'

Het ministerie van IenW heeft in 2021, naar aanleiding van het CCV-rapport 'De Markt de Baas'²² verbeteringen in gang gezet via het Programma 'Liever een goede buur!'²³. Hierin zijn opgenomen de **Uitvoeringsagenda VTH** en het **Actieplan aanpak milieucriminaliteit**. Het gebrek aan slagvaardigheid en de lange doorlooptijden in het strafrecht worden via het Actieplan aangepakt, dat in november 2020 door de Strategische Milieukamer (SMK) is vastgesteld. In dit plan zijn ook verbeteringen binnen en tussen de BOD-en, de politie en het OM voorgesteld, onder meer via versterking van de informatiepositie.

Onderdeel van de Uitvoeringsagenda VTH is het project Kennisinstructuur. In zijn brief van 5 juni 2020 aan de Tweede Kamer, waarin de voortgang van uitvoeringsagenda en het actieplan wordt toegelicht, schrijft de Staatssecretaris dat er noodzaak is voor het borgen van kennisdeling op bovenregionaal en landelijk niveau. Er lopen op dit punt al verschillende initiatieven (bijvoorbeeld het 'Veluwebeeraad' en de toezichttools van Inspectieview Milieu waarmee toezichtgegevens kunnen worden gedeeld tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke kolommen), maar het ontbreekt volgens de Staatssecretaris aan regie op deze initiatieven. In dezelfde brief benoemt de Staatssecretaris de samenhang tussen de uitvoeringsagenda en het actieplan, onder meer op het gebied van de informatie- en kennisdeling. Beide trajecten hebben een thema dat zich hierop richt en daarom raken zij elkaar. Om overlap te voorkomen wordt er bij de uitwerking van de thema's afgestemd. Zijn inzet was om beide sporen onder te brengen in een programma VTH.

Het Interbestuurlijk Programma Versterking VTH-stelsel (IBP-VTH)

Naar aanleiding van het rapport van de Commissie Van Aartsen²⁴ is het IBP-VTH ingesteld. Dit programma dat recent in september 2024 is afgerond, had tot doel de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en vermijdbare schade aan het milieu te verminderen. Het ziet weliswaar op de aanpak van milieuverontreiniging en niet (direct) op de aanpak van milieucriminaliteit, maar de maatregelen die in de context van dit programma zijn genomen, hangen samen met de handhaving van milieudelicten. In een brief van 5 juni 2020 aan de Tweede Kamer schrijft de Staatssecretaris van IenW daarover 'dat een sterk VTH-stelsel en de aanpak van milieucriminaliteit sterk met elkaar zijn verbonden.'²⁵ In dit programma zijn diverse maatregelen getroffen of aangekondigd, die zien op de informatie- kennis- en expertisedeling. Voor een eventueel LEC kan het van belang zijn te leren van de maatregelen van de pijlers die zien op het organiseren van kennis en een kennisinfrastructuur en op betere data-deling en IT-structuur²⁶.

²² 'De Markt de Baas. Een verkenning naar ervaren knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit', CCV, Utrecht 2019.

²³ 'Liever een goede buur! - Een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen', een gezamenlijke uitgave van de Uitvoeringsagenda VTH en het Actieplan aanpak milieucriminaliteit, 2020.

²⁴ 'Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur', commissie van Aartsen, 2021

²⁵ Brief van de Staatssecretaris van IenW aan de Tweede Kamer d.d. 5 juni 2020 over de 'Voortgang uitvoeringsagenda VTH, actieplan milieucriminaliteit en uitvoering van moties en toezeggingen.'

²⁶ In een interview in 'Toezine' van mei 2024, merkt Gijs van Schouwenburg (programmamanager van de pijler voor een betere informatievoorziening) op: 'Dit digitale stelsel moet onder meer bijdragen aan een adequate informatiepositie voor uitvoering en beleid.'

