



Aan tafel!

Verkenning samenwerking en informatiedeling
bij de aanpak van milieucriminaliteit

2 juni 2022



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	1
Lijst van afkortingen	3
Samenvatting	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Opdracht	7
1.3. Afbakening	7
1.4. Werkwijze	8
1.5. Leeswijzer	8
2. Samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit	9
2.1. Introductie milieucriminaliteit	9
2.2. Handhaving van milieucriminaliteit in Nederland	9
Bestuursrechtelijke handhaving	12
Strafrechtelijke handhaving	12
2.3. Huidige wijze van samenwerking en informatiedeling	13
Samenwerkingsverbanden	13
Juridisch kader voor informatiedeling	15
Beschikbare informatiesystemen	15
2.4. Reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden	16
2.5. Conclusie	17
3. Analyse: knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit	19
3.1. Inleiding	19
3.2. Behoeftte aan informatie en samenwerking	19
3.3. Ambitie	20
3.4. Coördinatie en commitment	20
3.5. Informatiedeling en afstemming	21
Cultuur en vertrouwen	22
Juridisch kader	22
Technische infrastructuur	24
3.6. Conclusie	24
4. Stappenplan richting een toekomstbestendige samenwerking en informatiedeling	26
4.1. Inleiding	26
4.2. Randvoorwaarden en succesfactoren	27
Heldere governancestructuur	28

4.3. Thematische tafels	29
Thematische basis	30
Tafelpartners	30
Van signaal tot interventie	31
Projectbasis	32
Stappenplan pilot thematische tafels	32
4.4. Geavanceerd IT-platform	33
Toekomstbestendige informatiedeling	33
Sturingsfunctie	33
Signaalfunctie	33
Zoekfunctie	33
Optimalisatie Inspectieview	34
Proof of Concept geavanceerd IT-platform	34
Stappenplan Proof of Concept geavanceerd IT-platform	34
4.5. Conclusie	34
Bijlage 1 - Deelnemers	36
Lijst van geïnterviewde organisaties	36
Bijlage 2 - Voorbeeld kostenraming	37
Voorbeeld kostenraming pilot thematische tafel	37
Verwijzingen	38

Lijst van afkortingen

Afkorting	Betekenis
AMLC	Anti Money Laundering Centre
AVG	Algemene verordening gegevensbescherming
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
BOB	Bestuurlijk Omgevingsberaad
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
Bpg	Besluit politiegegevens
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
DLIO	Dienst Landelijke Informatieorganisatie
DPIA	Data Protection Impact Assessment
DRIO	Dienst Regionale Informatieorganisatie
FEK	Fraude-expertiseknooppunt
FIU	Financial Intelligence Unit
FP	Functioneel Parket
GIR	Gemeenschappelijke Inspectieruimte
IBRA	ILT-brede risicoanalyse
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
IG	Inspecteur-generaal
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
ILT-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de ILT
IPO	Interprovinciaal Overleg
IT	Informatietechnologie
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LAVS	Landelijk Asbestvolgsysteem
LHS	Landelijke Handhavingsstrategie
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LMK	Landelijke Milieukamer
MMA	Meld Misdaad Anoniem
MVP	Minimum Viable Product
NLA	Nederlandse Arbeidsinspectie
NLA-DI	Dienst Inlichtingen van de NLA
NLA-DO	Dienst Opsporing van de NLA
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NVWA-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA
NVWA-SO	Selectieoverleg van de NVWA
OD	Omgevingsdienst
OD NL	Omgevingsdienst Nederland
OM	Openbaar Ministerie
PoC	Proof of Concept
PIM	Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving
PUmA	Programma Uitvoering met Ambitie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
RMO	Regionaal Managementoverleg
SMK	Strategische Milieukamer
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TCI	Team Criminele Inlichtingen
UvW	Unie van Waterschappen

VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
Wgs	Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden
Wm	Wet milieubeheer
Wob	Wet openbaarheid bestuur
Woo	Wet open overheid
Wpg	Wet politiegegevens
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Milieucriminaliteit heeft – hoewel niet altijd direct zichtbaar – verstrekende gevolgen voor het milieu, de volksgezondheid en de economie. Samenwerking tussen de bij de bestrijding hiervan betrokken instanties in zowel het bestuursrecht als strafrecht is daarom essentieel. Uit recente rapporten is gebleken dat de huidige samenwerking sterk voor verbetering vatbaar is. Dit rapport biedt een concreet stappenplan om de samenwerking en informatiedeling op het gebied van de bestrijding van milieucriminaliteit te verbeteren.

Bij de bestrijding van milieucriminaliteit zijn bestuursrechtelijke instanties betrokken, zoals omgevingsdiensten, maar ook strafrechtelijke instanties, zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Daarnaast zijn er de rijksinspecties, die zowel een bestuursrechtelijke als een strafrechtelijke kant hebben: de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Nederlandse Arbeidsinspectie. Ook de omgevingsdiensten hebben een strafrechtelijke kant, omdat zij vaak buitengewoon opsporingsambtenaren in dienst hebben voor het uitvoeren van de kleinere strafrechtelijke onderzoeken. Ten slotte zijn er gemeenten, provincies en ministeries als bevoegd gezag betrokken bij de bestrijding van milieucriminaliteit. Om het samenwerken tussen alle instanties mogelijk te maken, zijn er verschillende samenwerkingsverbanden opgezet.

Niettemin verlopen de samenwerking en informatiedeling soms moeizaam, zowel tussen de verschillende organisaties als tussen de verschillende afdelingen van een bepaalde organisatie. Bovendien blijken de samenwerking en informatiedeling tussen enerzijds de bestuursrechtelijke en anderzijds de strafrechtelijke organisaties soms bijna net zo ingewikkeld te zijn als tussen organisaties binnen hetzelfde rechtsgebied. Het delen van informatie wordt onder andere bemoeilijkt door (al dan niet gepercipieerde) juridische en IT-gerelateerde knelpunten. In bredere zin schiet de samenwerking tekort als gevolg van de fragmentatie binnen het stelsel, een gebrekkige identificatie en uitwisseling van signalen, vrijblijvendheid, en prioriteits- en cultuurverschillen.

Bij de instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit is sprake van verschillende behoeften, die betrekking hebben op het effectiever en efficiënter maken van de aanpak van milieucriminaliteit. Zo is er op beleidsniveau behoefte aan informatie die ten grondslag zou moeten liggen aan sturing en prioritering. Ook bestaat er behoefte aan een op risico's gebaseerde signalering van potentiële milieucriminaliteit. Ten slotte is er behoefte aan een verbetering van de operationele samenwerking, met als doel ten aanzien van de individuele subjecten en zaken informatie te kunnen uitwisselen, die informatie bijeen te kunnen brengen, en gezamenlijk te kunnen afstemmen welke interventie het meeste effect zou hebben.

Diverse instanties noemen een aantal kritische randvoorwaarden om tot een effectieve samenwerking en informatie-uitwisseling te kunnen komen. De belangrijkste hiervan is de aanwezigheid van een gedeelde ambitie daartoe. Daarnaast moet de samenwerking zijn ingebed in een heldere structuur, waarin de coördinatie plaatsvindt, verantwoording wordt afgelegd, en commitment tot op het hoogste niveau wordt gewaarborgd. Ten slotte dient er een cultuur van samenwerking en vertrouwen aanwezig te zijn, waarin op basis van een duidelijk juridisch kader kan worden samengewerkt binnen een geavanceerde IT-omgeving. Op dit moment worden op al deze randvoorwaarden knelpunten ervaren door betrokken instanties, waarbij de omvang van deze knelpunten en de mate waarin deze door meerdere instanties worden benoemd, uiteenlopen.

Om deze knelpunten - die zowel uit de bestaande rapporten als uit de analyse in dit rapport naar voren zijn gekomen - te ondervangen, biedt dit advies een concreet stappenplan op basis van twee oplossingsrichtingen:

1. Het inrichten van **thematische tafels** voor de samenwerking, waarbij de partners uit de bestuursrecht- en de strafrechtketen de relevante informatie bijeenbrengen, deze gezamenlijk analyseren en beoordelen, en op basis daarvan de interventies afstemmen die het meest effectief zijn
2. Het (door)ontwikkelen van een **geavanceerd IT-platform**, dat een effectievere en efficiëntere informatiedeling in het kader van de samenwerking tussen de partners (zowel aan de thematische tafels als daarbuiten) mogelijk maakt. De beschikbare gegevens en functionaliteiten in het platform dienen tegemoet te komen aan de informatiebehoeften op beleidsniveau, strategisch niveau en operationeel niveau.

Met de thematische tafels en het geavanceerde IT-platform, georganiseerd binnen een heldere governancestructuur, wordt beoogd de samenwerking en informatiedeling bij het bestrijden van milieucriminaliteit te verbeteren.

Randvoorwaarden om dit te kunnen laten slagen, zijn: (1) coördinatie en commitment op politiek-bestuurlijk niveau, (2) cultuur en vertrouwen, (3) capaciteit, (4) een gevalideerd juridisch kader, en (5) het waarborgen van privacy en informatieveiligheid. Daarnaast zijn er verschillende succesfactoren te noemen die het uitvoeren van de geadviseerde oplossingsrichtingen ten goede komen: (1) starten met een pilot, (2) binnen het huidige stelsel, (3) met een thematische aanpak, (4) multidisciplinair, en (5) met een adequate technische infrastructuur en informatiehuishouding.

Figuur 1 is een visuele samenvatting van het rapport en laat zien dat samenwerking en informatiedeling tussen de betrokken actoren in zowel het bestuursrecht als strafrecht essentieel is voor een effectieve bestrijding van milieucriminaliteit.



Figuur 1. Samenwerken tegen milieucriminaliteit

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Hoewel de effecten van milieucriminaliteit vaak niet direct zichtbaar zijn, laat het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 zien dat de gevolgen hiervan voor het milieu, de volksgezondheid en de economie verstrekkend en ondermijnend zijn.¹ De veelzijdige en complexe aard van milieucriminaliteit maakt dat een groot aantal partijen uit de bestuursrecht- en strafrechtketen een rol heeft in de bestrijding hiervan. Samenwerking is daarbij cruciaal voor een effectieve aanpak van milieucriminaliteit. Uit recente rapporten is echter gebleken dat de huidige samenwerking sterk voor verbetering vatbaar is.² Rapporten van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), de commissie-Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer (januari 2021 en juni 2021) tonen diverse knelpunten aan binnen de aanpak van de milieucriminaliteit aan, en wijzen daarbij met name op het gebrek aan samenwerking en informatiedeling.

Op basis van een betere informatiedeling tussen de betrokken instanties kunnen signalen sneller worden geïdentificeerd en opgepakt en kan het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel)³ slagvaardiger worden toegepast bij het optreden tegen milieucriminaliteit. Naar aanleiding van de genoemde rapporten is er een reeks verbetertrajecten van start gegaan, zoals binnen het programma 'Liever een goede buur!'.⁴ Hoewel de projecten zich ten dele richten op de samenwerking en informatiedeling in de aanpak van milieucriminaliteit, ontbreekt er nog een concrete routekaart richting een meer effectieve en efficiënte samenwerking en informatiedeling, die betrekking heeft op de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving in het geval van milieucriminaliteit.

1.2. Opdracht

In opdracht van de Directie Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft Deloitte een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden tot een intensivering van de samenwerking en informatiedeling bij het bestrijden van milieucriminaliteit in Nederland. Het doel van deze verkenning was om tot een concreet stappenplan te komen, waarmee er een effectiever gezamenlijk handavingsprogramma kan worden gerealiseerd. De centrale vraag die ten grondslag lag aan de ontwikkeling van het stappenplan is: Welke concrete stappen kunnen gezet worden om de samenwerking en

informatiedeling in de aanpak van milieucriminaliteit te verbeteren?

In dit rapport wordt de huidige wijze van het samenwerken en delen van informatie in kaart gebracht. Bovendien wordt er op basis van de visies en wensen van de meest relevante belanghebbenden een concreet stappenplan gepresenteerd voor een toekomstbestendige samenwerking op het gebied van milieucriminaliteit. Daarbij wordt de focus met name gelegd op de inrichting van de structuur van zowel de strategische aansturing als de operationele uitvoering van de samenwerking en informatiedeling.

1.3. Afbakening

Deze verkenning is gericht op de samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit in brede zin, op de wisselwerking tussen bestuursrecht en strafrecht, en op de situatie binnen elk van deze twee rechtsgebieden. Er wordt veelal onderscheid gemaakt tussen verschillende zogenaamde 'kleuren' binnen de milieucriminaliteit, waarbij 'grijze' milieucriminaliteit bijvoorbeeld te maken heeft met bodem, afval, lucht en geluid en 'groene' milieucriminaliteit betrekking heeft op strafbare feiten in relatie tot bijvoorbeeld gewasbeschermingsmiddelen, mest of natuur.⁵

De rapporten die de aanleiding vormden voor deze verkenning hebben betrekking op het VTH-stelsel en het grijze milieudomein, waar IenW een stelselverantwoordelijkheid heeft. Een nadere uitleg van het stelsel en een uiteenzetting van de betrokken partijen worden gegeven in paragraaf 2.2. *Handhaving van milieucriminaliteit in Nederland*. In het zoeken naar mogelijkheden hoe intensiever en effectiever kan worden samengewerkt is er in deze verkenning echter breder gekeken dan alleen naar de grijze milieucriminaliteit. Om die reden is er daarom voor gekozen om ook partijen te interviewen die geen onderdeel uitmaken van het VTH-stelsel en het daaraan gerelateerde grijze milieudomein, maar die wel een rol (kunnen) spelen in de aanpak van (andere kleuren) milieucriminaliteit zoals de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Financial Intelligence Unit (FIU).

Tijdens de gesprekken met belanghebbenden werd de inrichting van het huidige stelsel frequent ter discussie gesteld. Daarbij werd door sommige belanghebbenden de wens uitgesproken om tot een herinrichting van het stelsel te

komen. In lijn met het uitgangspunt van de commissie-Van Aartsen is ervoor gekozen om het huidige stelsel als uitgangspunt te nemen en een concreet stappenplan te ontwerpen, met als doel om de uitvoering binnen dat landschap al op korte termijn te kunnen versterken.⁶ Het doen van aanbevelingen voor het herschikken van de indeling van de rollen, taken en bevoegdheden van de verschillende samenwerkingspartners is dan ook geen onderdeel van deze verkenning. Desalniettemin kan het stappenplan in beginsel ook in een veranderd landschap worden toegepast.

Hoewel milieucriminaliteit een internationale dimensie kan hebben, bijvoorbeeld doordat criminele netwerken en (een deel van) de regelgeving om daartegenop te treden grensoverschrijdend zijn, maakt het internationale element van de samenwerking en informatiedeling geen deel uit van de scope van deze verkenning. Er is voor gekozen om op dit moment te focussen op het verbeteren van de samenwerking en informatiedeling op nationaal niveau. In een later stadium is het raadzaam om ook het verbeterpotentieel op het gebied van internationale samenwerking en informatiedeling te verkennen.

Naast deze verkenning liep er een parallelle verkenning van ABDTOPConsult, die zich richtte op de vraag in hoeverre er een gemeenschappelijke bereidheid was om te komen tot een gedeelde visie over de noodzakelijke verbeteringen in de informatiehuishouding en -voorziening voor VTH in het milieudomein. Tijdens de verkenning heeft er periodiek overleg plaatsgevonden met ABDTOPConsult. De verkenning van ABDTOPConsult is reeds gepubliceerd in de vorm van een briefadvies.⁷

1.4. Werkwijze

Onderdeel van deze verkenning was het bestuderen van de bestaande rapporten, zoals die van de CCV, de commissie-Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer, en van de documentatie zoals aangeleverd door de opdrachtgever en door de deelnemers aan de interviews en de workshop. Ook zijn er bestaande samenwerkingsverbanden geanalyseerd, zowel binnen als buiten het milieudomein. Daarnaast is er in de verkenningsperiode van december 2021 tot februari 2022 een reeks interviews afgenomen met de meeste instanties die zijn betrokken bij de bestrijding van milieucriminaliteit. Van die instanties is ook input verkregen tijdens een tweedelige workshop. In totaal zijn er 24 vertegenwoordigers geïnterviewd van organisaties die zijn betrokken bij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit (zie Bijlage 1). Tijdens de tweedelige

workshop, waaraan het merendeel van de belanghebbenden deelnam, zijn de wensen op het gebied van samenwerking en informatiedeling geïnventariseerd, alsmede de daaraan verbonden mogelijkheden en knelpunten op het gebied van het juridische kader en de technische infrastructuur. Gedurende de opdrachtperiode heeft er periodiek afstemming plaatsgevonden tussen Deloitte en IenW. Aan deze overleggen namen ook het OM en de OD-NL deel. Het conceptrapport is zonder de conclusies en aanbevelingen aan de geïnterviewden voorgelegd ten behoeve van een feitencheck.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het onderwerp 'milieucriminaliteit' geïntroduceerd en wordt beschreven hoe de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de milieucriminaliteit in Nederland is ingericht. Vervolgens wordt de huidige wijze van samenwerking en informatiedeling in kaart gebracht, met het uiteenzetten van de meest relevante samenwerkingsverbanden, het juridisch kader en de beschikbare informatiesystemen. Ook wordt er op basis van eerder uitgevoerde onderzoeken een overzicht gegeven van de reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden. Hoofdstuk 3 bevat de analyse waarin de bevindingen met betrekking tot samenwerking en informatiedeling worden gedeeld. Ten eerste wordt de huidige behoefte aan informatie en samenwerking hier uitgelicht. Daarna wordt er een aantal knelpunten besproken die betrekking hebben op ambitie, sturing en commitment, en op informatiedeling en afstemming, waarbij dieper wordt ingegaan op de aspecten 'cultuur' en 'vertrouwen', het juridisch kader en de technische infrastructuur. Hoofdstuk 4 omvat het advies en biedt een stappenplan richting een toekomstbestendige en effectievere samenwerking bij het aanpakken van milieucriminaliteit. Ten eerste wordt er een aantal randvoorwaarden en succesfactoren gedefinieerd dat ten grondslag zouden moeten liggen aan toekomstige initiatieven, zoals het waarborgen van coördinatie en commitment in een geformaliseerde governancestructuur. Vervolgens worden er twee aanbevelingen gedaan: ten eerste het inrichten van thematische tafels om de samenwerking tussen het bestuurs- en het strafrecht en binnen die twee rechtsgebieden te verbeteren en ten tweede het (door)ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform ter bevordering van de samenwerking en informatiedeling.

2. Samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit

2.1. Introductie milieucriminaliteit

Milieucriminaliteit heeft een grote impact op mens en milieu. Vanwege de complexiteit van het probleem van milieucriminaliteit, en als gevolg van het gefragmenteerde landschap hierbij, is de aanpak ervan sterk afhankelijk van samenwerking en informatiedeling. Milieucriminaliteit is een van de meest winstgevende soorten criminele activiteiten, die volgens Interpol wereldwijd jaarlijks tussen de €90 miljard en €240 miljard aan criminele winsten genereert.⁸ Strafbare gedragingen komen voor in verschillende branches, met elke een verschillende modus operandi. Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 stelt dat er meer aandacht nodig is voor milieucriminaliteit en prioriteert negen vormen die verder worden uitgediept, waaronder: mestfraude, afvalcriminaliteit en illegale gewasbeschermingsmiddelen, maar ook meer internationaal optredende criminaliteit, zoals *wildlife crime*. Deze negen vormen zijn weergegeven in Figuur 2. De term ‘milieucriminaliteit’ kan als volgt worden gedefinieerd:⁹

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

Criminele activiteiten in het milieudomein hebben niet alleen grootschalige gevolgen voor het milieu, de volksgezondheid en de economie, maar hebben ook een ondermijnend effect. De verwevenheid tussen de onderwereld en de bovenwereld is

sterk aanwezig binnen het domein van de milieucriminaliteit, wat een verhoogd risico op corruptie met zich meebrengt.

Milieuovertredingen vinden op grote schaal plaats en worden volgens recente rapporten onvoldoende effectief bestreden.¹⁰ Een grote uitdaging is gelegen in het feit dat het milieudomein een complex en gefragmenteerd landschap is, waarbij de signalen die kunnen wijzen op milieucriminaliteit niet automatisch aan het licht komen. Milieucriminaliteit vindt vaak plaats in regio-overstijgende ketens en netwerken, en om de signalen hiervan te kunnen herkennen, is een goede kennis van de regulering nodig.¹¹ Bovendien is milieucriminaliteit een *hidden impact crime*. De schadelijke gevolgen ervan zijn immers vaak niet direct merkbaar, zodat er om die reden ook wel wordt gesproken over ‘moord op termijn’. Milieucriminaliteit is ‘haalcriminaliteit’; instanties moeten zich inspannen om ongeoorloofde activiteiten te kunnen signaleren. Het kan dan ook gezien worden als een onderwerp met een bijzonder samenwerkingsbelang.¹²

2.2. Handhaving van milieucriminaliteit in Nederland

Idealiter wordt milieucriminaliteit ‘aan de voorkant’ voorkomen. Het kunnen treffen van preventieve maatregelen en het signaleren van ongebruikelijke activiteiten is, vanwege het complexe en gefragmenteerde landschap, afhankelijk van een veelheid aan partijen, die per branche verschillen. De handhaving van milieucriminaliteit wordt gekenmerkt door een afhankelijkheid tussen de actoren in de strafrechtketen en die in de bestuursrechtketen. Handhaving van de regels kan in de meeste gevallen zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk plaatsvinden. Het VTH-stelsel speelt een belangrijke rol in de

handhaving van grijze milieucriminaliteit, maar bij de aanpak van (andere kleuren) milieucriminaliteit zijn meer partijen betrokken.

Er wordt veelal onderscheid gemaakt tussen verschillende milieudomeinen en de daaraan gerelateerde strafbare feiten. Het meest genoemde onderscheid is dat tussen grijze en groene milieucriminaliteit. ‘Grijze’ milieucriminaliteit betreft strafbare feiten in relatie tot bodem, afval, lucht en geluid en ‘groene’ milieucriminaliteit betrekking heeft op strafbare feiten in relatie tot flora en fauna en zoals gewasbeschermingsmiddelen en over bevissing maar ook mest en dierlijke bijproducten. Daarnaast worden soms ook nog ‘blauwe’ milieucriminaliteit onderscheiden dat betrekking heeft op water en ‘rode’ milieucriminaliteit dat gaat over overtredingen van de ruimtelijke-ordeningswetgeving.¹³

Het huidige VTH-stelsel is ontstaan naar aanleiding van het rapport ‘De tijd is rijp’ van de commissie-Mans, in 2008.¹⁵ Het

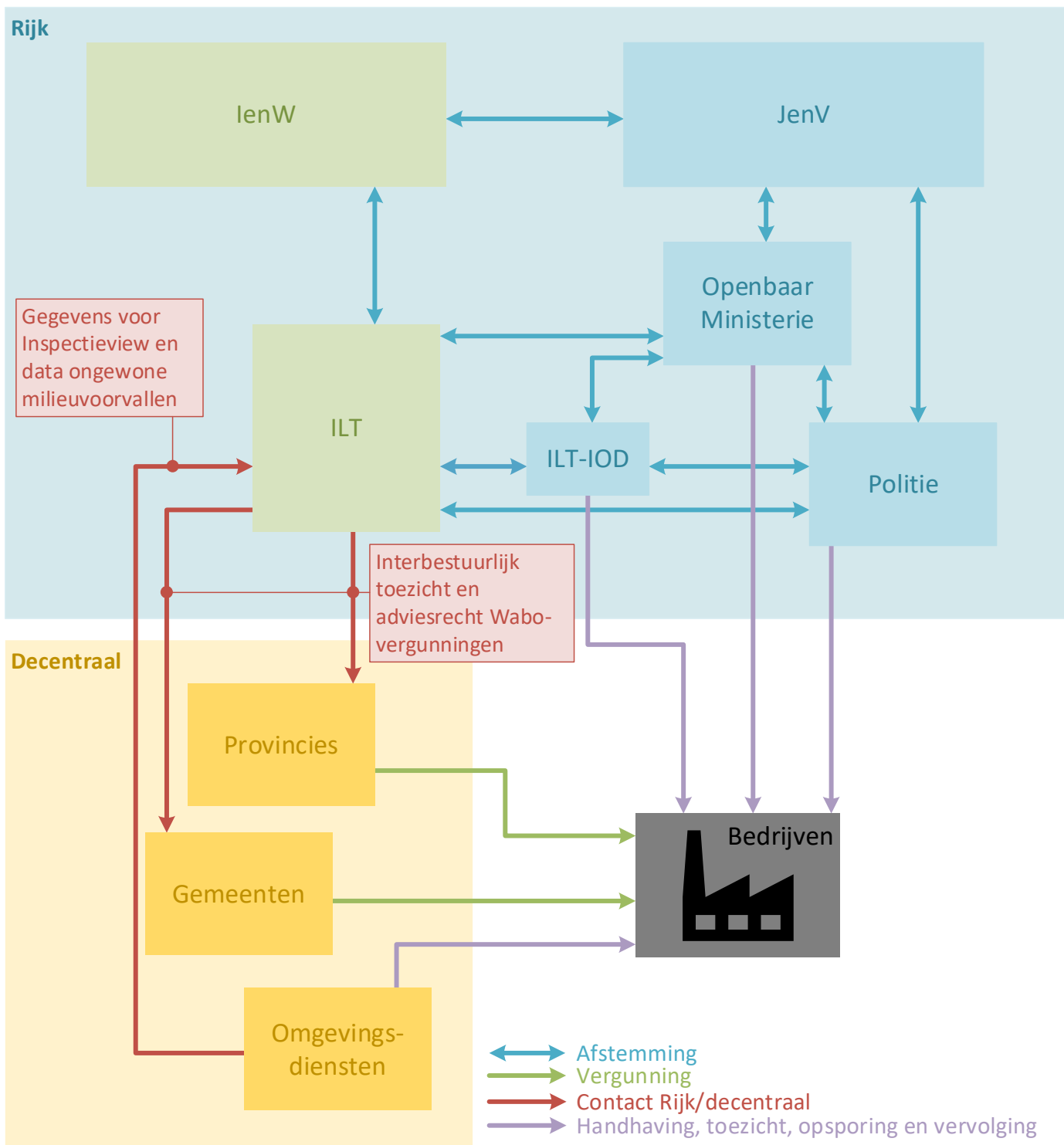
Het **VTH-stelsel** is krachtens de Wet VTH (paragraaf 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) verantwoordelijk voor **vergunningverlening**, **toezicht**, en **handhaving** van het omgevingsrecht. Verscheidene organisaties maken deel uit van dit stelsel. **Provincies** en **gemeenten** verlenen milieuvergunningen aan bedrijven en organiseren het toezicht op die vergunningen. Dit toezicht wordt uitgevoerd door **omgevingsdiensten**. Wanneer een bedrijf zich niet aan de vergunningeisen houdt, dan treedt de omgevingsdienst op namens de gemeenten en de provincie. Daarnaast maken **lenW** en de **Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)** deel uit van het VTH-stelsel. De **politie** en het **Openbaar Ministerie (OM)** handelen de strafrechtelijke overtredingen af die eruit voortkomen. Het betreft hier overwegend **grijze** milieucriminaliteit, zoals het toezicht op (BRZO)bedrijven (Zie Figuur 3).



Figuur 2. Factsheet Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021¹⁴

VTH-stelsel speelt een belangrijke rol in het grijze milieudomein. In dit rapport werd een aantal voorstellen gedaan om een einde te maken aan de fragmentatie van het stelsel en aan de vrijblijvendheid bij het nakomen van afspraken die een effectieve handhaving van het omgevingsrecht in de weg stonden. De uitwerking hiervan is in

2016 wettelijk vastgelegd. Zoals de drie componenten ook aangeven, bestaan de VTH-taken uit: het verlenen van vergunningen aan inrichtingen voor hun bedrijfsvoering, het toezien op de bedrijfsvoering van deze inrichtingen en het handhaven van regelgeving in het geval van overtredingen door deze inrichtingen. Op departementaal niveau is lenW



Figuur 3. Overzicht betrokken partijen in VTH-stelsel (overzicht naar voorbeeld van figuur Algemene Rekenkamer¹⁶)

verantwoordelijk voor het gehele VTH-stelsel, terwijl het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving binnen het gehele milieudomein. Los van het VTH-stelsel, is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving van groene milieucriminaliteit.

Bestuursrechtelijke handhaving

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke handhaving van milieucriminaliteit kan onderscheid gemaakt worden tussen handhaving binnen het VTH-stelsel en daarbuiten. De 29 regionaal georganiseerde omgevingsdiensten die Nederland telt, geven uitvoering aan de VTH-taken. Als collectief worden de omgevingsdiensten vertegenwoordigd door de landelijke koepelorganisatie Omgevingsdienst Nederland (OD NL). De gemeenten en provincies zijn de eigenaren en opdrachtgevers van de omgevingsdiensten en vormen ook het bevoegd gezag over de VTH-taken. Inrichtingen die vanwege de aard van hun bedrijfsvoering een hoog risico lopen op zware ongevallen met schade aan mens en milieu tot gevolg, worden 'Brzo-bedrijven' genoemd. Voor de VTH-taken met betrekking tot deze Brzo-bedrijven, evenals de bedrijven die bijna in deze categorie vallen, is de provincie het bevoegd gezag. Zes omgevingsdiensten voeren deze VTH-taken bij de Brzo-bedrijven uit. Bij de overige bedrijven – met minder risico op zware ongevallen – voeren ook de overige omgevingsdiensten VTH-taken uit. De gemeenten zijn het bevoegd gezag voor de VTH-taken bij die bedrijven.¹⁷

Naast het uitvoeren van VTH-taken door de omgevingsdiensten zijn er enkele rijksinspecties belast met het toezicht op de naleving van bepaalde wetten die relevant zijn in de aanpak van de milieucriminaliteit. Binnen het VTH-stelsel is dat de ILT. Buiten het VTH-stelsel is dat de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de NVWA. Zo is de toezichttak van de NLA actief op het Brzo-gebied indien sprake is van een werkgever-werknemersdimensie. De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is verantwoordelijk voor de aanpak van milieucriminaliteit op vijf 'groene' milieuthema's, te weten: natuur, meststoffen, gewasbescherming, visserij en dierlijke bijproducten. Omdat het VTH-stelsel toeziet op grijze milieucriminaliteit en de NVWA zich richt op groene milieucriminaliteit is de NVWA geen onderdeel van het samenspel tussen omgevingsdiensten, provincies, gemeenten, de ILT, de politie en het OM. De NVWA werkt op casusniveau samen met de ILT of politie, bijvoorbeeld rond een thema als co-vergisting waar raakvlakken bestaan met de onderwerpen mest en dierlijke bijproducten.

De rijksinspecties bestaan uit een toezichts- en een opsporingsdeel en hebben als zodanig een dubbele taak in zowel het bestuursrecht als het strafrecht. Het bevoegd gezag van deze diensten zijn de bijbehorende ministeries. Voor de ILT is dat bijvoorbeeld IenW. De NVWA werkt in opdracht van LNV alsmede het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Haar strafrechtelijke werkzaamheden worden uitgevoerd onder gezag van het OM. Afspraken over de strafrechtelijke inzet worden jaarlijks vastgelegd in een Handhavingsarrangement en gemonitord in het Driehoeksoverleg tussen OM, LNV en VWS, en de NVWA. Waar de omgevingsdiensten op lokaal, regionaal en/of provinciaal niveau opereren, doen deze rijksdiensten dat op landelijk niveau. Vanwege hun specialistische kennis en expertise hebben de rijksinspecties een belangrijke rol in toezicht en handhaving, maar hun taken zijn hiertoe niet beperkt. Zo adviseert de ILT de provincies bijvoorbeeld over vergunningverlening en voert zij een jaarlijkse risicoanalyse uit, waarover wordt gerapporteerd in de ILT-brede risicoanalyse (IBRA).¹⁸

Strafrechtelijke handhaving

Het OM is belast met de aansturing van de strafrechtelijke handhaving van de wetgeving in het milieudomein. De bijzondere opsporingsdiensten (BOD's) van de bijbehorende rijksinspecties vervullen een actieve rol bij het bestrijding van milieucriminaliteit, zoals de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA (NVWA-IOD) en de ILT (ILT-IOD). Ook zijn er de Dienst Opsporing (NLA-DO) en de Dienst Inlichtingen (NLA-DI) van de NLA die in beperkte mate actief zijn in het milieudomein. De BOD's richten zich elk op specifieke milieuovertredingen en -delicten binnen bepaalde subdomeinen. Daarnaast heeft de politie een algemene milieutaak en is betrokken bij de handhaving via milieurechercheurs, milieugagenten, intelligencemedewerkers en een nationaal expertisecentrum, en via het deelnemen aan de Strategische en Landelijke Milieukamer. Ten slotte zijn binnen een deel van de omgevingsdiensten buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) actief. Zowel de rijksinspecties als de omgevingsdiensten hebben dus enerzijds een toezichtkant binnen het bestuursrecht en anderzijds een opsporingskant binnen het strafrecht, die in meer of mindere mate met elkaar in contact staan en informatie met elkaar delen.

Kortom, de aanpak van milieucriminaliteit kenmerkt zich vooral binnen het VTH-stelsel door de afhankelijkheid van de onderlinge samenwerking en informatiedeling tussen de diverse actoren in de bestuursrechtketen en in de strafrechtketen. Het toezicht is daarbij versnipperd; het betreft niet enkel de actoren die uitsluitend opereren in één van beide rechtsgebieden, maar ook organisaties die in beide rechtsgebieden actief zijn. In de volgende paragraaf van deze rapportage wordt de huidige wijze van samenwerken en van het delen van informatie in kaart gebracht.

2.3. Huidige wijze van samenwerking en informatiedeling

De samenwerking en informatiedeling tussen het bestuursrecht en het strafrecht en binnen deze twee rechtsgebieden op het gebied van milieucriminaliteit vindt plaats in verschillende overlegstructuren. Onder de term ‘samenwerkingsverbanden’ kan het volgende worden verstaan: “de structuren die zijn opgezet voor regelmatig overleg tussen verschillende (overheids)partijen, maar óók de technische en juridische ruimten die zijn ontwikkeld om concrete, operationele informatie te delen”.¹⁹ Omdat deze verkenning zich zowel richt op de inrichting van de strategische aansturing als op de operationele uitvoering van de samenwerking, is het van belang om kennis te nemen van de belangrijkste samenwerkingsverbanden en kanalen van informatiedeling op het gebied van milieucriminaliteit. In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens belicht: samenwerkingsverbanden, het juridisch kader voor informatiedeling, en de belangrijkste beschikbare informatie-systemen die worden gebruikt om informatie te delen.

