

**Integratie van milieu-
taken in de basis-
politiezorg in de
politieregio Noord-
Holland Noord**

Amsterdam, september 1992
Van Dijk, Van Someren en Partners
Cor van 't Hoff
Bram van Dijk

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar de integratie van milieutaken in de basisspolitiezorg, dat is uitgevoerd in opdracht van het Regionaal Milieubureau Noord-Holland Noord.

Bij de uitvoering van het onderzoek hebben de onderzoekers van verschillende kanten optimale medewerking ondervonden.

In de eerste plaats van de 16 milieucontactambtenaren die zich hebben laten interviewen en daarbij veel nuttige informatie hebben verschaft.

In de tweede plaats van de medewerkers van het Regionaal Milieubureau, die veel energie gestoken hebben in het verzamelen van gegevens over uitgevoerde milieu-onderzoeken.

Met hen hopen wij dat het rapport een bijdrage vormt aan de verdere integratie van milieutaken.

Cor van 't Hoff
Bram van Dijk

Inhoudsopgave

	Pagina:
1 Inleiding	1
2 Onderzoeksopzet	2
2.1 Onderzoeksvragen	2
2.2 Onderzoeksmethode	3
3 Milieu-onderzoeken in 1991	4
3.1 Het aantal geregistreerde milieu-onderzoeken in 1991	4
3.2 De aard van de milieu-onderzoeken in 1991	4
4 De lange termijn effecten van het project Milieusurveillance	7
4.1 Invloed op het aantal en de aard van uitgevoerde milieu-onderzoeken	7
4.2 Het aantal surveillanten dat onderzoeken uitvoert	11
4.3 Onderzoek op eigen initiatief/reactie op melding	13
4.4 De afhandeling van milieudelicten	15
4.5 Verbanden tussen optreden op eigen initiatief en de wijze van afhandeling	17
4.6 Slotbeschouwing over de eerste drie onderzoeksvragen	17
5 De integratie van milieutaken in de basispolitiezorg	20
5.1 Het milieubeleid	20
5.2 De integratie van milieutaken in de basispolitiezorg	21
5.3 De rol van het Regionaal Milieubureau	22
6 Conclusies en aanbevelingen	24
Bijlagen	
Bijlage 1: Toelichting op de categorieën milieu-onderzoeken	27

1 Inleiding

Het Regionaal Milieubureau Noord-Holland Noord heeft onder meer tot taak de korpsen en de groepen in de regio ondersteuning te bieden bij de integratie van milieutaken in de basispolitiezorg. Invulling hiervan gebeurt onder andere door de ontwikkeling en begeleiding van regionale projecten.

In dit kader is in 1991 het project Milieusurveillance uitgevoerd. De hoofddoelstelling luidde: "Zoveel mogelijk politiemensen van de surveillancedienst in een periode van een half jaar kennis te laten maken met de handhaving van milieuwetgeving, toegespitst op lichte milieucriminaliteit.". Gedurende het project zijn in alle twaalf landgroepen en vier gemeentepolitiekorpsen een maand lang surveillances uitgevoerd, waarbij speciale aandacht is gegeven aan de handhaving van milieu-regelgeving. Hierbij is gebruik gemaakt van door het Milieubureau ontwikkeld informatiemateriaal.

De begeleiding van de surveillanten is in eerste instantie verzorgd door lokale milieucontactambtenaren; daarnaast kon een beroep worden gedaan op het Regionaal Milieubureau, dat door middel van een piketdienst altijd 24 uur bereikbaar is.

In december 1991 verscheen een evaluatierapport¹. Uit het rapport bleek onder meer dat de hoofddoelstelling van het project verwezenlijkt is: uiteindelijk heeft bijna 75% van de surveillanten in de regio Noord-Holland Noord eraan deelgenomen.

Op de vraag in hoeverre het project Milieusurveillance heeft bijgedragen aan een verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg, kon in dat rapport geen antwoord gegeven worden. Er was namelijk niet onderzocht hoeveel aandacht er na afloop van het project door de verschillende korpsen en groepen aan milieu-onderzoeken is besteed.

Het Regionaal Milieubureau heeft daarom aan onderzoeksbureau Van Dijk, Van Someren en Partners opdracht gegeven de lange termijn effecten van het project Milieusurveillance nader te onderzoeken.

Bovendien wenste men onderzoek naar concrete stappen die gezet moeten worden om te komen tot een verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg. Aan de hand van door het Regionaal Milieubureau verzameld cijfermateriaal en interviews met milieucontactambtenaren die in de regio actief zijn, zal in deze rapportage op deze onderwerpen worden ingegaan.

¹ De titel van dit rapport luidt: 'Evaluatie project Milieu-surveillance 01-11-1990 tot 01-06-1991, Politieregio Noord-Holland Noord'.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Onderzoeksvragen

In deze rapportage wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen.

- 1 Hoe ontwikkelt zich in het jaar 1991 het aantal geregistreerde milieu-onderzoeken in de regio Noord-Holland Noord?
Aandachtspunten hierbij zijn onder meer:
 - . het aantal verrichte milieu-onderzoeken;
 - . de aard van de verrichte milieu-onderzoeken;
 - . de eventuele verschillen tussen de diverse groepen/korpsen.
- 2 In welke mate is na afloop van het project Milieusurveillance tijdens de surveillance aandacht besteed aan milieu-onderzoeken in vergelijking met de periode vóór en tijdens dat project?
Aandachtspunten hierbij zijn onder meer:
 - . het aantal verrichte milieu-onderzoeken;
 - . het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken verricht;
 - . de aard van de verrichte milieu-onderzoeken.In dit kader is ook nagegaan welke effecten het project Milieusurveillance op langere termijn heeft volgens de lokale milieucontactambtenaren². Onderzocht is welke factoren extra aandacht voor milieutaken belemmeren en welke deze bevorderen.
- 3 Hoe verhoudt zich het aantal milieu-onderzoeken dat op eigen initiatief wordt uitgevoerd tot het aantal onderzoeken dat naar aanleiding van een melding wordt verricht?
Bij de beantwoording van deze vraag is nagegaan of deze verhouding ná het project anders is dan die vóór en tijdens het project.
Ook is aandacht besteed aan de vraag of ontwikkelingen hierin een weerslag hebben op de afhandeling van milieudelicten.
- 4 In hoeverre is er sprake van integratie van milieutaken in de basispolitiezorg?
Hierbij wordt speciale aandacht geschonken aan de mening van lokale milieucontactambtenaren. Aangegeven wordt welke knelpunten zich bij de integratie van milieutaken voordoen en op welke wijze deze opgelost kunnen worden.
Voorts wordt ingegaan op de rol van het Regionaal Milieubureau in de verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg.