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021

Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 heeft tot doel het beleid te ondersteunen en inzicht te bieden in specifieke markten en branches. Het dient ter onderbouwing van de beleidskeuzes die de SMK maakt. Met het Dreigingsbeeld beoogt de SMK ook milieucriminaliteit hoger op de agenda te krijgen van de politiek en de rechtspraak. De Strategische Milieukamer (SMK) is opdrachtgever van het Dreigingsbeeld. Uit de prioritering van milieuthema's door de SMK vloeit voort op welke thema's de politie, naast de geprioriteerde regionale onderwerpen, een informatiepositie gaat opbouwen.²⁷

Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht

De Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO, opvolger van de LHS) is per 2022 aangewezen als afwegingskader voor alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners in de keten, met als doel een zo eenduidig mogelijke handhaving (gelijk speelveld) te creëren, ter bevordering van rechtsgelijkheid. Aanleiding voor het LHSO was de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het LHSO is belangrijk omdat hierin is geregeld dat partners uit de bestuurlijke én strafrechtelijke keten actief informatie met elkaar delen. De betrokken bestuursorganen, de 29 OD's, de politie, bijzondere opsporingsdiensten, ILT, gemeenten, provincies waterschappen en het OM zijn met de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving belast. De decentrale bestuursorganen stellen een uitvoerings- en handhavingsstrategie- of beleid op. Bij voorkeur wordt daar het LHSO voor gebruikt. Voor de OD's is het verplicht om bij de LHSO aan te sluiten. Een van de basisprincipes van het LHSO, ziet op loyale samenwerking tussen handhavingspartners, waarmee ook het delen van informatie wordt bedoeld²⁸.

Veiligheidsagenda 2023-2026

In de Veiligheidsagenda 2023-2026 is milieucriminaliteit als beleidsthema opgenomen²⁹. De Veiligheidsagenda betreft de landelijk in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP) vastgestelde veiligheidsthema's, die betrokken worden bij of aan de basis liggen van de beleidsplannen van de Politie, het OM en de gemeenten. Voor de komende jaren staat op de agenda, dat er beter gebruik wordt gemaakt van de informatiepositie van de ketenpartners. In de Veiligheidsagenda is ondermijning opgenomen als een van de landelijke beleidsdoelstellingen. Sommige ernstige milieudelicten hebben betrekking op de drugshandel, zoals de verontreiniging door drugslabs en het dumpen van giftig chemisch afval en worden via de aanpak van ondermijning geprioriteerd. Volgens de Veiligheidsagenda is daarvoor een kennisintensieve en samenhangende aanpak nodig.

Unierecht

Het Unierecht normeert een steeds groter deel van het milieurecht. Nationale handhaving moet voldoen aan unierechtelijke kwaliteitseisen en dient doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend te zijn³⁰. Het Europese Parlement wijst in zijn website onder meer op het belang dat de regeringen van de EU-landen bijdragen aan de bestrijding van milieucriminaliteit en gegevens over milieudelicten verzamelen, mede opdat de Commissie haar lijst met delicten kan updaten.

²⁷ De dagelijkse leiding van afzonderlijke strafzaken, waaronder de weging daarvan, wordt gedaan door de Landelijke Milieukamer (of Tactische Milieukamer).

²⁸ Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht, 2022 In het LHSO zijn een stappenplan en interventiematrix opgenomen. De stappen en beslissingen worden systematisch, verifieerbaar en transparant vastgelegd. Het LHSO beveelt aan bij de handhaving te werken met een vast model voor verslaglegging dat in de gebruikte ICT systemen is ingebouwd.

²⁹ In de Veiligheidsagenda worden ten minste eenmaal in de vier jaar, in het Landelijk Overleg Veiligheid en Politie (LOVP), de landelijke beleidsdoelen vastgesteld over de taakuitvoering van de politie.

³⁰ Artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

A.3 Opgehaalde noties naast een LEC

In het onderzoek zijn drie additionele noties meermaals naar voren gekomen. Deze stonden echter ver af van het ontwikkelen van een LEC, en zijn daarom niet verder uitgewerkt. Ze worden hieronder kort beschreven.

► Informatiedeling via Inspectieview

Binnen pijler 3 van het programma IBP VTH (informatievoorziening) is gewerkt aan verbetermogelijkheden bij o.a. Inspectieview. Vanwege de ontwikkelingen die hier al zijn ingezet, is het niet wenselijk om in dit onderzoek dieper in te gaan op deze verbetermogelijkheden. Wel noemen partners dat, om informatiedeling beter mogelijk te maken, het noodzakelijk is dat de verschillende betrokken partners Inspectieview eenduidiger en actiever gaan gebruiken. Alleen dan is het beter mogelijk om beschikbare informatie onderling te delen. Dit kan de werking van een LEC naar verwachting versterken, omdat het ervoor zorgt dat er met betrekking tot informatie een passend én gedragen systeem is waar de partners binnen een LEC gebruik van maken.