Samenwerkingsverbanden

Partners uit de bestuursrecht- en de strafrechtketen werken in verschillende constellaties samen. De volgende deelparagraaf identificeert samenwerkingsverbanden die zich in meer of mindere mate focussen op milieucriminaliteit en die daarbij bijdragen aan: het opstellen van het beleid en de prioritering, het uitvoeren van strategische analyses ten behoeve van kennis en typologieën, of het delen van de tactische informatie en/of het afstemmen van interventies. Het overzicht richt zich op de belangrijkste geachte overleggen op landelijk niveau, en is als zodanig niet limitatief:

- Bestuurlijk Omgevingsberaad
- Strategische Milieukamer
- Landelijke Milieukamer
- NVWA-selectieoverleg
- Informatie-overleggen Functioneel Parket
- Fraude-expertiseknooppunten
- BRZO+
- Platform BOD
- Landelijk Informatie- en Expertisecentrum
- Regionale Informatie- en Expertisecentra

In het *Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB)* en in de *Strategische Milieukamer (SMK)* dient de strategische aansturing op de aanpak van milieucriminaliteit plaats te vinden. In het BOB worden afspraken gemaakt over verschillende aspecten van het VTH-stelsel en vindt tot op zekere hoogte afstemming tussen de verschillende actoren plaats. Het BOB wordt voorgezeten door de staatssecretaris van IenW. Deelnemers aan dit overleg zijn: IenW, JenV, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW) en het OM.²⁰ Het BOB komt tweemaal per jaar bijeen, met als doel om de beleidsmatige uitvoering van de politieke besluitvorming te bepalen. De SMK, die wordt voorgezeten door de hoofdofficier van het Functioneel Parket (FP), komt ongeveer vier keer per jaar bijeen en bestaat naast de hoofdofficier van het FP uit een vertegenwoordiger van OD NL, de inspecteurs-generaal (IG's) van de ILT, de NVWA en de NLA, en de portefeuillehouder Milieucriminaliteit namens de korpsleiding van de Nationale Politie.²¹ De SMK heeft als doel om het (strafrechtelijke) beleid op het gebied van de bestrijding van milieucriminaliteit te bepalen en heeft vanuit deze doelstelling ook het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021 opgesteld.

Sturing en weging op basis van tactische informatie, gericht op specifieke subjecten, zaken of thema's, vindt op landelijk niveau plaats in de *Landelijke Milieukamer (LMK)*. De LMK, ook wel de 'Milieukamer' of 'Tactische Milieukamer' genoemd, weegt de afzonderlijke milieuzaken en beslist in welke zaken er een strafrechtelijk onderzoek zal worden gestart. De LMK wordt geleid door de rechercheofficier van justitie voor milieucriminaliteit van het FP. De volgende partijen nemen verder zitting in de LMK: de ILT-IOD, de politie, de NVWA-IOD,

OD NL en de NLA. Sommige thema's worden afzonderlijk met het OM besproken, zoals voedselveiligheid door de NVWA en transportcriminaliteit door de ILT-IOD.²² Het *NVWA-selectieoverleg (NVWA-SO)* wordt voorgezeten door het FP en geeft sturing aan de strafrechtelijke inzet door de NVWA-IOD. Aan het overleg nemen zowel de onderdelen toezicht als opsporing van de NVWA deel. De zaken die vallen onder de vijf 'groene' milieuthema's van de NVWA, en waarin ook de politie een taak heeft, worden tevens voorgelegd aan de LMK.

Naast de samenwerkingsverbanden die zijn georganiseerd binnen de bovengenoemde governancestructuren, worden ter voorbereiding daarop operationele overleggen tussen de diensten gehouden om signalen te bespreken. Deze worden vervolgens doorlopen in maandelijkse afzonderlijke *informatie-overleggen van het FP* met de NVWA-IOD, de ILT-IOD en de politie (vertegenwoordiger van de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO) en informatierechercheur van de Dienst Regionale Informatieorganisatie (DRIO)). Tijdens deze overleggen worden er signalen besproken die afkomstig zijn van bijvoorbeeld het toezicht, het Team Criminele Inlichtingen (TCI), processen-verbaal, meldingen bij Meld Misdaad Anoniem (MMA) of anderszins. Verder zijn er de *Fraude-expertiseknooppunten (FEK's)* van de NVWA en de ILT, maandelijks signalen worden besproken en interventies worden afgestemd tussen het bestuurs- en het strafrecht. Bij het FEK van zowel de NVWA als de ILT vindt er op aanvraag van het toezicht ABCD-ondersteuning (ondersteuning met betrekking tot advies, begeleiden, coachen en doen) plaats vanuit de NVWA-IOD en de ILT-IOD.

Het toezicht op de Brzo-bedrijven wordt uitgevoerd door zes van de 29 omgevingsdiensten. Deze zes omgevingsdiensten vormen samen met de NLA, de ILT, het Staatstoezicht op de Mijnen, de veiligheidsregio's, de waterkwaliteitsbeheerders en het OM, op landelijk niveau het samenwerkingsprogramma *BRZO+*. Het verband is in de loop der jaren steeds verder ontwikkeld en sinds 2014 is aan deze samenwerking de naam *BRZO+* verbonden. Het *BRZO+* streeft naar een "uniforme en integrale aanpak van VTH-taken op het gebied van interne en externe veiligheid", met als doel "het voorkomen van zware ongevallen bij alle Brzo-bedrijven en bedrijven met een IPPC categorie 4 installatie"²³. De zes Brzo-omgevingsdiensten organiseren elk een Regionaal Managementoverleg (RMO). Deze RMO's zijn bedoeld om een brug te slaan tussen de landelijke beleidsbeslissingen die worden genomen in de landelijke overleggen van *BRZO+*, en de concrete uitwerking hiervan op operationeel niveau. Naast de Brzo-omgevingsdienst van de desbetreffende regio zijn de

Veiligheidsregio, de NLA, de waterkwaliteitsbeheerders en de regionale vertegenwoordigers van ILT en het OM bij een dergelijk RMO aanwezig.²⁴

Daarnaast is er het *platform BOD*, waarin onder andere milieucriminaliteit kan worden besproken. Het platform bestaat uit twee lagen, waarvan de eerste een overleggroep op beleidsniveau betreft. Overleggen van deze groep worden bijgewoond door de hoofden van alle BOD's, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Rijksrecherche, de politie en het OM. Onder deze laag is een overleggroep op strategisch niveau gesitueerd. Hierin worden afspraken gemaakt over prioriteringen, waarbij er sinds kort ook enige afstemming over lopende onderzoeken plaatsvindt. Deze overleggen worden bijgewoond door de hoofden Intelligence en door de hoofden Opsporing van alle BOD's, de KMar, de Rijksrecherche, de politie en het OM. Ook zijn er vertegenwoordigers van de Financial Intelligence Unit (FIU) en het Anti Money Laundering Centre (AMLC) aanwezig.

Voor het bestrijden van ondermijnende criminaliteit bestaat er in Nederland een tiental *Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's)*. Op nationaal niveau worden zij overkoepeld door het *Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC)*. Hoewel het thema 'milieucriminaliteit' soms voorkomt binnen de LIEC/RIEC-structuur en er bij gelegenheid wordt samengewerkt tussen de omgevingsdiensten en de RIEC's, wordt milieucriminaliteit als thema hierin niet structureel opgepakt. Een uitzondering hierop wordt gevormd door het RIEC van Oost-Nederland. Daar is het thema 'milieucriminaliteit' als extra vorm van georganiseerde criminaliteit opgenomen in een regionaal convenant. Bovendien is er een informatieplein opgericht, in samenwerking met de omgevingsdiensten uit de regio en de regionale politie.

Hierbij moet worden benadrukt dat het gegeven overzicht van samenwerkingsverbanden niet uitputtend is. Informatiedeling vindt namelijk niet enkel plaats tussen organisaties, maar kan ook intern plaatsvinden, zoals tussen de toezichts- en de opsporingstak van een rijksinspectie. Daarnaast bestaan er tal van regionale overleggen, die veelal zijn ontstaan via de persoonlijke contacten van de deelnemers. Denk hierbij bijvoorbeeld aan overleggen tussen de omgevingsdiensten en het OM. Dergelijke interne en ad hoc belegde overleggen laten zich lastig vangen in een overzicht.

Juridisch kader voor informatiedeling

Er is sprake van een grote verscheidenheid aan informatie die relevant kan zijn bij het bestrijden van milieucriminaliteit. Deze informatie kan worden onderverdeeld in verschillende categorieën, zoals: informatie uit openbare bronnen, persoonsgegevens en milieugegevens. Op deze categorieën kunnen bovendien verschillende juridische kaders van toepassing zijn. In veel gevallen is er sprake van overlap en valt bepaalde informatie binnen verschillende categorieën, zodat het lastig is om precies te duiden welk juridisch kader uiteindelijk op die informatie van toepassing is.

Europese overheden hebben de verplichting om milieugegevens openbaar te maken.²⁵ In Nederland is deze verplichting wettelijk vastgelegd in hoofdstuk 19 van de Wm.²⁶ Informatie die gedeeld wordt door en met provincies, gemeenten, ministeries en landelijke koepelorganisaties, zoals BRZO+ en OD NL, valt veelal in deze categorie. Tegelijkertijd hebben alle betrokken instanties te maken met de bepalingen die zijn vastgelegd in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), die toeziet op het rechtmatig omgaan met persoonsgegevens.

- Inspectieweb Milieu
- Justitieel Documentatiesysteem
- Gemeenschappelijke Inspectieruimte

Binnen de opsporing zijn de regels rondom het delen van politiegegevens vastgelegd in de Wet politiegegevens (Wpge). Deze wetgeving heeft niet uitsluitend betrekking op de informatie van de politie zelf, maar ook op de informatie die wordt verwerkt door andere strafrechtelijk handhavende instanties en ambtenaren, zoals de BOD's en BOA's van de omgevingsdiensten. Nadat er informatie vanuit de opsporing is verzonden aan het OM, geldt de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).

Voor alle betrokken organisaties geldt verder nog de Wet openbaarheid bestuur (Wob), die zal worden opgevolgd door de Wet open overheid (Woo), en, specifiek voor het milieudomein, door de eerdergenoemde Wm. Aan de voornoemde wetten zijn tevens allerlei besluiten en richtlijnen verbonden die relevant kunnen zijn voor de informatiedeling. In de toekomst zal de Wm (grotendeels) opgaan in de Omgevingswet, maar het invoeren daarvan is recentelijk uitgesteld.²⁷ Ten slotte ligt er een wetsvoorstel voor de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wgs).

Op basis van de bestaande wettelijke kaders worden er tussen publieke organisaties geregeld afspraken gemaakt over de onderlinge informatiedeling. Die afspraken worden vaak vastgelegd in een convenant. Zo werd in 2020 het *Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2020* ondertekend door de omgevingsdiensten, het FP en de politie. Dit convenant, dat relevant is in het kader van de informatiedeling tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke actoren en tussen de actoren binnen het strafrecht, is de opvolger van het *Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2016*, en is samengesteld naar aanleiding van het wijzigen van bepaalde wettelijke kaders, namelijk het invoeren van de AVG en de implementatie van de Richtlijn 2016/680.

Beschikbare informatiesystemen

Tussen de verschillende instanties die betrokken zijn bij het bestrijden van milieucriminaliteit wordt de informatiedeling – behalve mondeling, in de bovengenoemde samenwerkingsverbanden – gefaciliteerd via een aantal informatietechnologische systemen (IT-systemen). In deze deelparagraaf worden de drie meest relevante informatiesystemen genoemd, te weten:

Deze systemen worden uitgelicht vanwege hun (potentiële) waarde als infrastructuur voor de informatie-uitwisseling tussen de actoren in het bestuurs- en het strafrecht.

Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie-Mans is er een programma opgezet met de naam 'Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA)', dat, behalve op het doorvoeren van verbeteringen binnen VTH, met het deelprogramma Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM), heeft aangestuurd op het hanteren van een meer gemeenschappelijke wijze van informatiedeling, via Inspectieweb.²⁸ Onlangs schreef de staatssecretaris van lenW in een brief aan de Tweede Kamer dat er gestart is met de voorbereidingen om in de wet te regelen dat Inspectieweb het verplichte systeem wordt voor het delen van informatie.²⁹

Inspectieweb is een platform dat de inspectie-informatie weergeeft van de aangesloten bronssystemen, en is opgedeeld in drie domeinen: Inspectieweb Bedrijven, Inspectieweb Binnenvaart en Inspectieweb Milieu. Deze laatste is vooral relevant voor het milieudomein. De inspecties van bijvoorbeeld de NLA vallen onder Inspectieweb Bedrijven, maar kunnen soms ook relevant zijn voor het milieudomein, zoals in het geval van onderzoeken naar asbest of Brzo (zie ook paragraaf 2.2. *De handhaving van milieucriminaliteit in Nederland*). Op Inspectieweb zijn al veel partijen aangesloten,

zoals de ILT, de NLA, de politie en tal van omgevingsdiensten. De aangesloten partijen verlenen dagelijks (of soms wekelijks) toegang tot een geüpdatete verzameling van inspecties over de afgelopen vijf jaar. Deze periodieke verversing is nodig, omdat Inspectieweb geen database is, maar een platform voor het raadplegen van informatie die bij de bronhouders blijft.

Inspectieweb heeft verschillende functionaliteiten. Het is bijvoorbeeld mogelijk om te zoeken naar een specifiek subject. Hiervoor kunnen gegevens worden ingevoerd als:

bedrijfsnaam, nummer van de Kamer van Koophandel (KvK-nummer), adres en plaatsnaam. Ten tweede is het mogelijk om 'in bulk' te zoeken. Dat wil zeggen dat er inspecties kunnen worden opgevraagd die aan een bepaalde voorwaarde voldoen. Zo kan een zoekslag gedaan worden op alle inspecties in een bepaalde plaats, binnen een bepaalde postcodereikwijdte, of voor een reeks KvK-nummers. Ten derde kan er geografisch worden gezocht. Daarbij kan de gebruiker een plek selecteren op de kaart van Nederland, waarna alle inspecties verschijnen die binnen een straal van – naar keuze van de gebruiker – vijftig, tweehonderdvijftig, vijfhonderd of duizend meter rondom het aangeklikte punt zijn uitgevoerd. Na het verzamelen van de benodigde informatie kunnen organisaties deze eigenhandig analyseren.

Een ander belangrijk informatiesysteem is het Justitieel Documentatiesysteem (JDS). Dat is een systeem waarin alle zaken zijn vermeld die door het OM zijn geregistreerd nadat het proces-verbaal is ingezonden.³⁰ De verschillende partijen die betrokken zijn bij de aanpak van milieucriminaliteit hebben de wens uitgesproken om dit systeem in de toekomst aan te sluiten op Inspectieweb. Het systeem wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (Justid), dat deel uitmaakt van JenV. In het geval van milieucriminaliteit worden zaken deels geregistreerd deels op basis van rechtspersonen. Dit vormt nog wel een uitdaging, omdat – waar natuurlijke personen beschikken over een persoonsgebonden nummer (in Nederland het Burgerservicenummer) – een identificatienummer voor rechtspersonen niet altijd uniek is. In Nederland is dit het KvK-nummer, maar dat verandert soms voor een bedrijf, bijvoorbeeld in het geval van een overdracht. Daarnaast registreren niet alle aanleverende partijen het KvK-nummer in JDS. In de aanbevelingen van haar briefadvies noemt ABDBTOPConsult dan ook dat het belangrijk is om een eenduidige identificatie van inrichtingen en milieubelastende activiteiten te ontwikkelen middels een wettelijke basisregistratie.³¹

Een derde systeem is de Gemeenschappelijke Inspectieruimte (GIR). Dit is een online inspectiedatabase, die is bedoeld om de samenwerking tussen de inspecteurs van verschillende diensten te faciliteren. Ook de Brzo-inspecties worden in dit systeem vastgelegd. Inspecteurs kunnen in de GIR gezamenlijk een inspectie voorbereiden en afronden. Toegang wordt overigens alleen verleend aan de inspecteurs die aan de zaak werken, zodat er ook hier weinig ruimte is voor een signalerende functie.

Hiermee is de verzameling van de IT-systemen die worden gebruikt in de aanpak van milieucriminaliteit overigens verre van uitputtend beschreven. Inspectieweb is een systeem dat wordt gevoed vanuit diverse bronsystemen, zoals de zaaksystemen van de omgevingsdiensten, maar ook vanuit systemen die voor het toezichthouden op of handhaven van een specifiek thema zijn ontwikkeld, zoals het Meldpunt Bodemkwaliteit. Ook zijn er platforms die meer de nadruk leggen op het delen van informatie over wet- en regelgeving of over andere aspecten van het milieudomein, zoals Kennisnet en InfoMil.

2.4. Reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden

Geconstateerd kan worden dat er in de handhaving van milieucriminaliteit al veel gebeurt en dat het veld in ontwikkeling is. Desondanks is er recentelijk een aantal kritische rapporten verschenen die erop wijzen dat het huidige systeem nog niet goed functioneert. De rapporten en de geïdentificeerde knelpunten die in de rapporten worden genoemd, zien met name op het VTH-stelsel en de aanpak van grijze milieucriminaliteit. Alvorens in de analyse dieper in te gaan op de waargenomen knelpunten bij en mogelijkheden van de samenwerkingspartners, is het van belang om kennis te nemen van de relevante knelpunten die reeds zijn onderzocht met betrekking tot de samenwerking en informatiedeling.

'Fragmentatie' wordt al sinds de commissie-Mans genoemd als belangrijk knelpunt in de aanpak van milieucriminaliteit. Milieucriminaliteit is een complex probleem, dat bovendien potentieel regio-overstijgend is. Bij de veelheid aan domeinen waarbinnen milieucriminaliteit plaatsvindt, zijn verschillende ketens en ketenpartners betrokken die elkaar niet consequent vinden, zo concludeert ook de Landelijke Werkgroep Ketentoezicht.³² Zoals het CCV al stelde, hapert de informatie-uitwisseling tussen de betrokken toezichthouders en handhavers. Het feit dat de informatie over een bedrijf of netwerk is versnipperd over verschillende organisaties staat het adequaat optreden tegen milieucriminaliteit in de weg.³³ De samenwerking en informatiedeling tussen de

bestuursrecht- en de strafrechtketen en binnen deze twee rechtsgebieden zal dan ook moeten worden verbeterd. De bestuurlijke signalen belanden niet consequent genoeg in de strafrechtketen en strafrechtelijke informatie wordt niet altijd gedeeld met de toezichthouders.