² Dit zijn politiefunctionarissen die binnen een groep/korps een specifieke (deel)taak op milieugebied hebben; hoewel zij soms anders genoemd worden (bijvoorbeeld milieu-coördinator) wordt verder de term 'milieucontactambtenaar' gebruikt.

2.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen.

- Het eerste onderdeel betreft de analyse van gegevens over alle milieu-onderzoeken die in de regio Noord-Holland Noord in 1991 zijn uitgevoerd. Deze gegevens zijn afkomstig uit dagrapporten en geautomatiseerde bestanden (BPS en PATS).
- Het tweede onderdeel betreft interviews met de lokale milieucontactambtenaren die bij de 16 groepen en korpsen in de regio Noord-Holland Noord werkzaam zijn. Er zijn gesprekken gevoerd met in totaal 17 milieucontactambtenaren, waarvan 13 met een coördinerende functie.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van de resultaten van het eerste onderdeel van het onderzoek. De meningen van de contactambtenaren over de lange termijn effecten van het project Milieusurveillance stonden in de interviews centraal. Daarnaast is veel aandacht besteed aan de mate van integratie van milieutaken in de basispolitiezorg.

3 Milieu-onderzoeken in 1991

3.1 Het aantal geregistreerde milieu-onderzoeken in 1991

In 1991 zijn in totaal 6.992 milieu-onderzoeken in de registratie opgenomen. Tabel 1 toont het aantal ingestelde onderzoeken per groep/korps.

Tabel 1: Het aantal geregistreerde milieu-onderzoeken in 1991

Groep/korps	Aantal onderzoeken
Alkmaar ³	1.821
Anna Paulowna ⁴	267
Bergen	245
Den Helder	745
Enkhuizen	291
Heerhugowaard	360
Heiloo	357
Hoorn	974
Langedijk	377
Medemblik	255
Schagen	271
Stede Broec	333
Texel ⁵	126
Wester-Koggenland	197
Wieringermeer	188
Wognum	185
Totaal	6.992

In het bewakingsgebied van de korpsen Alkmaar, Hoorn en Den Helder zijn de meeste onderzoeken verricht, namelijk de helft van het totale aantal. Ongeveer 40% van het personeel in de regio is in deze drie korpsen werkzaam.

3.2 De aard van de milieu-onderzoeken in 1991

Vervolgens is de aard van de in 1991 geregistreerde milieu-onderzoeken nagegaan. Er is onderscheid gemaakt in twintig categorieën (zie bijlage 1 voor een omschrijving van de diverse categorieën). In tabel 2 worden de resultaten weergegeven.

3 In verband met het feit dat in Alkmaar het project Milieusurveillance reeds in november 1990 draaide, zijn van dit korps de gegevens van augustus 1990 tot augustus 1991 in de tellingen opgenomen.

4 Met uitzondering van januari 1991, van deze maand zijn geen gegevens bekend.

5 Met uitzondering van januari 1991, van deze maand zijn geen gegevens bekend.

Tabel 2: De aard van de geregistreerde milieu-onderzoeken in 1991

Aard delict	Aantal	%
Geluidhinder woning	2.394	34
Geluidhinder horeca	678	10
Geluidhinder dieren	229	3
Geluidhinder bedrijf	107	2
Geluidhinder voertuigen	176	2
Totaal geluidhinder	3.581	51
Afvalstorten	873	12
Autowrakken + sleutelaars	331	5
Afval verbranden	329	5
Waterverontreiniging	282	4
Mestopslag + -uitrijden	229	3
Bodemverontreiniging	228	3
Overlast vuurwerk	173	2
APV-overtreding	155	2
Luchtverontreiniging + stankhinder	116	2
Veldwetten	104	2
Opslag voertuigen en materialen	70	1
Bestrijdingsmiddelen	58	1
Graffiti + plakken en reclame	52	1
Kappen	24	1
Overige milieu-onderzoeken	384	5
Totaal	6.992	100

Ongeveer de helft van alle in 1991 geregistreerde milieu-onderzoeken heeft betrekking op het delict geluidhinder. Bovendien blijkt dat alle groepen/korpsen zich met deze problematiek hebben beziggehouden. Vooral de categorie 'Geluidhinder woning' scoort hoog. Het gaat daarbij om zaken waarbij sprake is van geluidhinder ontstaan of veroorzaakt in de woonomgeving.

In Alkmaar (67%), Heerhugowaard (58%) en Den Helder (54%) zijn relatief veel onderzoeken naar het delict 'Geluidhinder' ingesteld. In Anna Paulowna en in Wester-Koggenland juist relatief weinig (voor beide groepen 21%). Een voor de hand liggende verklaring van deze verschillen is, dat dit delict zich vooral voordoet in stedelijk gebied met een grotere bebouwingsdichtheid. In Den Helder wordt bovendien een project Overlast horeca uitgevoerd, waarbij geluidhinder door horecagelegenheden pro-actief wordt aangepakt.

Aan 'Afvalstorten' is door de diverse groepen/korpsen in 1991 relatief veel aandacht besteed. Van het totaal aantal onderzoeken heeft 12% betrekking op dit delict. Alle groepen/korpsen maken er melding van; in Hoorn (27%) en Wieringermeer (19%) zijn relatief veel onderzoeken naar dit delict ingesteld. De milieu-contactambtenaar van Hoorn wijst erop dat door zijn korps veel aandacht wordt geschonken aan illegale stortingen en aan het onjuist aanbieden van huisvuil.

De milieucontactambtenaar van Wieringermeer geeft aan, dat het relatief hoge aantal verrichte onderzoeken samenhangt met de aandacht die is gegeven aan illegale stortingen in de buurt van een vuilstortplaats. In Alkmaar (6%) en Den Helder (4%) zijn relatief weinig onderzoeken met betrekking tot het delict 'Afvalstorten' geregistreerd.

Ook naar de categorieën 'Afval verbranden' en 'Autowrakken en sleutelaars' zijn relatief iets meer onderzoeken ingesteld dan naar andere delicten. In beide gevallen gaat het om 5% van het totaal en alle groepen/korpsen maken er melding van. Naar 'Afval verbranden' hebben Wester-Koggenland (13%) en Schagen (11%) veel onderzoeken ingesteld. De milieucontactambtenaar van Wester-Koggenland geeft aan dat in zijn bewakingsgebied vooral verbrandingen van purrie door bollenkwekerijen zijn aangepakt.