► Leren van de KIS-structuur

Onder pijler 4 *'kennis hebben is macht, kennis delen is kracht'* van het programma IBP VTH is er gewerkt aan een kennisinfrastructuur (de zogenoemde KIS). De KIS heeft een duidelijk doel: het structureel verbeteren van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoerende VTH-kennispraktijk. Dit houdt in het halen, brengen, delen en borgen van kennis. Dit gebeurt vooral door aan te sluiten bij reeds bestaande gremia en door deze aan elkaar te koppelen. Wat de KIS onderscheidend maakt, is de digitale samenwerkruimte waar binnen deze infrastructuur gebruik van kan worden gemaakt en de kennisregisseurs die zich na de uitrol van de KIS bezig gaan houden met het actief halen, brengen en delen van kennis.

Er zijn een aantal prioritaire thema's, waarvan reeds vast staat dat die een plaats krijgen binnen deze KIS. Daarnaast wordt een van de nog te ontwikkelen thema's *'bestuursrecht/strafrecht'*. Dit thema is breder dan enkel milieucriminaliteit; het gaat vooral om het gezamenlijk optrekken van de VTH-professionals op de gebieden van bestuursrecht en strafrecht. Volgens een van de betrokkenen rondom de uitvoering van de KIS, is het een gemiste kans als een (toekomstig) LEC MC geen aansluiting zoekt bij de KIS. Het LEC hoeft geen onderdeel uit te maken van de KIS, maar in ieder geval wel hieraan gelinkt worden. Op deze wijze is ook het LEC (en de eventuele kennis, aanwezig bij dit LEC) makkelijk vindbaar voor de VTH-professional en worden daarmee alle bronnen van kennis en informatie beter met elkaar verbonden.

► Klokkenluidersplek

In enkele gesprekken is de behoefte aan een klokkenluidersfunctie naar voren gekomen: een anoniem meldpunt voor ambtenaren en bestuurders die misstanden of malafide praktijken signaleren. Een dergelijke functie zou kunnen helpen om signalen vroegtijdig op te vangen en gericht op te treden, waarbij soms zorgvuldig en buiten de schijnwerpers moet worden gewerkt om mogelijke verbindingen tussen de onderwereld en bovenwereld bloot te leggen.

Tegelijkertijd geven partners aan dat er al diverse mogelijkheden bestaan om anoniem meldingen te doen, deze lopen via de politie of een opsporingsdienst. Het is daarom volgens veel partners niet wenselijk om deze functie bij een eventueel LEC te beleggen. Wel zou er meer aandacht en bekendheid moeten komen voor de bestaande mogelijkheden om anoniem misstanden rondom milieucriminaliteit te melden, en mogelijk kan het LEC daar wel een rol in spelen.

A.4 Tussenproduct met acht mogelijke scenario's

Halverwege het onderzoek zijn acht scenario's besproken in een werksessie met partners. Uiteindelijk is ervoor gekozen om drie van deze scenario's verder uit te werken. Hieronder zijn de tussentijdse concept-uitwerkingen van de acht scenario's voor de volledigheid opgenomen.