Een effectief toezicht en een goede handhaving zijn ervan afhankelijk dat signalen tijdig worden geïdentificeerd en worden gedeeld met de juiste partijen. Dit delen van signalen en informatie kan plaatsvinden tussen verschillende delen van een organisatie (zoals tussen toezicht en opsporing binnen een rijksinspectie), tussen verschillende organisaties binnen hetzelfde rechtsgebied, en tussen verschillende organisaties uit verschillende rechtsgebieden. Recente rapporten identificeren een algemeen gebrek aan signalen, waarbij ongebruikelijke activiteiten niet vaak genoeg worden ontdekt of opgemerkt. Anderzijds worden de signalen die wel worden opgemerkt onvoldoende gedeeld. In het CCV-rapport worden hiervoor verschillende oorzaken benoemd. De informatie die nodig is om signalen waar te nemen en te herkennen, is versnipperd en regie hierop ontbreekt. Daarnaast signaleert het CCV dat overtredingen veelal geïsoleerd worden bekeken en dat er weinig ruimte gereserveerd wordt voor verdiepend onderzoek. Ook worden er technische, juridische en culturele belemmeringen ervaren. Het is vaak onduidelijk wat juridisch wel en niet mag en het delen van informatie geschiedt vaak enkel op basis van vertrouwen. Vanwege de (gepercipieerde) cultuurverschillen tussen de verschillende actoren in het bestuursrecht en het strafrecht kan het lastig zijn om dit vertrouwen op te bouwen. Tot slot stagneert het bovenregionaal uitwisselen van signalen en is het deelnemen aan de systemen voor het uitwisselen van informatie te vrijblijvend.³⁴

Er bestaat consensus over het feit dat de vrijblijvendheid in de aanpak van grijze milieucriminaliteit een grote belemmering is. Onder andere de commissie-Mans, het CCV en Berenschot hebben er op gewezen dat de afspraken die gemaakt worden over de uitvoering in de praktijk niet worden nageleefd: “op papier beleden ambities komen in de praktijk onvoldoende tot uiting.”³⁵ Er is geen mechanisme waarmee organisaties die de gemaakte afspraken niet nakomen ter verantwoording worden geroepen. Het gevolg hiervan is dat de capaciteit die op papier is vrijgemaakt voor het bestrijden van milieucriminaliteit in de praktijk vaak elders of niet effectief wordt ingezet.³⁶ Naast de consensus over de vrijblijvendheid in de aanpak van grijze milieucriminaliteit zijn er verschillende perspectieven op vrijblijvendheid in het bredere milieudomein.

Elk bestuursorgaan hanteert daarnaast een eigen werkwijze en een eigen prioritering, wat de coördinatie binnen het gehele stelsel belemmert. In 2016 concludeerde het CCV al dat de prioriteringsmechanismen die zijn geïmplementeerd, zoals de SMK en de LMK, te weinig invloed hebben op de keuzes die de bestuurders op lokaal niveau maken.³⁷ Vanwege het feit dat de SMK “geen doorzettingsmacht” heeft en de LMK afhankelijk is van “het functioneren van het systeem” bij het aanleveren van zaken, stelt het rapport: “In de praktijk is er geen gezamenlijke prioriteit bij de betrokken strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingpartners”. Met andere woorden: de regie op de focus in de uitvoering ontbreekt.³⁸

Een belangrijke oorzaak van de gebrekkige informatiepositie van de toezichthouders wordt gevormd door de vastgestelde knelpunten op het gebied van de gemeenschappelijke informatiesystemen die zijn ingericht. Zowel de commissie-Van Aartsen als de Algemene Rekenkamer wijst erop dat het gebruik van Inspectieview Milieu, dat is ingericht ten behoeve van de afstemming tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving, niet op het gewenste niveau is. Dat geldt met name voor de datakwaliteit en voor de aansluiting van de toezichthouders.³⁹ Naar aanleiding hiervan is er door de ILT een plan van aanpak opgesteld betreffende het versterken van de informatiepositie van VTH en de rol van Inspectieview hierin. Dit plan is gericht op de volgende zaken: de aansluiting van alle omgevingsdiensten en het OM, het stimuleren van het gebruik van Inspectieview, het verbeteren van de kwaliteit bij de bronhouders, en het creëren van meerwaarde voor de aangesloten partijen. Het briefadvies van ABDTOPConsult stelt dat er prioriteit moet worden gegeven aan het verbeteren van de datakwaliteit en aan het standaardiseren van de gegevens van de bronhouders.⁴⁰

2.5. Conclusie

Milieucriminaliteit heeft een grote impact op de maatschappij, de volksgezondheid, de economie en het milieu. Tal van instanties in het bestuursrechtelijke en in het strafrechtelijke domein zijn afhankelijk van de onderlinge samenwerking en informatiedeling bij het aanpakken van milieucriminaliteit. In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de bij de handhaving van milieucriminaliteit in Nederland betrokken instanties en van de manier waarop er in de huidige situatie wordt samengewerkt en informatie wordt gedeeld. De bestaande samenwerkingsverbanden, de relevante juridische kaders en de beschikbare informatiesystemen zijn hiertoe in kaart gebracht. In diverse uitgebrachte rapporten zijn er reeds knelpunten geïdentificeerd die de bestrijding van met name grijze milieucriminaliteit bemoeilijken. Zo wordt hierin

gewezen op de fragmentatie van het stelsel. Er is sprake van een gebrekkige identificatie en uitwisseling van signalen, terwijl de onderlinge samenwerking en informatiedeling te vrijblijvend zijn. Ook verschillen de betrokken instanties van elkaar wat betreft het prioriteren van de thema's en zaken op het gebied van milieucriminaliteit. Geconcludeerd kan worden dat het handhaven van de milieucriminaliteit in Nederland momenteel onvoldoende effectief is.

3. Analyse: knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de behoefte aan samenwerking en informatiedeling op het gebied van de bestrijding van milieucriminaliteit besproken en worden vervolgens de belangrijkste knelpunten in kaart gebracht die dat in de weg staan. De geïdentificeerde knelpunten worden onderverdeeld in een aantal onderwerpen die uit de interviews met stakeholders over de aanpak van milieucriminaliteit en de workshops over het juridische kader en de technische infrastructuur naar voren zijn gekomen. Vervolgens worden de geïdentificeerde knelpunten per onderwerp (nader) geanalyseerd. De onderwerpen zijn:

- Ambitie
- Coördinatie en commitment
- Informatiedeling en afstemming
 - Cultuur en vertrouwen
 - Juridisch kader
 - Technische infrastructuur

Om te komen tot een oplossing voor deze knelpunten wordt in hoofdstuk 4 een concreet stappenplan gepresenteerd ter verbetering van de samenwerking en informatiedeling op de korte en op de lange termijn.

3.2. Behoeft aan informatie en samenwerking

Uit de verkenning blijkt dat er op meerdere niveaus behoefte is aan informatie die een rol kan spelen bij het realiseren van een effectievere en efficiëntere aanpak van milieucriminaliteit. Ten eerste bestaat er op beleidsniveau behoefte aan informatie die ten grondslag zou moeten liggen aan de sturing en prioritering. Ten tweede is er momenteel vaak onvoldoende zicht op ongebruikelijke activiteiten die tot nieuwe signalen zouden kunnen leiden. Daarbij wordt de behoefte uitgesproken aan een op risico's gebaseerde signalering van potentiële milieucriminaliteit. Ten derde is er op operationeel niveau sprake van de behoefte om ten aanzien van individuele subjecten en zaken informatie te kunnen opvragen, om die informatie bij elkaar te kunnen brengen, en om op basis daarvan gemeenschappelijk te

kunnen afstemmen welke interventies in de praktijk het grootste gewenste effect zouden kunnen sorteren.

Er is sprake van een algemene behoefte aan informatie die ten grondslag zou moeten liggen aan de beleidskeuzes en aan het prioriteren daarvan, waarbij het voor de beleidsmakers van belang is om te kunnen beschikken over een door informatie gedreven weergave van de milieucriminaliteit. Zo kunnen zij zich laten inlichten over daadwerkelijke trends en ontwikkelingen en wordt het risico gemitigeerd dat de zogenaamde 'waan van de dag' (mede) het beleid bepaalt. Op grond van een betere informatiepositie kan er bijvoorbeeld beter worden besloten over het stellen van prioriteiten en kan een realistischer inschatting worden gemaakt van de capaciteitsbehoeften met betrekking tot deze prioriteiten. Deze informatiebehoefte is er bijvoorbeeld bij provincies en ministeries, maar ook bij landelijke koepelorganisaties, zoals OD NL. De Landelijke Handhavingsstrategie (LHS), die dient voor de afstemming tussen de actoren in het bestuursrecht en het strafrecht, wordt door de geïnterviewden in zijn huidige vorm ontoereikend geacht voor dit doel. Hoewel het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit over het algemeen wordt beschouwd als een nuttig instrument om het beleid en de prioriteiten op te baseren, is dit vooral vanuit een strafrechtelijke optiek geschreven. Het Dreigingsbeeld is dan ook niet tot stand gekomen op basis van een volledige informatiepositie bij alle betrokken partijen, waar een risicogebaseerde signalering op kan worden gebaseerd.

Ten tweede is sprake van een algemene behoefte aan het ontvangen van signalen van ongebruikelijke activiteiten en trends die inzicht geven in ongebruikelijke gedrag binnen het milieudomein. Door het gebrek aan signalen en aan verdiepende analyses van ongebruikelijk gedrag, is de signaleringsfunctie momenteel onvoldoende ingevuld. Dit gebrek aan het genereren van signalen is in eerdere rapporten reeds geïdentificeerd als knelpunt (zie paragraaf 2.4. *Reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden*). Een aantal instanties lijkt over te weinig middelen te beschikken om ongebruikelijke activiteiten te kunnen ontdekken. Tijdens de workshop en de interviews werd er bijvoorbeeld gewezen op

de verschillen in beschikbare capaciteit en expertise tussen de relatief kleine of grotere omgevingsdiensten..

Tijdens de workshop werd de mogelijkheid bepleit om signalen te genereren door informatiestukken uit verschillende bronnen samen te voegen. Activiteiten van inrichtingen die op basis van de informatie uit één bron niet ongebruikelijk lijken, kunnen dat wel blijken te zijn als ook data uit andere bronnen een deel van de activiteiten blootleggen. Een voorbeeld van deze vorm van signalering bestaat reeds, in de vorm van de Bodem-app, die gegevens uit verschillende meldsystemen bijeenbrengt en zo zichtbaar maakt waar het dreigt mis te gaan.⁴¹ Ook zouden netwerkanalyses van inrichtingen die elkaar diensten of producten leveren nieuwe inzichten en signalen kunnen opleveren.

Ten derde wordt er door de meeste partijen op gewezen dat de behoefte bestaat om op individueel subject- en zaakniveau informatie te delen tussen de betrokken instanties uit de bestuursrecht- en strafrechtketen en om op basis daarvan analyses uit te voeren. Het strafrecht zou gebaat zijn bij het snel en overzichtelijk kunnen nagaan wat er recentelijk bij een inrichting is gebeurd op het gebied van toezicht. Met uitzondering van de NVWA geven zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke actoren aan dat er momenteel te weinig mogelijkheden zijn om in een gemeenschappelijke afstemming tussen bestuursrecht en strafrecht, en binnen deze twee rechtsgebieden, de relevante informatie over een signaal bijeen te brengen en integraal de analyse, beoordeling en interventies te coördineren. Aangezien de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving naast elkaar en in afstemming met elkaar kunnen worden toegepast, wordt deze afstemming door alle partners van belang geacht.

3.3. Ambitie

Om een betere samenwerking tussen de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van milieucriminaliteit te kunnen realiseren, is een gedeelde ambitie om stappen te zetten richting een effectievere en efficiëntere aanpak van essentieel belang. Op basis van de gevoerde gesprekken kan gesteld worden dat de meeste van de hierbij betrokken partners de reeds vastgestelde knelpunten voor een groot deel onderschrijven en gemotiveerd zijn om energie te steken in het doorvoeren van verbeteringen. De NVWA geeft aan de vastgestelde knelpunten in beperkte mate te herkennen en is van mening dat deze met name gelden voor de aanpak van de 'grijze' milieucriminaliteit. De NVWA signaleert met name een versnippering in de (middel)zware opsporing van milieucriminaliteit en stelt dat de knelpunten in mindere mate

voor de NVWA gelden, omdat de afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke kant al op meerdere niveaus is geregeld, er een actieve uitwisseling van signalen en informatie plaatsvindt en sturing en prioritering in voldoende mate is geregeld. Over het algemeen wordt het belang van het steviger op de kaart zetten van milieucriminaliteit en het daarvoor vrijmaken van capaciteit onderschreven. Een reeks van verbetertrajecten is reeds van start gegaan.⁴²

Tegelijkertijd komt uit de gesprekken ook een zekere vermoeidheid naar voren. Men zegt dat er al jaren wordt gediscussieerd over verbeteringen en dat er al vele afspraken zijn gemaakt, maar dat dit niet tot significante vooruitgang lijkt te leiden. Dit sluit aan bij de bevindingen uit eerdere rapporten, die erop wijzen dat de gemaakte afspraken in de praktijk niet worden nagekomen (zie paragraaf 2.4. *Reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden*). Partners wijzen op de vele initiatieven en overleggen die er momenteel al lopen en benadrukken het belang van het creëren van samenhang. Er moet simpelweg 'niet nóg een overleg' worden ingericht. Er wordt een algemeen gebrek aan capaciteit ervaren om in de huidige situatie deel te nemen aan alle overleggen en om adequaat uitvoering te kunnen geven aan de bestrijding van milieucriminaliteit. De haalbaarheid van het inzetten van capaciteit bij eventuele nieuwe samenwerkingsverbanden wordt dan ook betwijfeld.

De boodschap is dan ook dat de samenwerking niet in de eerste plaats 'geïntensiveerd' dient te worden, maar dat deze vooral efficiënter en effectiever moet worden ingericht. Al met al kan gesteld worden dat er, ondanks de teleurstellingen uit het verleden, nog steeds een breed gedragen gemeenschappelijke ambitie bestaat om de onderlinge samenwerking en informatiedeling effectiever en minder vrijblijvend te gaan aanpakken.

3.4. Coördinatie en commitment

Tijdens de verkenning werden twee knelpunten in de samenwerkingsstructuren binnen het VTH-stelsel meermaals onderstreept: de onduidelijke rolverdeling tussen het BOB en de SMK, en het gebrek aan coördinatie en commitment op politiek-bestuurlijk niveau.

Ten eerste werd er meermaals gewezen op de onduidelijke rolverdeling tussen de twee gremia die op landelijk niveau de aanpak van milieucriminaliteit heten te coördineren, namelijk: het BOB en de SMK. De kernboodschap hierbij is dat de verbinding tussen het BOB en de SMK ontoereikend is en dat hun taken en verantwoordelijkheden onvoldoende zijn

afgebakend en afgestemd. In theorie vervult het BOB een sturende, beleidsmatige rol, op basis waarvan de uitvoering in het VTH-stelsel uitgezet wordt. De SMK heeft de regie over de grote lijnen van de strafrechtelijke milieuhandhaving, en dient als opdrachtgever van het Dreigingsbeeld een rol te vervullen bij het ontwikkelen van de strategische kaders en het uit te voeren beleid.⁴³ Vervolgens worden in de LMK zaken geprioriteerd en toegewezen en worden het informatie- en het opsporingsproces in gang gezet.

Uit de gesprekken komt echter naar voren dat de rolverdeling tussen het BOB en de SMK in de praktijk niet helder is en dat de door de SMK gestelde beleidsprioriteiten in de praktijk niet worden opgemerkt door de uitvoeringsdiensten. Dat er geen samenhang bestaat tussen de beide overleggen, wordt wellicht veroorzaakt door het feit dat de overleggen onafhankelijk van elkaar organisch zijn ontstaan en gegroeid. Terwijl het BOB een bestuurlijke nadruk heeft, met de aanwezigheid van politieke beleidsmakers, ligt de nadruk binnen de SMK sinds de oprichting met name op de strategische inrichting van het strafrechtelijke deel. Diverse partners geven aan dat er ten behoeve van de samenwerking en informatiedeling tussen het bestuurs- en het strafrecht, en binnen deze twee rechtsgebieden, geëvalueerd moet worden hoe de beide gremia zich tot elkaar verhouden en welke deelnemers er in welke overleggen zitting zouden moeten hebben. Behalve op de onduidelijke verhouding tussen het BOB en de SMK, die breed werd onderschreven, werd er in gesprekken door sommige partners ook aangegeven dat de verhouding tussen de SMK en het Driehoeksoverleg NVWA, waaraan het NVWA zijn kaders aan ontleent en waar het op stuurt, als onduidelijk wordt ervaren.