Naar de categorieën 'Opslag voertuigen en materialen', 'Bestrijdingsmiddelen', 'Graffiti, plakken en reclame' en 'Kappen' zijn relatief weinig onderzoeken verricht (elk 1% van het totaal).

Er zijn bij beschouwing per groep/korps nog een aantal opmerkelijke zaken te constateren.

- Het grootste deel van de onderzoeken naar 'Overlast vuurwerk' is verricht in Alkmaar. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat in deze gemeente het Milieu-surveillance project aan het eind van 1990 heeft plaatsgevonden. Er is toen veel aandacht besteed aan overlast van vuurwerk, hetgeen ook in 1991 (begin en eind) doorgewerkt kan hebben.
- Van de onderzoeken naar 'Mestopslag en -uitrijden' is een belangrijk deel ingesteld door Anna Paulowna; hier is een speciaal project voor deze problematiek uitgevoerd.
- Heiloo heeft de meeste onderzoeken in naar 'Luchtverontreiniging en stank-hinder' ingesteld. Dit betreft volgens de milieucontactambtenaar veelal de verbranding van afdekstro door bollenkwekerijen. Aangezien verbranding niet in de APV verboden is (in veel andere gemeenten is dat wel het geval) wordt afvalverbranding onder deze noemer aangepakt.
- De groepen Langedijk en Medemblik hebben relatief veel onderzoeken naar overtreding van 'Veldwetten' ingesteld.

4 De lange termijn effecten van het project Milieusurveillance

4.1 Invloed op het aantal en de aard van de uitgevoerde milieu-onderzoeken

Bij de analyse van de ontwikkeling in het aantal milieu-onderzoeken is onderscheid gemaakt in het aantal verrichte onderzoeken vóór, tijdens en na het milieuproject. Om tot een vergelijking te komen is het gemiddelde per maand berekend, aangezien de projectduur per groep/korps één maand bedraagt⁶. Tabel 3 toont de ontwikkeling van het gemiddelde aantal onderzoeken per groep/korps.

De eerste kolom van tabel 3 toont het gemiddelde aantal onderzoeken per maand gedurende twee maanden vóór het project; dit wordt op 1 geïndexeerd (kolom 2). Het aantal milieu-onderzoeken tijdens de projectmaand wordt vermeld in kolom 3 en in kolom 4 het indexcijfer hiervan (verhouding tot het aantal van kolom 1). Kolom 5 toont het gemiddelde aantal onderzoeken per twee maanden direct na het project en kolom 6 het indexcijfer daarvan. In kolom 7 wordt het gemiddelde aantal onderzoeken van drie tot zeven maanden na het project vermeld en in de laatste kolom de index hiervan.

⁶ Het surveillanceproject draaide niet op hetzelfde tijdstip in de diverse groepen/korpsen. In Alkmaar bijvoorbeeld werd het al in november 1990 gehouden, in Texel in maart 1991 en in Langedijk in april 1991. Per groep/korps zijn de aantallen onderzoeken in maanden voor en na het project geteld.

Tabel 3: Het gemiddelde aantal geregistreerde milieu-onderzoeken per maand vóór, tijdens en na het project Milieusurveillance per groep/korps (absoluut en geïndexeerd)

Groep/korps	vóór		tijdens		direct na		langer na	
	abs.	ind.	abs.	ind.	abs.	ind.	abs.	ind.
	1	2	3	4	5	6	7	8
Alkmaar	111	1.0	268	2.4	143	1.3	134	1.2
Anna Paulowna	16	1.0	63	3.9	24	1.5	12	0.8
Bergen	16	1.0	45	2.8	25	1.6	19	1.2
Den Helder	37	1.0	113	3.1	81	2.2	66	1.8
Enkhuizen	13	1.0	58	4.5	29	2.2	24	1.8
Heerhugowaard	13	1.0	55	4.2	20	1.5	30	2.3
Heiloo	16	1.0	86	5.4	24	1.5	32	2.0
Hoorn	59	1.0	245	4.2	97	1.6	59	1.0
Langedijk	14	1.0	107	7.6	22	1.6	21	1.5
Medemblik	11	1.0	61	5.5	26	2.4	19	1.7
Schagen	14	1.0	60	4.3	21	1.5	23	1.6
Stede Broec	24	1.0	79	3.3	28	1.2	22	0.9
Texel	5	1.0	25	5.0	11	2.2	17	3.4
Wester-Koggenland	8	1.0	86	0.8	7	0.9	11	1.4
Wieringermeer	19	1.0	48	2.5	17	0.9	12	0.6
Wognum	13	1.0	25	1.9	12	0.9	16	1.2
Totaal	389	1.0	1.424	3.7	587	1.5	517	1.3

Uit de tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Het aantal onderzoeken blijkt tijdens de maand van het project enorm te stijgen: er vinden dan 3.7 maal zoveel onderzoeken plaats als voordien. Het feit dat de meeste surveillanten hebben deelgenomen aan het project, wordt dus ook weer-spiegeld in een groot aantal uitgevoerde onderzoeken.
- In de twee maanden direct na het project valt een daling te constateren vergeleken met de projectmaand. Toch worden er dan 1.5 maal zoveel onderzoeken ingesteld als in de periode vóór het project.
- Langere tijd na het project wordt het effect op de aantallen onderzoeken iets minder. Desalniettemin vinden er in de periode van drie tot zeven maanden na het project nog altijd 1.3 maal zoveel onderzoeken plaats dan ervoor; dit is een toename van 33 %.
- Bij de meeste groepen/korpsen is het aantal onderzoeken na het project hoger dan ervoor; in Texel, Heerhugowaard en Heiloo is de toename verhoudings-gewijs het sterkst.
In drie groepen is het aantal onderzoeken langere tijd na het project juist lager dan ervoor. Dit geldt het sterkst voor Wieringermeer.

Vervolgens is nagegaan of er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de aard van de ingestelde milieu-onderzoeken.