Scenario 1: Een uitvoerend LEC onder de ILT/NVWA/BOD-en	
Doel van het scenario?	Het doel is, extra capaciteit toe te voegen aan de bestaande organisaties ILT en NVWA voor het leggen van verbinding met andere partners en het zorgen voor een coördinerende kracht die de samenwerking en kennis- en expertisedeling versterkt. Deze capaciteit wordt concreet ingezet in casussen.
Insteek van het scenario?	Extra capaciteit en kennisdeling in de uitvoering, ondersteuning samenwerking en bestaande expertise. O.a. door kenniscoördinatoren aan te stellen.
Voordelen en kansen:	• Mogelijkheid om versnippering in de uitvoering tegen te gaan: extra capaciteit vanuit het LEC om verbindingen te leggen en te coördineren. • Problemen kunnen sneller worden opgelost door gericht samen te werken waar mogelijk. • Versterkte coördinatie zorgt ervoor dat vragen centraal binnenkomen en medewerkers niet afzonderlijk binnen organisaties hoeven te bellen. Zo zou een kenniscoördinator experts per organisatie kunnen betrekken (efficiëntere samenwerking). • De NVWA beschikt over veel kennis die ze graag delen. • Een smoelenboek zou een duidelijk overzicht van contactpersonen bieden, specifiek gericht op milieucriminaliteit.
Risico's en aandachtspunten	• Geen (automatisch ingeregelde) verbinding met bestuurlijk niveau • Extra capaciteit bij één of twee organisaties, hoe wordt deze vrijgemaakt en waar ligt concreet de focus op? • Overwegen om andere organisaties, zoals de Politie, BOD's en FIOD, te betrekken. Mogelijk een kennismakelaar per organisatie toevoegen. • Zorg voor een duidelijke coördinerende rol die werkt naar een concreet eindresultaat, zodat capaciteit niet direct opgaat aan uitvoering en de gewenste coördinatie niet ontbreekt. • Capaciteit ontbreekt momenteel nog. • In de inrichting moet voorkomen worden dat het LEC een geïsoleerd "eiland" wordt, risico op vasthouden bestaande kokers tussen betrokken partijen • Het betrekken van BOA's en toezichthouders bij het LEC vereist gerichte inspanningen om de samenwerking te versterken en de keten effectief te bedienen.
Welk probleem lost dit op?	• Door extra capaciteit en kenniscoördinatoren wordt de veelheid aan casussen behapbaar, kennisdeling versterkt en coördinatie verbeterd. • Vragen worden centraal afgehandeld, wat samenwerking stroomlijnt en dubbel werk voorkomt en zo ook versnippering tegen kan gaan.

- Het scenario stimuleert actieve betrokkenheid van alle betrokken organisaties, zoals de OD's, BOA's en toezichthouders, door extra capaciteit te benutten voor concrete casussen, wat mogelijk kan bijdragen in het verminderen van vrijblijvendheid.

Scenario 2: Een LEC als advies- en expertcentrum onder de ILT/NVWA

Doel van het scenario?

Het doel is, extra capaciteit toe te voegen aan de bestaande organisaties ILT en NVWA voor het leggen van verbinding met andere partners en het zorgen voor een expert- en adviesrol die intern en met andere organisaties kennis- en expertise kan delen. Op deze manier draagt het LEC bij aan het delen en opbouwen kennis en expertise op uitvoeringsniveau.

Insteek van het scenario?

De capaciteit wordt niet direct in casussen ingezet, maar enkel voor de expert en adviesrol, het vervullen van een netwerkfunctie en het organiseren trainingen.

Kansen

- Kans om breder capaciteit in te zetten om trends en ontwikkelingen te volgen
- De NVWA beschikt nu al over veel kennis die ze graag delen.
- Mogelijkheid om best practices te delen zonder te "verzanden" in casussen

Risico's

- In de inrichting moet voorkomen worden dat het LEC een geïsoleerd "eiland" wordt, risico op vasthouden bestaande kokers tussen betrokken partijen
- Hoe borg je dat het iets van alle betrokken partijen samen wordt?
- Het voelt onlogisch om capaciteit onder de ILT/NVWA en eventueel politie los te trekken van de operatie; juist daar is het nodig om coördinerende functies te vervullen

Welk probleem lost dit op?

- Veelheid, doordat er geen extra organisatie wordt gebouwd maar wordt aangesloten bij bestaande. Ook kan het bijdragen aan expertisedeling.

In vergelijking met scenario 1, wordt scenario 2 als minder interessant ervaren bij de partners.

Scenario 3: Het LEC als (bestuurlijk) expertisebureau onder de SMK

Doel van het scenario?

Gezaghebbende advisering aan politiek-bestuurlijk niveau, samenwerking van betrokken partners op bestuurlijk niveau.

Insteek van het scenario?

Het LEC als expertisebureau onder de SMK, waarin de bestaande partners behouden worden en waarin vooral gericht wordt op het ophalen en bundelen van informatie uit de uitvoering en het volgen van trends en ontwikkelingen, om vervolgens op een gezaghebbende manier te kunnen vertalen naar bestuurlijk niveau.