Aansluitend op de onduidelijke rolverdeling wordt het gebrek aan coördinatie en commitment onderstreept. De deelnemers geven aan dat het BOB en de SMK geen heldere opdrachtformulering hebben meegekregen. Hoewel er verschillende perspectieven naar voren komen ten aanzien van de verhouding tussen het centraal en het decentraal handhaven van milieucriminaliteit, is een veel gehoorde klacht dat er te weinig regie genomen wordt en dat het duidelijk moet worden aan welke beleidsdoelen en prioriteiten de toezichthouders en opsporingsdiensten moeten werken. Een aantal partijen wijzen ook op het ontbreken van een verantwoordingsplicht en geven aan dat je er in het geval van milieucriminaliteit op alle niveaus 'prima mee weg komt' als afspraken niet worden nagekomen. Zo is er bijvoorbeeld voor de SMK geen formele verantwoordingsplicht geïnstitutionaliseerd via een beleidsmatig kader.⁴⁴ Deze

bevinding sluit aan bij een recente brief van de staatssecretaris van IenW. Daarin wordt er, met als doel de fragmentatie en vrijblijvendheid binnen het strafrechtelijke deel van het VTH-stelsel weg te nemen, verkend "of de sturende organen bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit - Strategische Milieukamer en de Milieukamer - een formele positie bij de prioriteitstelling en sturing kan worden gegeven".⁴⁵ De NVWA beschouwt een sterkere coördinatie vanuit de SMK als onwenselijk, omdat zij haar strategische kaders ontleent aan het Handhavingsarrangement dat jaarlijks wordt vastgelegd in het Driehoeksoverleg NVWA en zich daarop verantwoordt richting haar opdrachtgevende ministeries.

De conclusie die door de meeste gesprekspartners wordt gedeeld, is dat er binnen het huidige landschap – mede als gevolg van het gebrek aan capaciteit in de uitvoering en het feit dat aan het thema 'milieu' veelal geen prioriteit gegeven wordt – over het algemeen sprake is van weinig stimulans om door te pakken in het bestrijden van milieucriminaliteit.

3.5. Informatiedeling en afstemming

In de praktijk kunnen er verschillende scenario's worden onderscheiden voor het delen van informatie binnen de keten van de bestrijding van milieucriminaliteit: informatiedeling tussen toezichthouders onderling en informatiedeling tussen toezicht en opsporing. Of, anders gezegd: informatiedeling tussen verschillende organisaties in hetzelfde rechtsgebied (bestuursrecht) en informatiedeling over de verschillende rechtsgebieden heen (tussen bestuursrecht en strafrecht). Daarnaast bestaat er een onderscheid tussen de informatie die over de rechtsgebieden heen binnen dezelfde organisatie moet worden gedeeld (tussen toezicht en opsporing van een rijksinspectie) en de informatie die wordt uitgewisseld tussen verschillende organisaties (bv. van een omgevingsdienst naar de politie). Uit de verschillende gesprekken komt naar voren dat de informatiedeling en afstemming in al deze scenario's te wensen over laat.

Er wordt hierbij gewezen op oorzaken die in meer of mindere mate terugkomen in deze scenario's. De interne informatiedeling binnen de rijksinspecties is variabel vanwege de verschillende perspectieven met betrekking tot de juridische basis van deze informatiedeling. Het delen van informatie tussen verschillende organisaties in hetzelfde rechtsgebied loopt veelal spaak vanwege de fragmentatie ervan en door het matige gebruik van de beschikbare informatiesystemen. Ten aanzien van de informatiedeling tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke actoren worden cultuur en vertrouwen, onduidelijkheden in de juridische basis en de beschikbare technische infrastructuur

vaak als knelpunten benoemd. Hierna wordt dieper ingegaan op de knelpunten bij drie aspecten van de samenwerking en informatiedeling, namelijk: cultuur en vertrouwen, het juridisch kader en de technische infrastructuur.

Cultuur en vertrouwen

Tijdens deze verkenning werd door de gesprekspartners regelmatig gewezen op een belangrijk aspect in de samenwerking en informatiedeling: menselijke interactie. Omdat een effectieve aanpak van de milieucriminaliteit afhankelijk is van de samenwerking tussen een groot aantal belanghebbenden, die afkomstig zijn uit verschillende domeinen en rechtsgebieden, werd het belang van cultuur en vertrouwen tijdens de interviews en de workshop regelmatig onderstreept. Zo werd gewezen op de significante verschillen tussen de organisatieculturen van de betrokken partijen; een factor die in elke samenwerkingsvorm een rol speelt. Twee vaak genoemde voorbeelden van situaties waarin cultuur en vertrouwen een barrière kunnen vormen voor een goede samenwerking zijn de genoemde (al dan niet gepercipieerde) cultuurverschillen tussen de actoren in het bestuursrecht en die in het strafrecht, en de afhankelijkheid van persoonlijke samenwerking voor het slagen van de diverse samenwerkingsverbanden.

Ten eerste is er bij sommige gesprekspartners sprake van enige scepsis over de verenigbaarheid van de verschillende culturen bij de actoren in het bestuursrecht en die in het strafrecht, waarbij men zich afvraagt of het intensiveren van de samenwerking en informatiedeling in de praktijk überhaupt kan slagen. Er werd vaak op gewezen dat bestuursrechtelijke en strafrechtelijke actoren met een andere blik naar een situatie kijken. Soms is het al lastig genoeg om op de hoogte te zijn van de taken en activiteiten van de collega's binnen de eigen organisatie. Actoren die vanuit een ander rechtsgebied opereren staan nog meer op afstand, wat het lastig maakt om kennis uit te wisselen en een vertrouwensband op te bouwen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er nog grote stappen zijn te zetten in het 'elkaar leren kennen'. Betere onderlinge bekendheid zou er bijvoorbeeld voor kunnen zorgen dat de terughoudendheid van toezichthouders om samen te werken met strafrechtelijke actoren wordt verminderd en dat het wederzijdse besef groeit dat samenwerking niet meteen betekent dat de uiteindelijke interventie ook automatisch via het strafrecht moet plaatsvinden. Hoewel er door de verschillende partijen regelmatig wordt samengewerkt in het geval van onderzoeken, leidt de afwezigheid van een duurzame samenwerkingscultuur er bovendien toe dat er niet met een 'geïnformeerde' blik naar relevante informatie wordt

gekeken. Om die reden wordt er van een systeem als Inspectieview niet optimaal gebruikgemaakt.

Ten tweede werd erop gewezen dat het delen van informatie in de praktijk te vaak afhankelijk is van persoonlijke contacten. De deelnemers geven aan dat zij eerder geneigd zijn om informatie te delen met personen die zij al kennen, die ze vertrouwen of waar zij simpelweg goed mee kunnen opschieten. Hoewel een persoonlijk netwerk ook een katalysator kan zijn voor een vruchtbare samenwerking, bestaat hier het gevaar dat de gelegde connecties en opgebouwde expertise verloren gaan op het moment dat er personele wisselingen plaatsvinden. Dit speelt niet alleen bij de samenwerking tussen organisaties, maar ook binnen de samenwerkingsverbanden. Doordat de samenwerking veelal niet geformaliseerd is en er bij milieucriminaliteit vaak ook geen verantwoordingsplicht geldt, is de afhankelijkheid van cultuur en vertrouwen des te groter.

Juridisch kader

Een ander vaak genoemd knelpunt is de – al dan niet gepercipieerde - onduidelijkheid ten aanzien van het juridische kader voor het delen van informatie, naast het feit dat er op basis daarvan verschillende juridische perspectieven zijn ontstaan. Dit maakt dat het juridisch kader een belangrijke hindernis vormt voor het intensiveren en verbeteren van de samenwerking en informatiedeling. Deelnemers geven aan dat de inwerkingtreding van de AVG en het gespannen maatschappelijke debat over privacy en informatiedeling een zekere kramp teweeg heeft gebracht, en wijzen erop dat ze gebaat zouden zijn bij het 'trekken van een heldere lijn' door de wetgever.

Hoewel er op veel juridische vraagstukken met betrekking tot samenwerking en informatiedeling naar een eenduidige interpretatie wordt gezocht, beperkt deze deelparagraaf zich tot de vraag in hoeverre het delen van informatie tussen het bestuursrecht (toezicht en handhaving) en het strafrecht mogelijk is. Daarbij is het van belang te benadrukken dat dit rapport niet als juridisch advies beschouwd kan worden, en dat eventuele knelpunten en mogelijkheden nog gevalideerd dienen te worden als onderdeel van het uitvoeren van het voorgestelde stappenplan.

Om in kaart te brengen welke juridische mogelijkheden er bestaan voor samenwerking en informatiedeling tussen het bestuurs- en het strafrecht, en binnen de twee rechtsgebieden, kan het 'Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking 2020', dat ondertekend is door de omgevings-

diensten, de politie en het FP, als uitgangspunt worden genomen. In de onderstaande matrix (Tabel 1) is weergegeven op grond van welke wetsartikelen in het convenant is afgesproken dat er informatiedeling mogelijk is tussen de partijen die het hebben ondertekend.

Om een compleet beeld te krijgen van de (on)mogelijkheden voor het delen van informatie binnen de wereld van de bestrijding van milieucriminaliteit, lijkt het op het eerste gezicht logisch om de afspraken uit het convenant te extrapoleren naar de rijksinspecties – zowel toezicht als opsporing - die over soortgelijke informatie beschikken binnen dezelfde rechtsgebieden, maar die geen deel uitmaken van dit convenant. Uit de interviews en de workshop blijkt echter dat er tussen de rijksinspecties grote verschillen bestaan wat betreft het juridisch interpreteren van de vraag of zij op een soortgelijke wijze hun informatie zouden mogen delen. Instanties die terughoudend zijn in het delen van informatie wijzen op een gebrek aan doelbinding, terwijl dit volgens de

wet een voorwaarde is voor informatiedeling. Instanties die minder terughoudend zijn, wijzen op de verplichting tot het delen van informatie,⁴⁶ en concluderen dat informatiedeling tussen toezicht en opsporing wel degelijk mogelijk is, zowel intern als tussen de diensten. Om dit verschil tussen de instanties te duiden, werd gewezen op een ‘gevoeld’ onderscheid tussen de bij de organisaties werkzame juristen; enerzijds zouden er zogenaamde *preciezen* zijn, die een nauwe interpretatie van de wet volgen. Anderzijds zouden er de zogenaamde *rekkelijken* zijn, die binnen diezelfde wet meer ruimte vinden voor informatiedeling.

Op de vraag hoe de Europese verplichting tot het delen en openbaar maken van milieu-informatie zich verhoudt tot de – al dan niet gepercipieerde – juridisch beperkingen bij het uitwisselen van die (deels) zelfde informatie tussen de partners binnen het bestuursrecht en die binnen het strafrecht, kon in de interviews en tijdens de workshop geen eenduidig antwoord worden gevonden. Ook op dat punt is er

Tabel 1. Matrix voor juridische basis informatiedeling

			Ontvanger								
			Toezicht				Opsporing				
			OD	NVWA	ILT	NLA	OD (BOA)	Politie	ILT- IOD	NLA- DO/DI	NVWA- IOD
Verstrekker	Toezicht	OD	Artikel 5.8 Wabo en paragraaf 7.3 Besluit Omgevingsrecht				Artikel 5 lid 1 b AVG, 6 lid 4 AVG en 23 lid 1 AVG				Artikel 5 lid 1 b AVG, 6 lid 4 AVG en 23 lid 1 AVG +
		NVWA									
		ILT									
		NLA									
	Opsporing	OD (BOA)	Artikel 7 Besluit Politiegegevens Buitengewoon Opsporingsambtenaren				Besluit Politiegegevens Buitengewoon Opsporingsambtenaren (van overeenkomstige toepassing verklaring Wpg). Artikel 15 Wpg				Besluit Politiegegevens Buitengewoon Opsporingsambtenaren (van overeenkomstige toepassing verklaring Wpg). Artikel 16 lid 1 onder a Wpg
		Politie	Artikel 18 Wpg jo. Artikel 4:2 lid 2 Bpg								
		ILT-IOD									
		NLA-DO/DI									
		NVWA-IOD									
		OM	Artikel 39f lid 1 onder c of d Wjsg				Artikel 39e lid 1 onder f Wjsg	Artikel 39e lid 1 onder d Wjsg			

behoefte aan een nadere duiding van de kant van de (in dit geval Europese) wetgever.

Overigens waren alle partijen het erover eens dat de overdracht van informatie vanuit het bestuursrecht naar het strafrecht altijd mogelijk – en zelfs verplicht – is op basis van strafvorderlijke bevoegdheden, zoals de vorderingen uit artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering en artikel 19 van de Wet Economische Delicten.

In bovenstaande overzicht is er uiteindelijk voor gekozen om de vlakken van de rijksinspecties grijs te kleuren, aangezien zij geen deel uitmaken van het convenant. Bovendien is er geen eenduidige juridische interpretatie uit de verkenning naar voren gekomen als antwoord op de vraag of zij zich bij dit of bij een soortgelijk convenant zouden mogen aansluiten.

Technische infrastructuur

Om middels informatie-uitwisseling te voorzien in de geconstateerde informatiebehoefte en op basis daarvan interventies af te stemmen, is een adequate technische infrastructuur nodig. Zoals reeds vermeld, zijn er momenteel meerdere IT-systemen die deze informatie-uitwisseling faciliteren (zie paragraaf 2.3. *Huidige wijze van samenwerking en informatiedeling*). Waar GIR en JDS enkel een deel van het handavingsdomein beslaan (respectievelijk enkel de inspectiegegevens en de informatie over personen en zaken in de strafrechtketen), is Inspectieview het beoogde IT-systeem dat de relevante informatie vanuit het toezicht en het strafrecht bij elkaar zou kunnen brengen. In deze deelparagraaf wordt ingegaan op de huidige knelpunten bij het implementeren van Inspectieview, en op de informatiebehoeften waar de technische infrastructuur momenteel niet in voorziet.

Het aantal inspecties dat wordt weergegeven in Inspectieview blijft groeien. Naar aanleiding van de in recente rapporten geïdentificeerde knelpunten (zie paragraaf 2.4. *Reeds geïdentificeerde knelpunten en mogelijkheden*) is er door de ILT een plan van aanpak opgesteld ter verbetering van Inspectieview en van het gebruik ervan. Ten eerste zijn verschillende partijen nog niet aangesloten. In navolging van de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen was zowel met de niet-aangesloten omgevingsdiensten als met het OM afgesproken dat zij uiterlijk in het eerste kwartaal van 2022 zouden worden aangesloten Inspectieview. Deze deadline is niet door alle partijen gehaald.⁴⁷ Ten tweede zijn nog niet alle relevante bronsystemen aangesloten op Inspectieview. Behalve met organisatiebrede zaaksystemen werken de

partijen voor sommige thema's ook met thematische bronsystemen. Ook de partijen die reeds op Inspectieview zijn aangesloten, werken soms met bronsystemen die niet allemaal zijn aangesloten op Inspectieview. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Landelijk Asbestvolgsysteem (LAVS). Tot slot dient het fundament van Inspectieview - de wijze waarop de data bij de bronhouders worden ingevoerd - te worden versterkt. Zoals recentelijk is aanbevolen door ABDTOPConsult, is het noodzakelijk dat de datakwaliteit verbetert en dient prioriteit wordt gegeven aan de gegevensstandaardisatie in de systemen.⁴⁸

Hoewel Inspectieview als informatiesysteem een enorme potentie heeft, kan als gevolg van de hiervoor genoemde knelpunten gesteld worden dat Inspectieview in de huidige vorm nog niet kan voorzien in de eerdergenoemde behoeften (zie paragraaf 3.2. *Behoefte aan informatie en samenwerking*). Uit de gesprekken blijkt dat de deelnemers knelpunten ervaren in het genereren van betrouwbare informatie die ten grondslag kan liggen aan beleidskeuzes. Daarnaast werd erop gewezen dat er in het huidige technische landschap geen mogelijkheid bestaat tot het genereren van nieuwe signalen, met als gevolg dat ongebruikelijke activiteiten en trends te vaak onopgemerkt blijven. Er werd bijvoorbeeld op gewezen dat Inspectieview enkel inzicht geeft in de door andere toezichthouders afgesloten onderzoeken. Het is dus niet mogelijk om in de signaalfase informatie op te vragen en uit te wisselen. Mede daardoor kan er op individueel subjectniveau nog niet optimaal informatie worden gedeeld.

3.6. Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk zijn de belangrijkste knelpunten besproken die naar voren zijn gekomen tijdens de verkenning. Ondanks een breed gedragen ambitie tot verbetering van de huidige samenwerking en informatiedeling en de vele initiatieven tot verbetering daarvan die reeds van start zijn gegaan, laten de samenwerking en de informatiedeling nog steeds te wensen over. Voor de knelpunten in de huidige wijze van informatiedeling en afstemming worden verschillende oorzaken benoemd, die in de analyse verder zijn uitgediept: het ontbreken van een heldere governancestructuur, waarin coördinatie plaatsvindt en commitment tot op het hoogste niveau wordt gewaarborgd, het ontbreken van cultuur en vertrouwen, onduidelijkheden ten aanzien van het juridisch kader en de tekortkomingen in (het gebruik van) de technische infrastructuur.

Vooruitlopend op het advies dat in het volgende hoofdstuk wordt gepresenteerd, kan worden geconcludeerd dat er een

effectievere samenwerking en informatiedeling kan worden gerealiseerd wanneer wordt ingespeeld op de geformuleerde behoefte daaraan op beleidsniveau, op strategisch niveau en op operationeel niveau. Het versterken van de informatiepositie van de beleidsmakers heeft als beoogd resultaat dat het delen van informatie leidt tot gewogen beleidskeuzes en tot het stellen van prioriteiten. Daarnaast dient er ten behoeve van een op risico's gebaseerde benadering op strategisch niveau meer zicht te worden gegenereerd op ongebruikelijke activiteiten. Ten derde dienen het delen van informatie en het afstemmen daarvan op operationeel niveau te worden verbeterd. Het volgende hoofdstuk stelt een concreet stappenplan voor, waarbij er op basis van de geanalyseerde knelpunten twee oplossingen worden geschetst: het inrichten van thematische tafels en het (door)ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform.