Tabel 4: Het gemiddeld aantal geregistreerde milieu-onderzoeken per maand voor, tijdens en na het project Milieusurveillance, uitgesplitst naar aard van de onderzoeken

Aard delict	Vóór project		Tijdens proj.		Na project	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
Totaal Geluidhinder	221,5	58	348	24	305	57
Afvalstorten	54,5	14	343	24	49	9
Autowrakken + sleutelaars	10,5	3	191	13	14	3
Mestopslag + -uitrijden	7,5	2	75	5	9,5	2
Afval verbranden	22,5	6	65	5	24,5	5
Bodemverontreiniging	9,5	3	54	4	20	4
Opslag voertuigen en materialen	0	0	49	4	2,5	0
Waterverontreiniging	15,5	4	67	5	23	4
Overlast vuurwerk	8,5	2	38	3	10,5	2
Luchtverontreiniging/stankhinder	3,5	1	17	1	11	2
Bestrijdingsmiddelen	0,5	0	35	2	1,5	0
Graffiti + plakken en reclame	4	1	17	1	4	1
APV-overtreding	5	1	26	2	13,5	3
Veldwetten	8,5	2	14	1	9,5	2
Kappen	1,5	0	7	1	2	0
Overige milieu-onderzoeken	11,5	3	76	5	37,5	7
Totaal	384,5	100	1.422	100	537	100

Op grond van tabel 4 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Tijdens de projectmaand is in absolute zin aan alle vormen van lichte milieu-criminaliteit meer aandacht besteed dan voor het project.
Opvallend daarbij is dat in percentueel opzicht een belangrijke verschuiving optreedt. Het aandeel wat de categorie 'Geluidhinder' voor zijn rekening neemt is tijdens de projectmaand aanzienlijk lager (van 58% naar 24%). Voor de meeste andere categorieën is het percentuele aandeel groter tijdens de projectmaand; dit is het sterkst bij de categorieën 'Afvalstorten' en 'Autowrakken en sleutelaars'.
- Na de projectmaand daalt voor alle categorieën het gemiddeld aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken. Voor de meeste categorieën blijft het gemiddeld aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken echter hoger dan in de maanden voor het project. De uitzonderingen zijn 'Afvalstorten' (lichte daling) en 'Graffiti, plakken en reclame' (gelijk gebleven).
Opvallend is voorts dat het percentuele aandeel van de verschillende categorieën na het project weer nagenoeg gelijk is aan de percentuele verdeling zoals die voor het project bestond. Geluidhinder neemt dus na het project weer verreweg het grootste percentuele aandeel in.

Voor de regio als totaal kan dan ook de conclusie worden getrokken dat na het project het aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken groter is dan voor het project. Er zijn echter niet of nauwelijks verschillen te constateren in de verdeling van deze onderzoeken over de verschillende categorieën milieudelicten.

Meningen van milieucontactambtenaren

De vraag in hoeverre de geconstateerde ontwikkelingen in de geregistreerde milieu-onderzoeken daadwerkelijk toegeschreven kunnen worden aan het project Milieu-surveillance, is in de interviews aan de orde gesteld.

De milieucontactambtenaren zijn in het algemeen positief over het project Milieu-surveillance. Vooral het feit dat het project zeer praktisch gericht is, vindt men een goede zaak. Meermalen wordt aangegeven dat de handleiding zeer goed te hanteren is en veel informatie bevat die de surveillant nodig heeft bij een milieu-onderzoek. Ook het feit dat de in het kader van het project gereserveerde tijd daadwerkelijk aan milieutaken wordt besteed, beoordeelt men positief. Er wordt voorkomen dat uren die voor milieutaken gepland zijn, besteed worden aan andere zaken.

Ten aanzien van de effecten op lagere termijn constateren de meeste milieucontactambtenaren dat veel surveillanten door het project kennis hebben gemaakt met milieu-onderzoeken.

Er bestaan hoge drempels voor surveillanten om tot onderzoek van een milieudelict over te gaan. De milieuregelgeving is zeer ingewikkeld en milieu-onderzoeken zijn moeilijk uit te voeren (men heeft bijvoorbeeld geen ervaring met het nemen van water- of bodemonsters). De kennismaking met milieu-onderzoeken via het project Milieusurveillance leidt tot drempelverlaging:

- Bij een aantal politiefunctionarissen is de angst weggenomen om zelf milieu-onderzoeken uit te voeren.
- Een groot aantal politiefunctionarissen geeft meer inhoud aan de eigen signaalfunctie en meldt geconstateerde feiten eerder aan de milieucontactambtenaar.

Hierdoor neemt volgens de geïnterviewden het totaal aantal verrichte milieu-onderzoeken toe.

Een ander gevolg van het project Milieusurveillance dat herhaaldelijk genoemd wordt, is het feit dat surveillanten zaken eerder herkennen als milieudelict. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het verbranden van afval. In de periode vóór het project werd daaraan gedurende normale surveillances vaak weinig aandacht besteed, omdat men ervan uitging dat dit weinig kwaad kan. Tijdens het project is duidelijk geworden dat verbranden van afval vervuiling veroorzaakt en strafbaar is. Dit is een reden om ook na de projectperiode hiertegen op te treden.

Overigens blijkt op grond van de gegevens over het aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken dat alleen op de groepen Anna Paulowna en Schagen ook na het project sprake is van een duidelijk toegenomen aandacht voor het verbranden van afval.

Ongeveer de helft van de milieucontactambtenaren geeft aan, dat door het project Milieusurveillance de kennis bij surveillanten van milieu-onderzoeken is toegenomen. Hierdoor krijgt men meer zelfvertrouwen en het aantal ingestelde milieu-onderzoeken neemt toe. Zo zal bijvoorbeeld iemand die op de hoogte is van de regels met betrekking tot de mestopslag veel eerder tot controle van een boerenbedrijf overgaan dan zijn collega die deze regels niet kent. De laatste weet immers niet waarop hij moet letten en bovendien loopt hij de kans overbluft te worden door een goed geïnformeerde agrariër.

De milieucontactambtenaren wijzen erop dat de kennis van de gemiddelde surveillant van milieu-onderzoeken nog steeds gering is. Pas sinds kort is de handhaving van Milieuwetten een onderdeel van de politie-opleiding. Men is dan ook van mening dat politiefunctionarissen in de gelegenheid gesteld moeten worden een basiscursus op milieugebied te volgen.

Ook de milieucontactambtenaren geven aan dat er door het project weinig veranderd is wat betreft de aard van de uitgevoerde milieu-onderzoeken. Wel menen sommigen dat er iets meer ingewikkelder en ernstiger zaken door de surveillanten zijn aangepakt na het project. Ook het aantal onderzoeken naar minder duidelijk zichtbare en herkenbare delicten zou iets zijn toegenomen. Toch constateert men dat het project er niet toe heeft geleid dat er andersoortige delicten zijn onderzocht. Het feit dat er specifieke projecten worden gedraaid leidt plaatselijk wel tot toename van onderzoeken naar een bepaald delict. Voorbeelden hiervan zijn het project Mestopslag (Wester-Koggenland), het project Overlast horeca (Den Helder) en het project Bestrijdingsmiddelen (Anna Paulowna).