Kansen

- Bestuurlijke agendering en advisering middels versterking van de SMK, die al autoriteit heeft richting politiek/bestuur
- Kans om uitvoering te geven aan Europese richtlijnen (o.a. nationale agenda, verzamelen statistische gegevens)

Risico's

- De expertise wordt buiten de organisaties geplaatst, waarbinnen de expertise bestaat en in de uitvoering hard nodig is.
- Bij enkele partners heerst het gevoel dat hier vooral op de strafrechtelijke handhaving en partners wordt gericht, en niet of minder op de bestuursrechtelijke kant
- Geen focus op uitvoering: wat hebben de partijen er dan in de praktijk aan?
- Te veel overlap met het op te richten secretariaat van de SMK

Welk probleem lost dit op?

- Veelheid: in die zin, dat er geen nieuwe organisatie wordt gebouwd
- Vrijblijvendheid vermindert en eigenaarschap bevordert: op politiek-bestuurlijk niveau, doordat een gezaghebbend advies wordt geleverd aan de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken.
- Adresseren van onvoldoende gezaghebbende expertise: doordat in deze variant, zowel de kennis vanuit de uitvoering, als die van gezaghebbende instituties als bijvoorbeeld de wetenschap, worden gebruikt voor de advisering.

Scenario 4: Het LEC onder de SMK met focus op zowel uitvoering als bestuurlijk niveau

Doel van het scenario?

Gezaghebbende advisering aan politiek-bestuurlijk niveau. Vertaling van uitvoering naar bestuurlijk niveau en vice versa, samenwerking van betrokken partners op bestuurlijk en tactisch niveau.

Insteek van het scenario?

Het LEC als expertisebureau onder de SMK, eventueel uitgebreid met waterschappen en gemeenten. Focus op zowel het bestuurlijke niveau als het kennis- en expertisedelen met het uitvoerend niveau.

Kansen:

- Bestuurlijke agendering en advisering middels versterking van de SMK, die al autoriteit heeft richting politiek/bestuur
- Kans om uitvoering te geven aan Europese richtlijnen (o.a. nationale agenda, verzamelen statistische gegevens)
- Nauwe verbondenheid organiseren met het op te richten secretariaat van de SMK
- Naast de bestuurlijke niveaus, kan het LEC onder de SMK ook verbinding leggen met en dienen voor het uitvoerende niveau

Risico's:

- De expertise wordt buiten de organisaties geplaatst, waarbinnen de expertise bestaat en in de uitvoering hard nodig is.
- Bij enkele partners heerst het gevoel dat hier vooral op de strafrechtelijke handhaving en partners wordt gericht, en niet of minder op de bestuursrechtelijke kant
- Hoe houd je deze variant behapbaar/uitvoerbaar?

Welk probleem lost dit op?

- Veelheid: in die zin, dat er geen nieuwe organisatie wordt gebouwd
- Versnippering: in die zin dat dat er verbinding wordt gelegd tussen de uitvoering en het politiek-bestuurlijke besluitvormend niveau, vice versa. Ook verbinding tussen alle strafrechtelijke en bestuursrechtelijke partners als genoemde organisaties worden toegevoegd aan de SMK.

- Vrijblijvendheid vermindert en eigenaarschap bevordert: op politiek-bestuurlijk niveau, doordat een gezaghebbend advies wordt geleverd aan de politiek-bestuurlijk verantwoordelijken.
- Adresseren van onvoldoende gezaghebbende expertise: doordat in deze variant, zowel de kennis vanuit de uitvoering, als die van gezaghebbende instituties als bijvoorbeeld de wetenschap, worden gebruikt voor de advisering.

Scenario 5: Het LEC direct laten aansluiten bij de KIS (Kennisinstructuur)

Doel van het scenario?

Kennisdeling met betrekking tot trends, ontwikkelingen, best practices en een netwerk- en verbindingfunctie.

Insteek van het scenario?

Een overkoepelend, zevende, thema binnen de KIS, op tactisch niveau en met bestuursrechtelijke focus.