4. Stappenplan richting een toekomstbestendige samenwerking en informatiedeling

4.1. Inleiding

De vraag die ten grondslag lag aan deze verkenning en aan het ontwikkelen van een stappenplan was: welke concrete stappen kunnen er worden gezet om de samenwerking en informatiedeling in de aanpak van milieucriminaliteit te verbeteren? Uit de verkenning blijkt dat er behoefte bestaat aan een intensievere en effectievere samenwerking en aan het meer delen van informatie. Deze behoefte geldt zowel voor de samenwerking tussen de bestuurs- en de strafrechtketen als voor de samenwerking tussen de actoren binnen de twee ketens. Op basis van de analyse van de knelpunten in de aanpak van milieucriminaliteit kan gesteld worden dat er verbeteringen zijn te realiseren door op de geprioriteerde thema's een multidisciplinaire samenwerking te organiseren en op termijn de informatiedeling meer geautomatiseerd en geavanceerder te laten plaatsvinden.

Om de adviezen uit dit rapport te laten slagen en verbeteringen in de bestrijding van milieucriminaliteit te realiseren, is het essentieel dat de strategische coördinatie van de samenwerkingsverbanden wordt belegd in een heldere governancestructuur, waarin er formeel verantwoording wordt afgelegd over het uitvoeren hiervan (zie voor een uitwerking hiervan paragraaf 4.2. *Randvoorwaarden en succesfactoren*). Coördinatie en commitment op politiek-bestuurlijk niveau zijn daarbij essentieel. Daarnaast is het toekomstbestendig samenwerken in het milieudomein afhankelijk van een aantal andere randvoorwaarden, zoals cultuur en vertrouwen, voldoende capaciteit, een gevalideerd juridisch kader, en het waarborgen van privacy en informatieveiligheid.

Om tegemoet te komen aan de behoefte om de samenwerking en informatiedeling op de korte en de lange termijn effectiever in te richten, biedt dit advies een concreet stappenplan, dat is gebaseerd op twee aanbevelingen:

1. Het inrichten van **thematische tafels** voor de samenwerking, waarbij de partners uit de bestuursrecht-

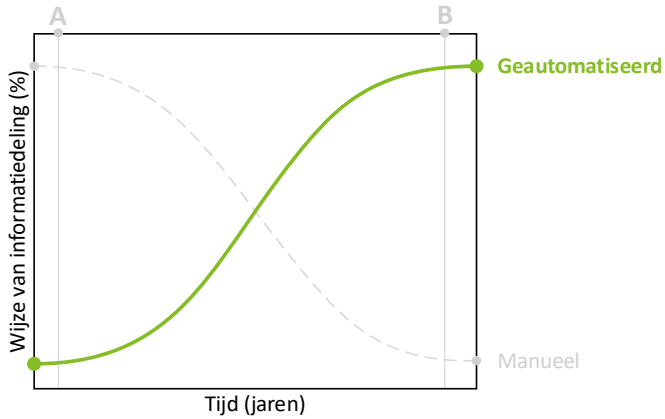
en de strafrechtketen de relevante informatie bijeenbrengen, deze gezamenlijk analyseren en beoordelen, en op basis daarvan de interventies afstemmen die het meest effectief zijn.

2. Het (door)ontwikkelen van een **geavanceerd IT-platform**, dat een effectievere en efficiëntere informatiedeling in het kader van de samenwerking tussen de partners (zowel aan de thematische tafels als daarbuiten) mogelijk maakt. De beschikbare gegevens en functionaliteiten in het platform dienen tegemoet te komen aan de informatiebehoeften op beleidsniveau, strategisch niveau en operationeel niveau.

Een heldere governancestructuur versterkt de algehele samenwerking en informatiedeling in het milieudomein, in het bijzonder wat betreft de geprioriteerde thema's binnen de thematische tafels en ten aanzien van het ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform. Ten behoeve van het versterken van de aanpak van milieucriminaliteit op korte termijn biedt dit rapport concrete stappen. Zo kan direct van start worden gegaan met het inrichten van een pilot voor de thematische tafels en met het uitvoeren van een Proof of Concept voor een geavanceerd IT-platform, waarbij de gewenste functionaliteiten worden gezien in relatie tot het huidige IT-landschap. Zowel bij het optimaliseren van Inspectieview als in de eventuele ontwikkeling van een complementair IT-platform zal moeten worden ingezet op het verbeteren van de datakwaliteit en op het standaardiseren van gegevens.⁴⁹

Figuur 4 geeft aan op welke wijze de informatiedeling gedurende het (door)ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform tot stand kan komen. Vanaf het begin is er reeds sprake van een zekere mate van geautomatiseerde informatiedeling, gefaciliteerd door de op dit moment beschikbare technische infrastructuur. Wanneer de eerste thematische tafels (kunnen) worden opgericht, zullen zij – net als de andere gebruikers, zoals individuele organisaties – overwegend manueel informatie moeten verzamelen (tijdstip

A in Figuur 4). Echter, zodra het IT-platform een hoge mate van ontwikkeling heeft bereikt, kunnen de thematische tafels en andere gebruikers grotendeels op een geautomatiseerde manier informatie verzamelen (tijdstip B in Figuur 4).



Figuur 4. Modelweergave van de toekomstige verhouding tussen geautomatiseerde en manuele informatiedeling

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de bovenstaande randvoorwaarden verder uiteengezet, aangevuld met enkele succesfactoren. Daarnaast worden de twee oplossingsrichtingen verder uitgewerkt en worden er concrete stappen geformuleerd voor het op de korte en langere termijn bevorderen van de samenwerking en informatiedeling.

4.2. Randvoorwaarden en succesfactoren

Ten behoeve van een toekomstbestendige en succesvolle samenwerking in de keten, dient er een aantal randvoorwaarden en succesfactoren te worden gedefinieerd. Onderstaande factoren zijn gebaseerd op een aantal bestaande rapporten⁵⁰ en op onze gesprekken met diverse stakeholders. Daarnaast zijn er bestaande samenwerkingsverbanden in ogenschouw genomen die (deels) toezien op het bestrijden van milieucriminaliteit, zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, naast samenwerkingsverbanden die zijn ingericht ter bestrijding van andere soorten van criminaliteit, zoals het Financieel Expertise Centrum.

De samenwerking is afhankelijk van het realiseren van een aantal randvoorwaarden:

- Coördinatie en commitment op politiek-bestuurlijk niveau
Uit de analyse blijkt dat de samenwerking en informatiedeling op het gebied van milieucriminaliteit gekenmerkt wordt door een gebrek aan coördinatie en commitment. Indien het commitment en de

verantwoordelijkheid niet worden geformaliseerd en worden ingebed wordt in een overkoepelende governancestructuur, bestaat het gevaar dat de initiatieven vanwege een onduidelijke rolverdeling en een gebrek aan afdwingbaarheid niet duurzaam tot uitvoering zullen worden gebracht. Hierbij is het van belang dat er een heldere rolverdeling tussen het BOB en de SMK komt, en dat er een verantwoordingsplicht wordt geformaliseerd op het beschikbaar stellen van capaciteit en het nakomen van afspraken. De betrokkenheid van alle niveaus in de organisaties is daarbij essentieel.⁵¹ Figuur 5 is een voorbeeld van een mogelijke governancestructuur om de coördinatie en het commitment op politiek-bestuurlijk niveau te waarborgen.

- Cultuur en vertrouwen

Binnen organisaties bestaan altijd gewoontepatronen die intern als vanzelfsprekend worden beschouwd. Wanneer er met andere organisaties wordt samengewerkt, kan dit echter leiden tot miscommunicatie of onbegrip. Het is van belang hier aandacht aan te besteden. Op den duur zullen de mensen die samenwerken elkaar en de achtergronden van elkaars organisatie beter leren kennen, en kunnen zij samenwerken op basis van een open houding, wederzijds vertrouwen en respect. Ten behoeve van de continuïteit en de productiviteit van de samenwerking dient deze op een regelmatige basis en soms ook op een fysieke locatie plaats te vinden.

- Capaciteit

Om de continuïteit van het inrichten van de thematische tafels en het (door)ontwikkelen van het IT-platform te waarborgen, dient er een adequate financiering te worden gerealiseerd. Daarbij is het van belang een robuuste programma-organisatie in te richten, die het mandaat heeft om het plan van aanpak in goede banen te leiden.⁵²

- Een gevalideerd juridisch kader

Informatiedeling tussen de partijen die betrokken zijn bij de aanpak van milieucriminaliteit raakt aan verschillende wetgeving. Uit de analyse blijkt dat er grote verschillen bestaan tussen de juridische interpretaties door de verschillende partijen, zoals de rijksinspecties, die geadresseerd dienen te worden. Een gevalideerd juridisch kader, met relevante waarborgen ten aanzien van doelbinding en privacyrichtlijnen, is een randvoorwaarde voor de beide oplossingsrichtingen.

- Waarborgen van privacy en informatieveiligheid
Het verzamelen en bij elkaar brengen van data en het daarop toepassen van algoritmen en modellen – al dan niet door middel van *artificial intelligence* – om analyses uit te voeren, dient op een zorgvuldige en verantwoorde manier te worden ingericht. Het creëren van waarborgen ten aanzien van privacy en digitale ethiek is daarbij een randvoorwaarde.⁵³ Daarnaast dienen de risico's die betrekking hebben op informatieveiligheid te worden gemitigeerd via het inrichten, valideren en certificeren van dataveiligheid en integriteit.

Daarnaast zijn er diverse succesfactoren die het inrichten van de thematische tafels en het (door)ontwikkelen van het IT-platform ten goede komen:

- Starten met een pilot
Een eerste concrete stap in de richting van het inrichten van de thematische tafels is het organiseren van een pilot. Zo kunnen de relevante partijen hierbij worden betrokken en kan geëxperimenteerd worden met zowel de praktische zaken wat betreft het samenwerken en delen van informatie, als met het inbedden hiervan in een nieuwe overkoepelende governancestructuur en het afleggen van verantwoording daarbinnen.
- Binnen huidige stelsel
Nieuwe initiatieven voor samenwerking en informatiedeling zouden aansluiting moeten vinden met de in het kader van de huidige aanpak van milieucriminaliteit bestaande overlegstructuren. Ook dit punt wordt aangemerkt als een 'helpende' factor, in het rapport 'Samenwerken in de handhaving'.⁵⁴
- Thematische aanpak
Op basis van prioritering kunnen er één of meerdere thema's worden geselecteerd voor het inrichten van een tafel. Gezien de complexiteit van het milieudomein en de fragmentatie bij de actoren die betrokken zijn bij de aanpak van milieucriminaliteit, zal per thema bepaald moeten worden wie erbij betrokken zijn, hoe dit thema zich verhoudt tot de verschillende regio's, en hoe de verbeteringen gerealiseerd kunnen worden. De thematische samenwerking dient te worden ingericht op projectbasis, waarbij gestart wordt met één of meerdere pilots. Daarna kan op basis van een evaluatie worden besloten of het project al dan niet doorgang zal vinden. Hierbij is het wenselijk om, na

het vaststellen van een geprioriteerd thema, projecten in te richten met 'een kop en een staart'.

- Multidisciplinair
Om de interventies af te stemmen en een afweging te kunnen maken met betrekking tot het inzetten van het bestuursrecht, het strafrecht of overige routes, ligt een multidisciplinaire aanpak voor de hand. In deze aanpak kan alle relevante informatie bijeengebracht worden, kan een gezamenlijke analyse worden uitgevoerd en kunnen de interventies worden afgestemd, met als doel het bereiken van het gewenste effect.
- Adequate technische infrastructuur en informatiehuishouding
Om op een meer geautomatiseerde wijze informatie te delen en samen te werken, dient sprake te zijn van een gebruiksvriendelijke informatieomgeving met de gewenste analysefuncties. De tool moet daarbij worden geïntegreerd in de dagelijkse praktijk van de gebruikers. Datakwaliteit en gegevensstandaardisatie zijn hierbij van essentieel belang.

Heldere governancestructuur

Om de continuïteit en de kwaliteit van de operationele samenwerking in het gehele domein te garanderen, is een heldere governancestructuur essentieel. Deze inbedding is van belang om de coördinatie en het politieke en bestuurlijke commitment te garanderen en een verantwoordingsplicht te formaliseren. Het formaliseren en eventueel institutionaliseren van de strategische coördinatie dient er ook toe om de samenwerking en het delen van informatie minder persoonsafhankelijk te maken en om het in te bedden in de organisatie.

Het ligt voor de hand dat de strategische coördinatie vanuit het BOB en/of de SMK zal geschieden. Wel is uit de verkenning gebleken dat het doel en de samenstelling van het BOB en de SMK, hun verhouding tot elkaar, evenals de interdepartementale verhoudingen tussen de betrokken ministeries nog uitgedacht en geformaliseerd moeten worden. Commitment en verantwoording zouden in ieder geval op politiek-bestuurlijk niveau gerealiseerd moeten worden.

In de pilot inzake de thematische tafels zouden de betrokken ministeries (JenV, IenW en LNV) als opdrachtgever aan het BOB bij de inrichting kunnen worden betrokken. Vervolgens zou er geëxperimenteerd kunnen worden met het afleggen van verantwoording via deze lijn. Figuur 5 geeft ter illustratie

een voorbeeld van een mogelijke governancestructuur die de coördinatie en het commitment waarborgt.



Figuur 5. Schematische voorbeeldweergave van een mogelijke governancestructuur om coördinatie en commitment te waarborgen

Het BOB zou zich kunnen concentreren op het vertalen van politieke keuzes naar beleid en de SMK zou dat beleid vervolgens kunnen vertalen naar de strategische keuzes en de operationele uitvoering. Daarbij is het essentieel dat het BOB en de SMK nauw met elkaar worden verbonden, teneinde het vertalen van het beleid naar strategie en operatie goed te laten verlopen. Daarnaast is het voor samenwerking tussen de strafrecht- en bestuursrechtketen van belang dat de focus van de SMK niet uitsluitend is gericht op strafrechtelijke handhaving, maar dat vanuit een brede oriëntatie wordt bekeken op welke wijze het meeste effect wordt gesorteerd in het bestrijden van milieucriminaliteit.

Bij het vormgeven van deze structuur zal de rol van de beleidsdepartementen en het lokale bestuur in de thematische tafels verder moeten worden uitgekristalliseerd. De beleidsdepartementen, de provincies en de gemeenten hebben enerzijds een rol in het bepalen van prioriteiten en het verlenen van mandaat aan de uitvoeringsdiensten, maar hebben anderzijds ook een inhoudelijke rol. Zij herbergen niet alleen kennis en expertise, maar maken ook beleid, verlenen vergunningen en hebben soms een bijzondere informatiepositie in de regio. Er dient dan ook een vorm van

samenwerking te worden gevonden waarbij er sprake is van formele betrokkenheid vanuit het beleid, maar waarbij tevens de onafhankelijkheid in de uitvoering wordt gegarandeerd. Bij het Financieel Expertise Centrum hebben de ministeries bijvoorbeeld een waarnemende status. In ieder geval dienen de beleidsbepalers niet automatisch toegang te hebben tot tactische informatie en casusbesprekingen op landelijk en regionaal niveau.

Een heldere governancestructuur, waarbij er formeel verantwoording moet worden afgelegd, is – in welke vorm dan ook – van cruciaal belang voor het slagen van de samenwerking tussen de actoren in de bestuurs- en strafrechtketen.

4.3. Thematische tafels

Er is behoefte om op korte termijn intensiever en op een effectievere manier informatie te delen. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat er niet alleen een algemeen gebrek bestaat aan signalen van ongebruikelijke activiteiten, maar ook aan het maken van een gemeenschappelijke afweging op basis van de relevante informatie van verschillende partners. De aanbeveling is dan ook om thematische tafels in te richten, aan welke de partners uit de bestuursrecht- en de strafrechtketen op geprioriteerde thema's relevante informatie bijeenbrengen, deze gezamenlijk analyseren en beoordelen, en interventies coördineren.

Door thematische tafels in te richten, kan er gezamenlijk op zoek worden gegaan naar ongebruikelijk gedrag, en kan er per signaal informatie worden verzameld, waarna kan worden bezien welke interventie, of combinatie van interventies, het meest effectief is. Daarnaast zou de tafel op termijn – zeker wanneer er meer geautomatiseerd wordt gewerkt – trends en ontwikkelingen kunnen identificeren, die dan kunnen worden vertaald voor de beleidsbepalers op strategisch en bestuurlijk niveau. Door meer expertise en een meer volledige informatiepositie op te bouwen, kan er betrouwbare beleidsinformatie worden gegenereerd, op basis waarvan er keuzes gemaakt zouden kunnen worden ten aanzien van beleid en wetgeving.

In deze paragraaf worden verschillende aspecten van de tafels belicht, te weten: de thematische basis, de relevante deelnemende partners, een hypothetisch proces van signaal tot interventie, en de governancestructuur van een dergelijk verband. Vervolgens wordt er een concreet stappenplan gepresenteerd.

Thematische basis

Binnen bestaande samenwerkingsverbanden waarin ook subjectinformatie wordt gedeeld, wordt veelal informatie uitgewisseld over het gehele domein van milieu of milieucriminaliteit. Door uitsluitend voor één thema signalen te bespreken en interventies te coördineren, wordt voorkomen dat er 'van zaak naar zaak gehobbeld wordt', of dat 'enkel de meest evidente zaken' worden opgepakt, die niet altijd de grootste impact hebben op mens en milieu. Bij het inrichten van de tafel zou op basis van beleidsprioriteiten een thema geselecteerd kunnen worden binnen het milieudomein, waarna de geselecteerde medewerkers van de betrokken partners aan de betreffende tafel specifiek op dat thema gaan samenwerken. Voorbeelden van geschikte thema's die in de gesprekken genoemd zijn, betreffen: afval, gewasbeschermingsmiddelen, en stikstof. Het thema 'Brzo' werd afgeraden voor dit doeleinde, omdat dit domein te specifiek is en er hiervoor reeds een landelijk samenwerkingsprogramma bestaat, in de vorm van BRZO+.