Enkelen (de contactambtenaren van Hoorn, Heerhugowaard en Wieringermeer) geven aan dat door de tijdens het project Milieusurveillance uitgevoerde onderzoeken, de samenwerking met andere instanties is bevorderd.

Het grootste deel van de milieucontactambtenaren is over het algemeen tevreden over de samenwerking met instanties als het Openbaar Ministerie, gemeenten, provincie, Uitwaterende Sluizen, Algemene Inspectie Dienst, enzovoort. Op veel plaatsen vindt regelmatig overleg plaats en bestaan werkafspraken. Er vinden bijvoorbeeld gezamenlijke controles plaats van bedrijven in het kader van de Hinderwet door een gemeente-ambtenaar en een politiefunctionaris.

Toch constateert men knelpunten in die samenwerking, waarvan de belangrijkste is het bereiken van afstemming; dit is niet altijd mogelijk vanwege verschillende belangen.

4.2 Het aantal surveillanten dat onderzoeken uitvoert

Ontwikkeling in het aantal surveillanten

Ten aanzien van de geregistreerde milieu-onderzoeken is nagegaan welke ontwikkelingen zich voordoen in het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken verricht. Hiertoe zijn door medewerkers van het Regionaal Milieubureau de namen van surveillanten die in 1991 onderzoeken verricht hebben, op een rijtje gezet. Bij de analyse hiervan is een vergelijking gemaakt tussen de situatie vóór, tijdens en na het project.

In tabel 5 wordt per groep/korps het gemiddelde aantal surveillanten vermeld dat milieu-onderzoeken heeft verricht. De eerste kolom toont het gemiddelde aantal surveillanten per maand, gedurende twee maanden vóór het project. De tweede kolom vermeldt het aantal surveillanten dat tijdens het project een onderzoek heeft ingesteld⁷. In de derde kolom wordt het gemiddelde weergegeven van het aantal surveillanten dat in de derde en de zevende maand na het project een milieu-onderzoek verrichtte.

⁷ Dit aantal is iets hoger dan het aantal dat volgens het rapport 'Evaluatie project Milieusurveillance 01-11-1990 tot 01-06-1991, Politieregio Noord-Holland Noord' heeft deelgenomen. In dit rapport is het aantal deelnemende surveillanten geregistreerd op basis van het ingeroosterd zijn voor het project; hetgeen dus een wat andere invalshoek is.

Tabel 5: Het gemiddelde aantal surveillanten per maand per groep/korps dat milieu-onderzoeken verricht vóór, tijdens en na het project Milieu-surveillance (absoluut)

Groep/Korps	Aantal surveillanten			percentueel verschil tussen voor en na
	vóór	tijdens	na	
Alkmaar	77	±60	71	-8
Anna Paulowna	7	32	9	29
Bergen	17	9	16	-6
Den Helder	43	36	57	30
Enkhuizen	14	29	20	43
Heerhugowaard	14	18	24	71
Heiloo	17	29	21	24
Hoorn	41	54	40	-2
Langedijk	14	23	19	36
Medemblik	13	26	24	85
Schagen	12	18	20	67
Stede Broec	24	36	23	-4
Texel	6	11	12	100
Wester-Koggenland	10	20	8	-20
Wieringermeer	16	20	13	-19
Wognum	15	21	15	0
Totaal	340	442	392	15

Uit tabel 5 kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Tijdens het project stijgt het aantal politiefunctionarissen dat milieu-onderzoek uitvoert met 30 %. Na het project neemt dit aantal weer af, maar blijft ongeveer 15 % hoger dan voor het project.
- Bij negen groepen/korpsen blijkt na het project sprake te zijn van een duidelijke stijging van het aantal politiefunctionarissen dat milieu-onderzoeken verricht. Deze ontwikkeling doet zich het sterkst voor in Texel, Medemblik en Heerhugowaard. In twee van deze drie plaatsen (Texel en Heerhugowaard) is aan de hand van tabel 3 ook een sterke toename van het aantal uitgevoerde onderzoeken geconstateerd.
- Bij de groepen/korpsen is het aantal surveillanten dat in de maanden na het project milieu-onderzoeken heeft uitgevoerd gelijk of iets lager dan in de maanden voor het project. Het verschil is in Wester Koggenland en Wieringermeer het grootst. Voor Wieringermeer geldt dat een afname in het aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken hand in hand gaat met een geringer aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken uitvoert.

Er is na het project Milieusurveillance eveneens sprake van een stijging van het gemiddelde aantal surveillanten dat op eigen initiatief een milieu-onderzoek verricht. Volgens de registratie verrichten vóór het project in de hele regio gemiddeld 56 surveillanten op eigen initiatief een milieu-onderzoek. Na het project stijgt dit aantal tot gemiddeld 80 per maand. Het gemiddelde aantal surveillanten dat op eigen initiatief een milieu-onderzoek instelt, is dus met ruim 40% toegenomen.

Meningen van milieucontactambtenaren

Ook in de interviews is de vraag aan de orde gekomen in hoeverre er sprake is van een eventuele toename van het aantal surveillanten dat een milieu-onderzoek verricht.

De milieucontactambtenaren bevestigen het beeld van tabel 5. Volgens ongeveer de helft van de milieucontactambtenaren is een aanmerkelijk deel van de surveillanten actiever geworden op milieugebied. Na het project neemt, vergeleken met de situatie ervoor, het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken verricht toe; volgens schattingen is er soms sprake van een toename van 40 tot 50 %. Bij vrijwel alle groepen of korpsen zijn enkele surveillanten echt enthousiast geworden voor het milieu.

Tevens constateert men bij politiefunctionarissen een toegenomen betrokkenheid bij de milieuproblematiek. Surveillanten gaan serieuzer om met meldingen en onderzoeken feiten die men vóór het project door de vingers zou zien. Enkele milieucontactambtenaren geven als voorbeeld dat surveillanten vaak "de andere kant opkeken en doorreden" toen ze in de periode vóór het project een milieudelict zagen; na het project wordt in die gevallen vaker actie ondernomen.