Kansen

- Aanhaken op een structuur die nu specifiek voor kennisdeling wordt opgericht in het VTH-stelsel.
- Mogelijk de goedkoopste oplossing? Er ligt immers een structuur, waarbij aangehaakt kan worden.
- Uitgelezen kans om informatie op te halen bij alle Omgevingsdiensten.
- Ideale manier voor kennisbundeling en -verspreiding.

Risico's en aandachtspunten

- Geen automatische borging van strafrechtelijke milieuhandhaving.
- Omgevingsdienst NL moet eerste een organisatiewijziging ondergaan, de prioriteit ligt nog niet bij milieucriminaliteit.
- Is er sprake van incidentele of structurele financiering voor de KIS?
- Als de KIS aan het RIEC wordt gekoppeld, kan het optimaal werken.
- Van belang is dat er een bestuurlijke afhechting plaatsvindt.
- KIS is een bouwsteen, niet hét LEC.

Welk probleem lost dit op?

- De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoerende VTH-kennispraktijk wordt door middel van de KIS structureel verbeterd door het halen, brengen, delen en borgen van kennis. Hiermee lost aansluiting bij de KIS vooral de problemen rondom de veelheid en versnippering op.
- De informatie op diverse thema's binnen de VTH-praktijk, en in geval van keuze voor dit scenario dus ook op het gebied van milieucriminaliteit, worden samengebracht op een platform. Er wordt met de KIS aangesloten op bestaande initiatieven, wat ook ten gunste werkt voor de versnippering van informatiesystemen.

Scenario 6: Een uitvoerend LEC onder de omgevingsdiensten

Doel van het scenario?

Het doel is, extra capaciteit toe te voegen aan de Omgevingsdienst NL voor het leggen van verbinding met andere partners en het delen van kennis en expertise op uitvoeringsniveau.

Insteek van het scenario?

- De capaciteit wordt ingezet voor de werving van een 'kenniscoördinator'.

Deze coördinator helpt bij het snel oplossen van problemen in de uitvoering
Kansen - OD-en worden onderling versterkt op het thema milieucriminaliteit - Kan inzetten op versterking verbinding strafrechtelijk- en bestuursrechtelijke handhaving
Risico's - Geen (automatisch ingeregelde) verbinding met het politiek-bestuurlijke niveau Geen automatisch ingeregelde verbinding met strafrechtelijke organisaties, hoe kan dit geregeld worden? - Extra capaciteit niet ook toebedeeld aan andere organisaties als de politie, toezichthouders, FIOD, etc. – de vraag is of de kennis vanuit de OD-en ook voldoende breed is om hen te bedienen. - De capaciteit is (nog) niet beschikbaar.
Welk probleem lost dit op? Deze variant kan helpen bij: - Veelheid, doordat er geen extra organisatie wordt gebouwd maar wordt aangesloten bij bestaande - Verbinding, dat wil zeggen op inhoud en expertise op uitvoerend niveau

Scenario 7:
Doel van het scenario? Up-to-date kennis op uitvoeringsniveau
Insteek van het scenario? Uitbouwen bestaande platforms zoals IPLO en Inspectieview, focus op data
Kansen en voordelen - Een laagdrempelige aanpak die bestaande platforms beter benut. - Mogelijkheid om vrijblijvendheid tegen te gaan. - Complementair aan andere scenario's, met de kans om beter zicht te krijgen op waar iedereen mee bezig is binnen Milieucriminaliteit.
Risico's en aandachtspunten - Er is geen directe link met het tactische of bestuurlijke niveau. - Toegang moet goed georganiseerd zijn, met duidelijke samenwerking tussen experts binnen de betreffende organisaties. - Houd rekening met beperkingen vanuit de AVG. - InspectieView is momenteel nog niet optimaal; het is belangrijk om te blijven werken aan verbeteringen en een nieuwe versie. - Een gezamenlijk rapportagesysteem is wenselijk, maar dit vereist eerst een stevige basis. - Voorkom dubbel werk bij het omgaan met data.
Welk probleem lost dit op? Dit scenario richt zich met name op het tegengaan van versnippering en het behapbaar maken van de veelheid. Door bestaande platforms te gebruiken wordt dubbel werk voorkomen en een centrale toegang geboden tot relevante informatie. Deze centrale plek dient als basis voor overzicht en coördinatie over de diverse vormen, signalen en lopende zaken van milieucriminaliteit.