Ten aanzien van een gekozen thema wordt er niet alleen op basis van een specifiek signaal informatie bijeengebracht, maar kan ook gezamenlijk worden ingezet op het identificeren van ongebruikelijke activiteiten, om op basis daarvan signalen te genereren die nog niet in beeld waren. Omdat het regionale perspectief van belang blijft en dit per thema kan verschillen, zou er een zorgvuldige afweging gemaakt moeten worden van de manier waarop een thema zich verhoudt tot de regio.

Voor sommige thema's zou een landelijke tafel uitkomst kunnen bieden. Indien het regionale perspectief bijzondere aandacht vereist, zouden die specifieke regio's aan de tafel kunnen deelnemen of zouden er onder een landelijke thematafel meerdere 'subtafels' geplaatst kunnen worden, die regionaal worden georganiseerd.

Tafelpartners

Aan tafel zouden de belangrijkste uitvoerders met betrekking tot de aanpak van de milieucriminaliteit moeten plaatsnemen, zoals de omgevingsdiensten, de politie, en de rijksinspecties. Per thema zouden dan alleen die organisaties samenkomen die voor het specifieke thema relevant zijn. Indien wenselijk kan de tafel worden aangevuld met andere relevante partners met een belangrijke informatiepositie of met goede analysecapaciteiten op het specifieke thema, zoals de douane, de waterschappen of de Financial Intelligence Unit. Het is wel van belang dat er binnen de tafels wordt gewerkt aan een open houding van de tafelpartners, op basis waarvan zij bereid

zijn om vanuit een gezamenlijk perspectief te werken aan een effectieve(re) samenwerking.

De tafel dient te bestaan uit een aantal vaste analisten, die afkomstig zijn van de aangesloten organisaties. Dit multidisciplinaire team van analisten zou fulltime beschikbaar moeten zijn en op regelmatige basis in een gemeenschappelijke omgeving bijeen moeten komen. Het aantal analisten kan worden bepaald op basis van de doelstellingen en de verwachte werkdruk. Het heeft de voorkeur om vanuit iedere organisatie een analist aan het team toe te voegen. Daarnaast is het van belang dat de analisten die deelnemen aan de thematische tafel binnen hun eigen organisatie regelmatig kunnen schakelen met collega's die beschikken over relevante informatie, waarbij deze collega's de informatie op uitvraag ook kunnen leveren. Per thematische tafel zou er een manager van het analyseteam benoemd moeten worden, die verantwoordelijk is voor de dagelijkse gang van zaken en die verantwoording aflegt over de voortgang en de geleverde producten.

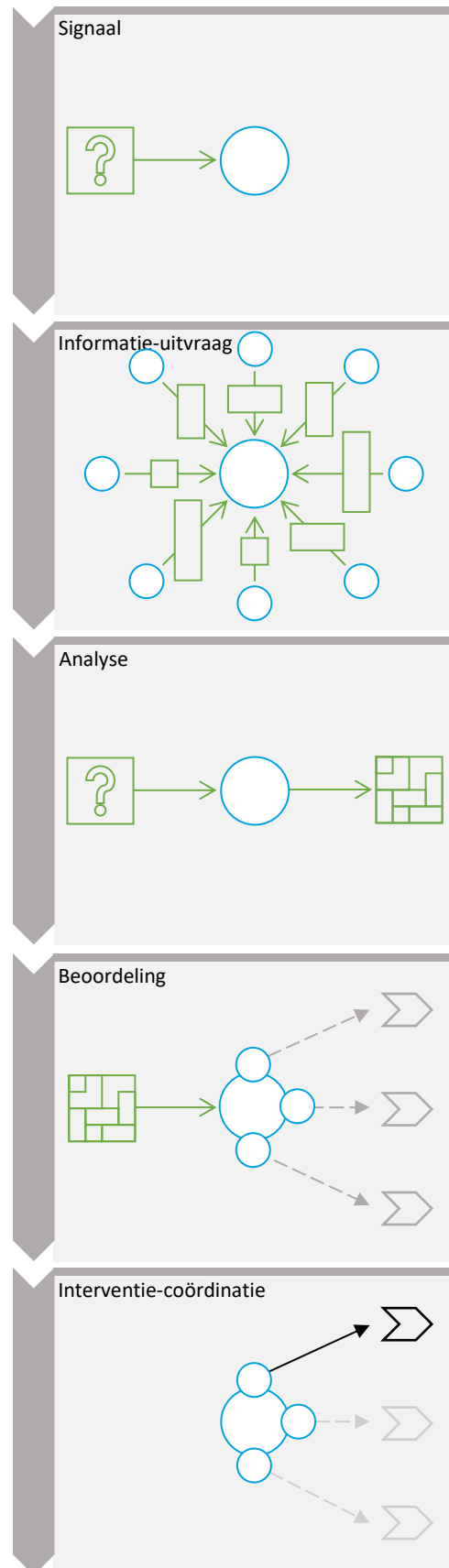
De geanalyseerde casussen die door het analistenteam zijn voorbereid, zouden periodiek besproken moeten worden in een interventieoverleg, waarbij er naast (de manager van) het analyseteam ook operationele vertegenwoordigers (zoals teamleiders en de betrokken informatie-officieren) van de betrokken partners dienen aan te schuiven. Tijdens dit overleg dient te worden besproken of de uitkomsten van de analyse aanleiding geven tot het plegen van interventies en, zo ja, welke interventie dan het meest effectief is. De operationele vertegenwoordigers zouden vanuit hun eigen organisatie en op basis van de governancestructuur van het samenwerkingsverband een mandaat moeten hebben om ook daadwerkelijk te kunnen beslissen over de interventies die aan de thematische tafel op elkaar worden afgestemd.

De volgende pagina geeft een procesmatige weergave van de manier waarop een van een binnenkomend signaal tot het coördineren van een interventie weer (Figuur 6).

Van signaal tot interventie

Het proces van signaal tot interventie zou kunnen bestaan uit een aantal stappen, die gevolgd worden in chronologische volgorde weergegeven in Figuur 6.

1. **Signaal:** De tafels zijn ingericht om op tactisch en operationeel niveau te werken aan het genereren van signalen, en om op basis daarvan gezamenlijk interventies af te stemmen. Een signaal kan worden ingebracht door één van de tafelpartners of naar voren komen op basis van gezamenlijke analyse, openbare bronnen of derden.
2. **Uitvraag informatie bij partners:** Nadat er een signaal is ontvangen, wordt alle relevante informatie uitgevraagd bij de andere tafelpartners en bij overige relevante partijen. Daarbij kan reeds gebruik worden gemaakt van de bestaande functionaliteit van Inspectieview en dient er aanvullend handmatig informatie te worden uitgevraagd.
3. **Analyse:** Wanneer alle relevante informatie is verzameld en bijeengebracht, wordt er door de analisten een multidisciplinaire analyse uitgevoerd.
4. **Beoordeling:** Tijdens de periodieke rapportages worden deze signalen en de analyses daarvan voorgelegd aan de operationele vertegenwoordigers van verschillende partijen, die de signalen op basis van hun mandaat kunnen beoordelen en afwegen. Tijdens het periodieke overleg wordt de zaak beoordeeld en kan worden besloten dat het wenselijk en haalbaar is om één of meer interventies in te zetten. Vanuit een integraal perspectief wordt dan het handelingskader in beeld gebracht en wordt het gewenste effect bepaald. Daarbij wordt vanuit een open houding afgewogen welke interventie het beste effect zou kunnen sorteren en of deze via het bestuursrecht, het strafrecht of op een alternatieve wijze moet worden vormgegeven (e. g., door middel van een corrigerend gesprek met de inrichting of door het waarschuwen van consumenten).
5. **Coördineren van interventie:** Bij het bepalen van de gewenste interventie hebben de tafelpartners een ruim mandaat om beslissingen te nemen over het inzetten van dergelijke interventies. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over en het uitvoeren van de interventies blijft echter liggen bij de individuele partners.



Figuur 6. Chronologische stappen van casusbehandeling in thematische tafels

Projectbasis

Thematische tafels zouden op projectbasis georganiseerd moeten worden. Een project kan dan op basis van beleidsprioriteiten voor een bepaalde tijd worden vastgesteld, waarna er een evaluatiemoment plaatsvindt. Daarin zou kunnen worden bepaald of de thematische tafel verlengd moet worden of dat het beter is aan een ander thema prioriteit te geven. De opdracht tot het aanpakken van thema kan op deze wijze breed worden uitgezet, waarbij de thematische tafels een ruim mandaat behouden om hier zelf invulling aan te geven. Wel dient door de manager van het analyseteam – al dan niet tezamen met de betrokken teamleiders en informatieofficieren – aan de SMK periodiek en frequent verantwoording te worden afgelegd over de resultaten van het analyseproces, de selectie die op basis daarvan heeft plaatsgevonden, en de onderling afgestemde interventies die zijn uitgezet.

Stappenplan pilot thematische tafels

In Tabel 2 wordt het stappenplan voor de pilot van de thematische tafels uiteengezet. Het startpunt voor het inrichten van een thematische tafel is het organiseren van een pilot, waarin zowel de inrichting van de thematische tafel zelf als het afleggen van verantwoording daarover binnen een nieuwe governancestructuur wordt ingericht en geëvalueerd. Indien de uitkomst van deze evaluatie van het commitment en de verantwoording in een nieuwe governancestructuur positief is, kan deze structuur ook worden toegepast op het (door)ontwikkelen van een IT-platform en uiteindelijk ook op het bredere domein van het bestrijden van milieucriminaliteit.

Tabel 2. Stappenplan pilot thematische tafels

Stappen	Toelichting
1. Inrichten van governancestructuur met commitment en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Opdracht van relevante ministeries aan het BOB voor het starten van een pilot thematische tafel op één of meerdere thema's (zoals afval, gewasbeschermingsmiddelen of stikstof) - BOB geeft opdracht aan SMK om een pilot op projectbasis in te richten, waarbij de thematische tafel rapporteert aan de SMK, de SMK aan het BOB en het BOB aan de relevante minister(ie)s - Duidelijke rolverdeling tussen de beide gremia en relevante partners vaststellen
2. Inrichten programma-management	<ul style="list-style-type: none"> - Selecteren partij voor programmamanagement - Plan van aanpak opstellen - Ontwerpen pilottraject en methode voor evaluatie - Vaststellen budget en resources (zie bijlage 2) - Vaststellen planning - Vaststellen informatiebehoefte bestuur en management
3. Scope milieucriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Scope van samenwerking en informatiedeling vaststellen - Geprioriteerd thema('s) kiezen - Selecteren van relevante partners, betrokken per thema, met rekenschap van eventuele regionale dimensies
4. Voorbereiding pilot starten	<ul style="list-style-type: none"> - Inrichten van werkprocessen van signaal tot interventie - Valideren van juridisch kader en inrichten technische infrastructuur
a. Valideren juridische basis	<ul style="list-style-type: none"> - Toetsen van gerechtvaardigd belang en doelbinding - Valideren van juridische basis en eventueel opstellen van een convenant - Toetsen van privacyaspecten (Data Protection Impact Assessment; DPIA) en definiëren van waarborgen - Toegang op need-to-know-basis inrichten
b. Inrichten technische infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Bepalen van de mate van geautomatiseerde en handmatige informatie-uitwisseling - Inrichten van technische infrastructuur op vorm van gekozen informatie-uitwisseling en realiseren van managementinformatie - Waarborgen voor informatieveiligheid inbouwen
5. Start pilot	➤ Start samenwerking en analyseteam op locatie
6. Evaluatie pilot	<ul style="list-style-type: none"> - Effectiviteit vaststellen en haalbaarheid en wenselijkheid van de structurele samenwerking evalueren - Succesvolle werkwijzen definiëren en mogelijkheden ter verbetering aandragen - Beslissing eventuele doorstart, uitbreiding en structurele financiering

4.4. Geavanceerd IT-platform

Door in te zetten op een meer geautomatiseerde en geavanceerde vorm van informatieverzameling en informatiedeling kan er in de toekomst een meer op risico's gebaseerde aanpak van milieucriminaliteit worden gerealiseerd. In de analyse zijn verschillende behoeften geïdentificeerd waarin voorzien kan worden door het delen van informatie meer geautomatiseerd te laten plaatsvinden. Om de relevante informatie geautomatiseerd bijeen te brengen en te laten analyseren op beleidsniveau, strategisch niveau en operationeel niveau zal ingezet moeten worden op het (door)ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform.

Aangezien er aan een groot aantal randvoorwaarden voldaan moet worden om een dergelijk systeem te kunnen ontwikkelen en om de daarbij passende waarborgen te kunnen garanderen, komt deze oplossing neer op een langetermijnscenario. Een deel van de noodzakelijke functionaliteiten is of wordt echter al geïmplementeerd in Inspectieview. Andere zullen enkel te realiseren zijn op basis van verregaande veranderingen in Inspectieview of via een alternatief. In de volgende deelparagraaf worden de diverse informatiebehoeften op een rij gezet en wordt beschreven welke aspecten in een geavanceerd IT-platform volgens de deelnemers idealiter een plek zouden moeten krijgen.

Toekomstbestendige informatiedeling

Zoals eerder vermeld, is er een informatiebehoefte geïdentificeerd die kan worden onderverdeeld in verschillende niveaus: sturing op beleidsniveau, signalering op strategisch niveau en zoeken op subjectniveau.

Sturingsfunctie

Ten eerste bestaat er behoefte aan informatie op grond waarvan kan worden gestuurd en geprioriteerd op beleidsniveau. Een geavanceerd IT-platform dient daarom dusdanig te worden vormgegeven dat de beschikbare data en de analyse daarvan gebruikt kunnen worden bij het opstellen van rapportages over trends en ontwikkelingen. Daarbij is het voor de (verdere) ontwikkeling en implementatie van een informatiesysteem van belang om een duidelijk beeld te hebben van: (1) het soort beleidskeuzes dat men op basis van de informatie beoogt te maken – dit verschilt mogelijk per stakeholder (e. g., gemeenten, provincies, ministeries, landelijke koepelorganisaties) –, (2) het type informatie dat men nodig heeft om deze beleidskeuzes te kunnen maken, en (3) welke technische functionaliteiten en invoervariabelen in het informatiesysteem nodig zijn om deze informatie te verkrijgen. Om beleidsbeslissingen te kunnen nemen, moet

men een goed onderbouwd beeld hebben van een probleem. Dat betekent dat er representatieve cijfers voorhanden moeten zijn over de signalen van dat probleem, de huidige aanpak van het probleem, de effectiviteit van deze aanpak, en de potentiële toegevoegde waarde van andere wetgeving, ander beleid, meer capaciteit of andere bestuurlijke interventies. Dergelijke cijfers lopen uiteen wat betreft de mate waarin ze direct herleidbaar zijn uit brongegevens, maar hebben met elkaar gemeen dat ze enkel representatief – of überhaupt informatief – kunnen zijn als de gegevens goed worden bijgehouden en de systemen zo zijn ingericht dat het mogelijk is om dergelijke statistieken te produceren.

Signaalfunctie

Ten tweede kan een geavanceerd IT-platform meer zicht bieden op ongebruikelijke activiteiten, en kan het op basis daarvan en met behulp van kunstmatige intelligentie signalen genereren. Op basis van het gebruik van modellen die zich richten op het herkennen van ongebruikelijke activiteiten en die bepaalde vormen van milieucriminaliteit inzichtelijk kunnen maken, kan een meer risico-gebaseerde aanpak van de milieucriminaliteit in gang worden gezet. Onder deze functie valt ook de mogelijkheid om de beschikbare data te analyseren. Netwerkanalyses van inrichtingen die ongebruikelijk gedrag lijken te vertonen, kunnen hierbij ook van toegevoegde waarde zijn. Het kunnen uitvoeren van systematische en betrouwbare analyses van milieucriminaliteit in een gefragmenteerd (data)landschap is sterk afhankelijk van de datakwaliteit en van het gemeenschappelijk afstemmen van een gemeenschappelijke taxonomie en minimale benodigheden op het gebied van data en infrastructuur. Zodra aan dergelijke randvoorwaarden wordt voldaan, kan een geavanceerd systeem ook een signaleringsfunctie krijgen, waarbij er meldingen worden gegenereerd zodra er door een inrichting aan bepaalde criteria wordt voldaan die gezamenlijk een indicatie vormen voor ongebruikelijk gedrag.

Zoekfunctie

Ten derde bleek uit de analyse dat er behoefte bestaat aan een zoekfunctie waarmee er ten aanzien van individuele subjecten en zaken informatie kan worden opgevraagd. Handhavers en opsporingsambtenaren zouden gebaat zijn bij een IT-systeem dat meer stadia van een onderzoek beslaat – van signaal tot afgesloten zaak –, zodat zij beter op de hoogte zijn van het handelen van andere instanties die betrokken zijn bij de bestrijding van milieucriminaliteit. Wanneer er op subject-niveau op een gebruiksvriendelijke manier informatie kan worden opgevraagd uit relevante bronnen, biedt dit een goede basis voor zowel de individuele interventies vanuit

toezicht en opsporing als voor het– op geprioriteerde thema's – gezamenlijk afstemmen van interventies binnen de thematische tafels.

Concluderend kan worden gesteld dat een geavanceerd IT-platform zou kunnen voorzien in diverse informatiebehoeften op verschillende niveaus. Voor deze verschillende informatiebehoeften zouden ook verschillende vereisten aan een IT-platform gesteld moeten worden.