4.3 Onderzoek op eigen initiatief/reactie op melding

Ontwikkeling in de geregistreerde onderzoeken

Een milieu-onderzoek kan om verschillende redenen ingesteld worden. De politie kan reageren op een melding of men gaat op eigen initiatief over tot een onderzoek. In het kader van een verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg, is het van belang dat de politie pro-actief optreedt en meer onderzoeken op eigen initiatief instelt.

In tabel 6 wordt de ontwikkeling weergegeven in het aantal onderzoeken dat op eigen initiatief wordt ingesteld. Hierbij is 'Geluidhinder' van de overige delicten onderscheiden; dit is namelijk bij uitstek een delict waarbij de politie reageert op meldingen.

Tabel 6: Totaal percentage onderzoek op eigen initiatief vóór, tijdens en na het project Milieusurveillance (procentueel)

	Vóór	Tijdens	Na
Geluidhinder	1	17	7
Overige onderzoeken	27	71	38
Alle onderzoeken	12	58	20

Uit tabel 6 blijkt tijdens het project een toename van het aantal onderzoeken dat op eigen initiatief wordt ondernomen.

Het blijkt dat ook op langere termijn de politie meer pro-actief optreedt. Wanneer we het delict 'Geluidhinder' buiten beschouwing laten is er sprake van toename van het eigen initiatief met een factor van bijna 1.5: van 27% vóór, tot 38% na het project.

De uitsplitsing van het aantal onderzoeken op eigen initiatief naar de verschillende groepen/korpsen is weergegeven in tabel 7.

Tabel 7: Percentage onderzoeken (inclusief geluidhinder) op eigen initiatief vóór, tijdens en na het project Milieusurveillance per groep/korps (procentueel)

Groep/korps	% eigen initiatief van alle onderzoeken		
	Vóór	Tijdens	Na
Alkmaar	0	39	5
Anna Paulowna	44	62	30
Bergen	6	73	17
Den Helder	7	42	38
Enkhuizen	12	52	16
Heerhugowaard	20	58	9
Heiloo	13	62	25
Hoorn	5	63	13
Langedijk	21	83	32
Medemblik	27	56	32
Schagen	29	67	24
Stede Broec	15	56	21
Texel	20	64	46
Wester-Koggenland	40	77	30
Wieringermeer	43	67	37
Wognum	16	48	29
Totaal	12	58	20

Uit deze tabel kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

- Bij 11 van de 16 groepen/korpsen wordt na het project relatief vaker op eigen initiatief een onderzoek ingesteld dan voor het project. Vooral in Den Helder en Texel is het eigen initiatief sterk toegenomen.
- Bij 5 groepen/korpsen wordt na het project relatief minder vaak een onderzoek op eigen initiatief ingesteld.
- De lage aantallen onderzoeken op eigen initiatief in de korpsen Alkmaar en Heerhugowaard zijn waarschijnlijk voor een belangrijk deel te verklaren door het registratiesysteem dat in deze korpsen wordt gebruikt. In dit systeem wordt niet standaard vermeld of een onderzoek al dan niet op eigen initiatief heeft plaatsgevonden.

Meningen van milieucontactambtenaren

Vrijwel alle milieucontactambtenaren constateren bij een groot aantal surveillanten twee ontwikkelingen.

- Men reageert actiever op meldingen die bij de politie binnen komen en men gaat daar serieuzer mee om.
- Men stelt meer onderzoeken in op eigen initiatief.

De contactambtenaren bevestigen het beeld dat blijkt uit de tabellen 6 en 7: het eigen initiatief van de politie is toegenomen na het project Milieusurveillance.

De contactambtenaren van de plaatsen en groepen waar de toename van het eigen initiatief het sterkst is, merken in dit verband op dat de motivatie bij surveillanten om milieu-onderzoeken in te stellen enorm is gestegen; men ziet in dat "niemand nog om het milieu heen kan". Anderen hebben geen directe verklaring voor de

toename, maar betwijfelen of er een samenhang is met het project Milieusurveillance.

4.4 De afhandeling van milieudelicten

Ontwikkeling in de geregistreerde afhandelingen

Ook de wijze van afhandeling van milieudelicten is in de analyse van de gegevens betrokken. Ook hier is de wijze van afhandeling vóór, tijdens en na het Milieusurveillanceproject onderzocht.

In tabel 8 wordt de ontwikkeling in de wijze van afhandeling weergegeven.

Tabel 8: Wijze van afhandeling vóór, tijdens en na het project Milieusurveillance (procentueel)

Wijze van afhandeling	Vóór	Tijdens	Na
Geen strafbaar feit	28	18	31
Doorverwezen	9	9	10
Verwijderd via afspraak	5	15	3
Verwijderd via waarschuwing	34	23	35
Proces-verbaal	7	19	7
OM-schikking	1	1	1
Onbekend/onderzoek (nog) niet afgerond	17	15	13
Totaal	100	100	100

Uit tabel 8 blijkt dat de afhandeling na het project Milieusurveillance vrijwel gelijk is aan die vóór het project.

Tijdens het milieuproject is er wel sprake van een andere afhandelingswijze:

- er wordt vaker proces-verbaal opgemaakt;
- er wordt met betrokkenen vaker afgesproken dat verwijdering op termijn zal plaatsvinden;
- in minder gevallen blijkt na onderzoek dat er geen sprake is van een strafbaar feit;
- er worden minder waarschuwingen uitgedeeld;
- de OM-schikking wordt niet vaak toegepast. In de maanden na het project vindt 60% van het totaal aantal OM-schikkingen in Bergen plaats. Een groot deel hiervan wordt aangeboden in het kader van een actie tegen geluidsoverlast, veroorzaakt door horeca-ondernemingen.

Ook ten aanzien van de wijze van afhandeling geven we inzicht in de onderlinge verschillen tussen groepen/korpsen. Voor de overzichtelijkheid beperken we ons in tabel 9 tot de ontwikkelingen in de processen-verbaal.