- Door de versterking van de platforms worden deze waarschijnlijk vaker gebruikt, waardoor men meer op de hoogte is van de inzet vanuit andere organisaties. De verwachting is dat men elkaar daardoor ook meer zal opzoeken.

Scenario 8: Geen nieuw LEC, maar het thema MC op agenda LIEC/RIEC plaatsen

Doel van het scenario?

Het integraal uitvoeren van onderzoeken, waarbij gegevensuitwisseling mogelijk is.

Insteek van het scenario?

Milieucriminaliteit als thema of handavingsknelpunt bij het RIEC en daarvoor de samenwerkingspartners van het RIEC uitbreiden

Kansen en voordelen

- Het werkt in sommige RIEC-regio's nu al, dit is een kans om het breder uit te rollen over alle regio's.
- Een reeds bestaand initiatief, de structuur ligt er al.
- Er is een goede focus op strategisch, tactisch en operationeel niveau.
- De gemeente en provincies zijn reeds onderdeel van het RIEC-samenwerkingsverband, waardoor er sprake is van bestuurlijke afhechting.
- Het RIEC-convenant bestaat al, waardoor privacygevoelige gegevens en data gedeeld kunnen worden.
- Een RIEC houdt rekening met regionale verschillen.
- Uitgelezen manier om integrale acties of gezamenlijke onderzoeken uit te voeren.
- De RIEC's zijn in het leven geroepen voor grootschalige misdrijven, zware milieucriminaliteit behoort hier ook toe.

Risico's en aandachtspunten

- Nog niet alle juiste partners, zoals omgevingsdiensten, zijn convenantpartner.
- Hoe krijg je het op de agenda van de verschillende RIEC's.
- De RIEC's hebben nu vooral de focus op ondermijning; verbreding van hun focusgebieden is dus noodzakelijk.
- Gevaar bestaat dat er geconcurrereerd moet worden met de thema's drugs en mensenhandel; dat verlies je met milieucriminaliteit, want de maatschappelijke verontwaardiging is bij de andere thema's groter.
- Wanneer de RIEC's aan de KIS gekoppeld worden, heb je de ideale combinatie.
- Aansturing milieucriminaliteit is een vak apart.

Welk probleem lost dit op?

- Versnippering: Diverse partijen hebben een dragen een deel van de verantwoordelijkheid van de aanpak van milieucriminaliteit. Een groot deel van deze partijen is reeds aangesloten bij het RIEC. Zoals aangegeven zullen er een aantal nieuwe partners toe moeten treden aan het RIEC-samenwerkingsverband, om gezamenlijk aan zaken te kunnen werken. Binnen het RIEC kan er integraal worden opgetrokken, waardoor de versnippering verkleind.
- Vrijblijvendheid: Als bepaald wordt dat de aanpak van milieucriminaliteit op de agenda van een RIEC komt, is het als organisatie niet vrijblijvend hieraan mee te werken.
- Bestuurlijke afhechting: Doordat diverse overheidsorganisaties convenantpartner zijn, waaronder ook gemeenten en provincies, vindt er bestuurlijke afhechting plaats.

A.5 Lijst met gesprekspartners

In totaal zijn er drie gespreksrondes (verkennend, verdiepend, aanvullend) gevoerd en hebben er twee werksessies plaatsgevonden. In de tabel hieronder volgt een overzicht van de geïnterviewden organisaties en deelnemers aan de werksessies.

Organisatie	Deelname aan gesprek(ken)	Deelname aan werksessie(s)
Ministerie van IenW	X	X
Ministerie van JenV	X	X
Ministerie van LNV	X	X
NVWA	X	X
DCMR	X	X
OM	X	X
Politie	X	X
Omgevingsdienst NL	X	
IBP-VTH pijler 4, OD Haaglanden	X	
OD IJmond	X	X
VNG	X	X
IPO	X	X
ILT	X	X
ILT-IOD	X	
NLA	X	X
Provincie Den Haag	X	X
Gemeente Den Haag	X	x
RIEC O-N	X	
LIEC	X	
UvW	X	
Waterschap Vallei en Veluwe	X	
Inspectieview	X	