Optimalisatie Inspectieview

Een voor de hand liggende gedachte is om Inspectieview te optimaliseren, teneinde in (een deel van) de informatiebehoeften te kunnen voorzien. Verbeterpunten, zoals het inzetten op datakwaliteit en gegevensstandaardisatie, het incorporeren van alle relevante partijen en bronnen, en het trainen van de gebruikers om de functionaliteiten tot hun recht te laten komen, zijn al genoemd. Daarnaast zal moeten worden bezien of Inspectieview kan voorzien in de geformuleerde informatiebehoeften op verschillende niveaus. Inspectieview brengt als 'postbus' of 'kruispunt databank' de data niet samen in een gemeenschappelijke database. Hoewel dit beperkingen met zich meebrengt wat betreft de mogelijke functionaliteiten en het verbeteren van de datakwaliteit, zijn er wettelijke en praktische kwesties te adresseren indien er zou worden ingezet op een gemeenschappelijke database. Er zal moeten worden bezien of (een deel van) de functionaliteiten die voorzien in de behoeften, in Inspectieview kunnen worden geïntegreerd.

Proof of Concept geavanceerd IT-platform

Alvorens overgegaan zou kunnen worden op het ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform, dient eerst de hypothese getoetst te worden dat met de juiste combinatie van data kan worden voorzien in de behoefte aan sturingsinformatie en aan informatie op basis waarvan signalen van ongebruikelijke activiteiten kunnen worden gegenereerd. Om die reden wordt geadviseerd een Proof of Concept (PoC) uit te voeren, waarin kan worden gevalideerd of de binnen die PoC bijeengebrachte data na het analyseren daarvan daadwerkelijk van voldoende toegevoegde waarde zijn om in de twee genoemde informatiebehoeften te kunnen voorzien.

Omdat Inspectieview ten dele reeds voorziet in de zoekfunctie, zou de PoC zich met name kunnen richten op een kleinschalige simulatie van het genereren van sturingsinformatie en van signalen van ongebruikelijke activiteiten. De huidige situatie van het datalandschap in ogenschouw nemend, zal dit

verzamelen data overwegend handmatig moeten plaatsvinden, op een manier die vergelijkbaar is met de aanpak die voor de thematische tafels wordt voorgesteld. Een optie zou kunnen zijn de te verzamelen data van één van de thematische tafels binnen de pilot te gebruiken voor de PoC.

Om de informatieverzameling zo compleet mogelijk te laten zijn, is het van belang dat de PoC wordt uitgevoerd op een relatief klein en overzichtelijk thema binnen het milieudomein. Indien de geprioriteerde thema's voor de pilot van de thematische tafels te complex blijken zijn om met de huidige dataverzamelings- en analysemogelijkheden een volledige informatiepositie te kunnen creëren, zou er een apart, klein en overzichtelijk thema kunnen worden geselecteerd voor een PoC, waarbij de data op een soortgelijke wijze zouden kunnen worden verzameld als binnen de thematafels. In dat geval loont het wellicht de moeite om tijdelijk ook een thematische tafel aan dat thema te wijden, ook als dat thema niet is geprioriteerd.

Stappenplan Proof of Concept geavanceerd IT-platform

In Tabel 3 wordt het stappenplan voor de Proof of Concept van het geavanceerd IT-platform uiteengezet. Omdat het nog onduidelijk is of een geavanceerd IT-platform haalbaar en wenselijk is, en er nog geen concreet stappenplan voor geformuleerd kan worden, beperkt het onderstaande stappenplan zich tot de fase van het uitvoeren van een PoC. Het evalueren hiervan kan als uitkomst opleveren dat er in een volgende fase gewerkt zou kunnen worden aan een Minimum Viable Product (MVP).

4.5. Conclusie

Tijdens deze verkenning is uiteengezet welke concrete stappen er kunnen worden gezet om de samenwerking en informatiedeling bij de aanpak van milieucriminaliteit te verbeteren. Er worden twee concrete aanbevelingen gedaan om dit doel te verwezenlijken. Om te voorzien in de behoefte om al op relatief korte termijn de samenwerking en informatiedeling op specifieke geprioriteerde thema's effectiever in te richten, wordt het opzetten van thematische tafels aanbevolen binnen een heldere governancestructuur. Om te voorzien in de behoefte om binnen het brede domein van milieucriminaliteit intensiever, effectiever en efficiënter informatie te delen, wordt het ontwikkelen van een geavanceerd IT-platform geadviseerd. Het ontwikkelen hiervan betreft een traject dat aanzienlijk langer zal duren en waarbij wordt geadviseerd om stapsgewijs de haalbaarheid ervan te verkennen, te beginnen met een PoC.

Tabel 3. Stappenplan Proof of Concept geavanceerd IT-platform

Stappen	Toelichting
1. Inrichten van governancestructuur met commitment en verantwoording	<ul style="list-style-type: none"> - Relevante minister(ie)s geven opdracht tot een PoC - Verantwoordelijkheid, coördinatie, commitment op capaciteit - Duidelijke rolverdeling tussen de verschillende partners en gremia
2. Inrichten van programma-management	<ul style="list-style-type: none"> - Selecteren van een partij voor programmamanagement - Plan van aanpak opstellen - Definiëren succescriteria PoC - Vaststellen budget, planning en resources - Vaststellen verantwoordingscyclus bestuur en management
3. Scope milieucriminaliteit	<ul style="list-style-type: none"> - Scope van informatiedeling voor PoC vaststellen op een specifiek (bij voorkeur klein en overzichtelijk) thema
4. Scope testomgeving	<ul style="list-style-type: none"> - Identificeren en selecteren van: <ul style="list-style-type: none"> o Partij(en) die ten aanzien van het geprioriteerde thema een informatiebehoefte heeft ten behoeve van sturing en/of signalering o Relevante informatie (categorieën gegevens, gegevensverstrekkers) - Technische functionaliteiten testomgeving vaststellen - Bepalen vorm simulatietool
5. Simulatietool inrichten	<ul style="list-style-type: none"> - Afstemmen werkprocessen en governancestructuur - Valideren van juridisch kader en benodigdheden technische infrastructuur
a. Valideren van Juridisch kader	<ul style="list-style-type: none"> - Toetsen van gerechtvaardigd doel en doelbinding - Valideren van juridische basis en eventueel ondertekenen van een convenant - Toetsen van privacyaspecten (DPIA) en definiëren van waarborgen - Toegang op need-to-know basis inrichten
b. Inrichten technische infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Afstemming datataxonomie, format en interface - Analysefuncties en tooling bepalen - Informatieveiligheid waarborgen - Management informatie generatie inrichten
6. Start PoC	<p>➤ Start PoC IT-platform</p> <ul style="list-style-type: none"> - Data bijeenbrengen in beveiligde omgeving - Analyseren van data op geschiktheid voor het vergaren van sturingsinformatie en signalen van ongebruikelijke activiteiten
7. Evaluatie PoC en besluit eventuele doorontwikkeling richting een MVP	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluatie PoC door gezamenlijke beoordeling en analyse van testresultaten en gedefinieerde succescriteria - Definiëren van succesvolle werkwijzen en mogelijkheden voor verbetering - Besluit tot eventuele doorontwikkeling richting een MVP

Bijlage 1 - Deelnemers

Lijst van geïnterviewde organisaties

- BRZO+
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Financial Intelligence Unit
- Inspectieweet Leefomgeving en Transport
- Interprovinciaal Overleg⁵⁵
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Nederlandse Arbeidsinspectie
- Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
- Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
- Omgevingsdienst Nederland
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
- Openbaar Ministerie
- Politie
- Provincie Zuid-Holland
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Bijlage 2 - Voorbeeld kostenraming

Voorbeeld kostenraming pilot thematische tafel

In de onderstaande inschatting (Tabel 4) zijn de kosten voor een werkplek, reiskosten, een laptop en standaard softwarelicenties voor de individuele deelnemers inbegrepen. Naast de personeelskosten zijn er, afhankelijk van de op dit moment beschikbare faciliteiten waarvan de deelnemers gebruik kunnen maken, eventuele overheadkosten verbonden aan het beschikbaar stellen van een gemeenschappelijke kantoorruimte, het inrichten van een centrale technische infrastructuur, het inwinnen van juridisch advies. en het organiseren van stakeholderbijeenkomsten.

Voor de analisten geldt dat er afhankelijk van het thema zal moeten worden gezien welke partners analisten aanleveren. Daarnaast zal er per thema ingeschat moeten worden hoeveel werklast bij welke organisatie terecht komt en wat de juiste verdeling is, zodat iedereen op hetzelfde tempo de werklast kan verwerken.

De werkzaamheden dienen plaats te vinden binnen een technische infrastructuur van een organisatie die over de relevante informatie mag beschikken. Voor het bijeenbrengen van signalen en voor het uitvoeren van analyses dient er op korte termijn een centrale technische omgeving te worden ingericht (datagovernance, tooling met analysefuncties). Indien er geen gebruik gemaakt kan worden van de beschikbare tooling van een betrokken organisatie,

bijvoorbeeld een BOD, dient deze te worden ingericht. Op de langere termijn zou de thematische tafel gebruik moeten kunnen maken van een geavanceerd IT-platform, waartoe dit rapport het uitvoeren van een Proof of Concept aanbeveelt (zie paragraaf 4.4. *Geavanceerd IT-platform*). Uiteindelijk zal moeten blijken of de functionaliteiten die kunnen voorzien in de informatiebehoefte gerealiseerd kunnen worden middels het optimaliseren van Inspectieview of een ander IT-platform. Daarnaast zal er sprake zijn van bijkomende kosten wanneer er extern juridisch advies moet worden ingewonnen, bijvoorbeeld bij de landsadvocaat, over de juridische basis van het samenwerkingsverband en bij het organiseren van stakeholderbijeenkomsten.

Tabel 4. Voorbeeld kostenraming pilot thematische tafel

Rol	Activiteit	Omvang (FTE)	Duur	Kosten per jaar p.p. in €
Projectleider (senior)	Project- en stakeholder-management	0,5	1	150-200k
Projectmedewerker (junior)	Operationele ondersteuning	1	1	100k
Analist (Politie)	Analyse ingebrachte signalen	1	1	100k
Analist (Inspectie)	Analyse ingebrachte signalen	1	1	100k
Analist (BOD)	Analyse ingebrachte signalen	1	1	100k
Analist (Omgevingsdienst)	Analyse ingebrachte signalen	1	1	100k
Totaal				575-600k

Verwijzingen

¹ Politie (september 2021), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*.

² Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*; Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*; Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*; Algemene Rekenkamer (juni 2021), *Handhaven in het duister*.

³ Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*, p. 7-9.

⁴ Directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) (november 2020), *Liever een goede buur: een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen*.

⁵ Politieacademie Lectoraat Milieucriminaliteit (2016), *Handboek Milieucriminaliteit*, p. 25; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 5.; Politie (Dienst IPOL) (2012) *Milieucriminaliteit in Nederland: Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*, p. 5.

⁶ Zie ook: Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, p. 6.

⁷ Heerschop, D., Paul, H. & Leenders, T. (februari 2022), *Briefadvies Verkenning verbetering informatiehuishouding en -voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein*.

⁸ Financial Action Task Force (FATF) (2021), *Money Laundering from Environmental Crimes*.

⁹ Wordt gehanteerd door: Algemene Rekenkamer (juni 2021), *Handhaven in het duister*; Politie (december 2016), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2016*.

¹⁰ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*; Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*; Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*; Algemene Rekenkamer (juni 2021), *Handhaven in het duister*.

¹¹ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 12.

¹² Tjeenk Willink, W.E.J. (1998), *Handhaven op niveau*, p. 67.

¹³ Politieacademie Lectoraat Milieucriminaliteit (2016), *Handboek Milieucriminaliteit*, p. 25; Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 5.; Politie (Dienst IPOL) (2012) *Milieucriminaliteit in Nederland: Een inventarisatie voor het Nationaal dreigingsbeeld 2012*, p. 5.

¹⁴ Openbaar Ministerie (OM) (juli 2021), *Factsheet Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit*.

¹⁵ Mans, J.H.H. en collega's (juli 2008), *De tijd is rijp*.

¹⁶ Zie: Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*, p. 10.

¹⁷ Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*.

¹⁸ Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, p. 14.

¹⁹ Definitie van samenwerkingsplatformen uit: Wesseling, M. & De Goede, M. (2018), *Beleid bestrijding terrorismefinanciering: Effectiviteit en effecten (2013-2016)*, p. 155.

²⁰ Van Weyenberg, S.P.R.A. (13 december 2021), *Kamerbrief over versterking VTH-stelsel*.

²¹ Politie (september 2021), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, p. 28.

²² Politie (september 2021), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, p. 28.

²³ Zie: <https://brzoplus.nl/samenwerking/scope-visie-ambitie/>

²⁴ BRZO+ (2018), *RMO: van strategie naar praktijk*. <https://brzoplus.nl/actueel/nieuwsberichten/nieuwsberichten/nieuwsberichten-2018/rmo-strategie/>.

²⁵ Zie: Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE) (juni 1998), *Verdrag betreffende toegang tot*

informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).

²⁶ Programma Informatie-uitwisseling Milieuhandhaving (PIM) (augustus 2013), *Juridisch kader voorziening Inspectievier Milieu*, p. 46.

²⁷ De Jonge, H.M. (februari 2022), *Omgevingsrecht: Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet (Invoeringswet Omgevingswet).*

²⁸ Infomil (maart 2013), *Perspectief 7*, p. 5.

²⁹ Van Weyenberg, S.P.R.A. (13 december 2021), *Kamerbrief over versterking VTH-stelsel*, p. 8.

³⁰ Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*, p. 17.

³¹ Heerschop, D., Paul, H. & Leenders, T. (februari 2022), *Briefadvies Verkenning verbetering informatiehuishouding en -voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein*, p. 19.

³² Landelijke Werkgroep Ketentoezicht (juni 2021), *Verkenkende inventarisatie aanpak ketentoezicht/mobiele milieubelasting*, p. 10.

³³ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 30.

³⁴ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 29-31.

³⁵ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 16.

³⁶ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 20.

³⁷ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 39.

³⁸ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) (september 2019), *De markt de baas*, p. 37; Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, p. 34.

³⁹ Van Aartsen, J.J. en collega's (maart 2021), *Om de leefomgeving: Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, p. 27; Algemene Rekenkamer (januari 2021), *Een onzichtbaar probleem*; Algemene Rekenkamer (juni 2021), *Handhaven in het duister*, p. 22-23.

⁴⁰ "De staatssecretaris van IenW bevelen we aan om: in te zetten op uniforme registratie van toezichthouders, opdat alle betrokken partijen op gelijke wijze informatie verzamelen, bewaren en beheren (digitale eenheidsstaat)." Uit: Algemene Rekenkamer (juni 2021), *Handhaven in het duister*, p. 66.

⁴¹ Telder, J. (19 november 2019), *Animatie Samenwerken bij Innovatie*, <https://www.youtube.com/watch?v=8sLEHjc7luk>.

⁴² Directoraat-generaal Milieu en Internationaal (DGMI) (november 2020), *Liever een goede buur: een sterkere VTH-uitvoering en effectievere aanpak van overtredingen*.

⁴³ Politie (september 2021), *Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2021*, p. 28.

⁴⁴ Van Weyenberg, S.P.R.A. (13 december 2021), *Kamerbrief over versterking VTH-stelsel*, p. 5; V.L.W.A. Heijnen (8 april 2022), *Kamerbrief terugkoppeling Bestuurlijk Omgevingsberaad en werksessie milieucriminaliteit*.

⁴⁵ Van Weyenberg, S.P.R.A. (13 december 2021), *Kamerbrief over versterking VTH-stelsel*, p. 5.

⁴⁶ Hoofdstuk 19 Wet milieubeheer (Wm).

⁴⁷ Van Weyenberg, S.P.R.A. (13 december 2021), *Kamerbrief over versterking VTH-stelsel*, p. 8.

⁴⁸ Heerschop, D., Paul, H. & Leenders, T. (februari 2022), *Briefadvies Verkenning verbetering informatiehuishouding en -voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein*, p. 19.

⁴⁹ Zie ook: Heerschop, D., Paul, H. & Leenders, T. (februari 2022), *Briefadvies Verkenning verbetering informatiehuishouding en -voorziening voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) in het milieudomein*.

⁵⁰ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011), *Samenwerken in de Handhaving*; Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (2013), *Ketens de baas: Pijlers en bouwstenen voor ketensturing*.

⁵¹ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011), *Samenwerken in de Handhaving*, p. 27.

⁵² Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011), *Samenwerken in de Handhaving*, p. 28.

⁵³ Zie ook: Deloitte (2021), *Developing and deploying trustworthy AI in government*.

⁵⁴ Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2011), *Samenwerken in de Handhaving*, p. 25-26.

⁵⁵ De geïnterviewde vertegenwoordigt het perspectief van het Interprovinciaal Overleg voor zover het de portefeuilles Brzo en omgevingsveiligheid betreft.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited (“DTTL”), its global network of member firms, and their related entities (collectively, the “Deloitte organization”). DTTL (also referred to as “Deloitte Global”) and each of its member firms and related entities are legally separate and independent entities, which cannot obligate or bind each other in respect of third parties. DTTL and each DTTL member firm and related entity is liable only for its own acts and omissions, and not those of each other. DTTL does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more.

Deloitte provides industry-leading audit and assurance, tax and legal, consulting, financial advisory, and risk advisory services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our professionals deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets, enable clients to transform and thrive, and lead the way toward a stronger economy, a more equitable society and a sustainable world. Building on its 175-plus year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s more than 345,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com.

This communication contains general information only, and none of DTTL, its global network of member firms or their related entities is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte organization shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2022. For information, contact Deloitte Netherlands.