Tabel 9: Afhandeling door middel van proces verbaal per groep/korps vóór, tijdens en na het project (procentueel)

Groep/korps	% processen-verbaal		
	Vóór	Tijdens	Na
Alkmaar	6	19	5
Anna Paulowna	19	22	9
Bergen	0	4	1
Den Helder	7	18	18
Enkhuizen	0	7	3
Heerhugowaard	8	25	3
Heiloo	16	1	3
Hoorn	3	46	8
Langedijk	7	8	14
Medemblik	5	21	14
Schagen	4	12	7
Stede Broec	2	5	2
Texel	20	20	11
Wester-Koggenland	27	12	4
Wieringermeer	24	10	1
Wognum	0	8	5
Totaal	7	19	7

Per groep/korps valt in de wijze van afhandeling het volgende op:

- In Den Helder, Hoorn, Langedijk, Medemblik en Schagen is er sprake van een sterke toename van het aantal processen-verbaal na de projectperiode.
- In Anna Paulowna, Heerhugowaard, Heiloo, Texel, Wester-Koggenland en Wieringermeer worden na het project relatief veel minder onderzoeken afgedaan met een proces-verbaal dan ervoor.
- In Den Helder worden ook na afloop van het project relatief veel processen-verbaal uitgedeeld, namelijk 32% van het totaal van de regio. Een belangrijk deel is opgemaakt in het kader van het project Overlast horeca.
- In Langedijk worden in de periode na het project meer processen-verbaal uitgeschreven dan gedurende het project en ervoor. Deze hebben met name betrekking op overtreding van Veldwetten.

Meningen van milieucontactambtenaren

De milieucontactambtenaren geven aan dat het project Milieusurveillance op lagere termijn geen wezenlijke veranderingen teweeg heeft gebracht bij de afhandeling van milieudelicten.

Bij een enkele groep wordt er na het project repressiever opgetreden en neemt het aantal processen-verbaal toe vergeleken met de situatie ervoor. Bij andere krijgt juist de preventieve aanpak meer gewicht.

Wel menen enkelen dat door de toegenomen kennis op milieugebied, de afhandeling is verbeterd. Onderzoeken worden beter verricht en een proces-verbaal heeft meer kwaliteit.

Hoewel de OM-schikking niet vaak wordt toegepast⁸, ziet men wel voordelen van deze afhandelingswijze. Het belangrijkste is de 'lik op stuk' benadering:

- een delict wordt snel afgehandeld,
- er is duidelijkheid voor de overtreder.

Hoewel enkelen de gang van zaken bij de OM-schikking ingewikkeld vinden, meent de meerderheid dat hier geen sprake van is.

Als belangrijk nadeel wordt genoemd dat de politie zelf het overeengekomen schikkingsbedrag moet incasseren; een dergelijke nauwe betrokkenheid ervaart men als vervelend, zeker wanneer het om een hoog bedrag gaat.

Een ander genoemd nadeel is, dat omstandigheden en achtergronden van de overtreding (bijvoorbeeld opzet of een ongeluk) niet kunnen worden verdisconteerd.

Dat op deze wijze economisch voordeel van delicten kan worden afgenomen spreekt de meeste milieucontactambtenaren aan, maar sommigen vinden dat de schikkingsbedragen regelmatig hoog uitvallen.

Het feit dat het Regionaal Milieubureau als extra tussenschakel fungeert, wordt als negatief ervaren. Tenslotte twijfelen enkelen aan de effectiviteit van dit middel.

4.5 Verbanden tussen optreden op eigen initiatief en de wijze van afhandeling

In het evaluatierapport van december 1991 is al geconstateerd dat onderzoeken die op eigen initiatief plaatsvinden zelden leiden tot de constatering dat er van een strafbaar feit geen sprake is. We beperken ons hier dan ook tot de vraag of er een relatie bestaat tussen het eigen initiatief bij milieu-onderzoeken van de politie en het al dan niet uitschrijven van een proces-verbaal. Hieruit blijkt dat onderzoeken die op eigen initiatief zijn ingesteld, relatief vaker tot een proces-verbaal leiden, dan onderzoeken naar aanleiding van een melding. Van de onderzoeken die hebben geleid tot een proces-verbaal is in ruim 60% van deze gevallen het onderzoek ingesteld op initiatief van de surveillant zelf.

Op basis hiervan kan men veronderstellen dat een toename van het eigen initiatief zal leiden tot een toename van het aantal processen-verbaal. Dit blijkt echter niet het geval te zijn. We constateerden eerder namelijk dat:

- na het project het aantal onderzoeken dat op eigen initiatief is ingesteld toeneemt;
- er geen veranderingen optreden in de wijze van afhandeling van milieudelicten na het project.

Het toegenomen pro-actieve optreden van de politie heeft er tijdens de projectperiode vermoedelijk toe bijgedragen dat het aantal uitgeschreven processen-verbaal relatief sterk toegenomen is. Na het project is deze ontwikkeling niet doorgezet en worden er verhoudingsgewijs niet meer processen-verbaal uitgeschreven dan vóór het project.

4.6 Slotbeschouwing over de eerste drie onderzoeksvragen

Uit de analyse van de registraties van milieu-onderzoeken en van de interviews met de milieucontactambtenaren blijkt, dat de geconstateerde verschillen tussen groepen en korpsen door een aantal factoren verklaard kunnen worden:

- De geografische ligging van een groep of korps.

⁸ Uit mededelingen van de contactambtenaren blijkt overigens dat niet alle gevallen van OM-schikkingen in de registratie zijn opgenomen.

Dit is het meest duidelijk zichtbaar bij het delict 'Geluidhinder'. Dit delict doet zich vooral voor in stedelijk gebied, en veel minder in landelijk gebied.

- De lokale problemen.

Aangezien er in veel gevallen gereageerd wordt op klachten bepaalt de aard van de klacht voor een belangrijk deel aan welk delict de politie aandacht besteedt.

- Projecten gericht op speciale milieuproblemen.

Wanneer een groep of korps een project opzet dat beoogt een bepaald milieudelict aan te pakken, krijgt het aantal onderzoeken naar dat delict automatisch een impuls. Het project Milieusurveillance heeft eerder een algemene stimulans ten gevolge gehad.

De milieucontactambtenaren zijn overwegend positief gestemd over de effecten op langere termijn van het Project Milieusurveillance. Hierin zijn twee nuances te onderscheiden:

- Een deel van de milieucontactambtenaren constateert dat het project duidelijk aanwijsbare positieve gevolgen heeft. Het gaat om Heerhugowaard, Enkhuizen, Schagen, Heiloo, Bergen, Anna Paulowna, Langedijk en Medemblik.
- Een ander deel meent dat het project meer marginale positieve gevolgen heeft. Het gaat om Hoorn, Texel, Wognum, Den Helder, Stede Broec, Wieringermeer en Wester-Koggenland.

Daarnaast meent één milieucontactambtenaar (Alkmaar) dat het project op korte termijn negatieve en op de langere licht positieve effecten had. Volgens deze milieucontactambtenaar voelden surveillanten zich overvallen door het project, hetgeen te maken had met de korte voorbereidingstijd; gevolg hiervan was dat men zich aanvankelijk terughoudend opstelde⁹.

Volgens de milieucontactambtenaren is het niet mogelijk de effecten van het project te isoleren van andere ontwikkelingen op milieugebied. Men wijst op de volgende factoren.

- Handhaving van milieurecht is een belangrijk politiek item.
- Er is veel aandacht voor het milieu in de media.
- Burgers komen sneller met milieuklachten naar de politie.
- De politie wordt zich steeds meer bewust van haar taak op dit terrein.
- Er zijn diverse andere projecten waarmee specifieke aandacht aan milieudelicten wordt gegeven, een voorbeeld hiervan is het project Helivluchten in de Noordkop.
- Er zijn mogelijkheden voor surveillanten om deel te nemen aan basiscursussen op milieugebied.

Deze factoren veroorzaken, in samenhang met het project Milieusurveillance, de toenemende aandacht van de politie voor de handhaving van Milieuwetten.

Tijdens de projectperiode is de werkwijze van de politie pro-actief. Men stelt meer milieu-onderzoeken op eigen initiatief in en vermoedelijk mede als gevolg daarvan worden meer processen-verbaal opgemaakt. De toename van het aantal processen-verbaal tijdens het project kan ook verklaard worden doordat een proces-verbaal als leermiddel fungeert: bij het opmaken ervan moet de surveillant immers zijn wetenschappelijke kennis in de praktijk brengen.

De meer pro-actieve werkwijze is ook na het project (ten dele) vastgehouden, de toename van het aantal opgemaakte processen-verbaal is echter weggeëbd.

⁹ Hierbij dient te worden aangetekend dat men in Alkmaar het eerst van start ging; de kinderziekten die zich hier voordeden, konden elders worden vermeden.

Op de vraag of men behoefte heeft aan een herhaling van het project Milieusurveillance, antwoorden slechts twee milieucontactambtenaren zonder meer met "ja".

Zes milieucontactambtenaren menen dat er aan voorwaarden moet worden voldaan: eerst moeten surveillanten een milieucursus volgen, surveillanten moeten bij de voorbereidingen worden betrokken, het project moet korter duren of het moet in tijd gespreid worden.

Zes milieucontactambtenaren wijzen een herhaling van het project Milieusurveillance af. Drie van hen geven aan dat hun groep zelf het project heeft voortgezet, twee wijzen erop dat een herhaling averechts zal werken en één vindt dat het project onvoldoende op de plaatselijke problematiek is toegesneden.

Twee contactambtenaren hebben hierover geen mening.

Het lijkt op basis van deze gegevens niet verstandig op korte termijn over te gaan tot een herhaling van het project Milieusurveillance.

5 De integratie van milieutaken in de basispolitiezorg

5.1 Het milieubeleid

De toenemende aandacht van de politie voor het milieu in de laatste jaren blijkt onder andere uit de formulering van milieubeleid in werk- of jaarplannen.

In de regio Noord-Holland Noord hebben de meeste groepen en korpsen het milieubeleid op papier staan. In die plannen is in grote lijnen aangegeven waaraan men in de komende tijd aandacht gaat besteden.

De milieucontactambtenaren geven aan dat het plaatselijke milieubeleid - of dat nu op papier staat of niet - veelal op twee pijlers is gebaseerd:

- Lokale problemen.

Aan een snelle en effectieve reactie op klachten of meldingen vanuit de bevolking wordt veel waarde gehecht. Ook eventuele projecten die worden opgezet, richten zich op de aanpak van een gesignaleerd probleem in het eigen werkgebied.

- Regionale prioriteiten.

Men geeft aan mee te doen aan projecten die door het Regionaal Milieubureau worden opgezet, mits deze een problematiek bestrijken die bij de betreffende groep speelt.

De reactie op lokale problemen ziet men in het algemeen als centrale pijler in het milieubeleid. In dat kader wordt opgemerkt door de coördinator van Bergen dat er behoefte bestaat aan een inventarisatie van milieuproblemen binnen het werkgebied¹⁰. Alkmaar maakt gebruik van een (gemeentelijke) bevolkingsenquête en streeft ernaar de daarin genoemde problemen met voorrang aan te pakken.

In het algemeen zijn de milieucontactambtenaren redelijk tevreden over de aandacht binnen de diverse groepen en korpsen voor het milieu, al meent men dat extra aandacht noodzakelijk is.

Enerzijds zegt men "het kan altijd beter", maar men ziet zeker ook dat de beschikbare tijd en menskracht de mogelijkheden beperken.

In de betrokkenheid van het kader en van de surveillanten constateert men positieve ontwikkelingen. Iemand zegt:

"Men begint oog voor het milieu te krijgen, maar ja, de nood is ook aan de man".

De milieucontactambtenaren hebben een duidelijke mening over factoren die extra aandacht voor milieu-onderzoeken in de toekomst kunnen bevorderen. De volgende factoren worden herhaaldelijk naar voren gebracht:

- Deelname aan cursussen waardoor de deskundigheid van surveillanten vergroot wordt.
- Meer prioriteit voor handhaving van Milieuwetten waardoor hier meer tijd voor beschikbaar komt.
- Een goede ondersteuning vanuit het Regionaal Milieubureau.
- Een projectmatige aanpak waarmee op lokale problemen wordt ingespeeld.
- De toenemende aandacht bij de politiek en in de publiciteit voor het milieu.
- Een geïntegreerde aanpak van milieudelicten in samenwerking met het Openbaar Ministerie dat een gevolg geeft aan de door de politie aangeleverde zaken.

¹⁰ Het Regionaal Milieubureau start in 1992 met het project Inventarisatie milieuproblematiek in de regio.

- Samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke handhavers van Milieuwet-ten.

5.2 De integratie van milieutaken in de basispolitiezorg

In de interviews is de vraag gesteld, in hoeverre er sprake is van integratie van milieutaken in de basispolitiezorg. Tien geïnterviewden zijn hier positief over gestemd.

De contactambtenaar van Heiloo is het meest positief; het feit dat de milieutaak in de gewone surveillance wordt meegenomen, betekent dat er sprake is van integratie.

Ook de milieucontactambtenaren van Wester-Koggenland ("er is sprake van integratie, maar het draagvlak is nog gering") en Anna Paulowna ("er is sprake van een behoorlijke mate van integratie") laten zich hierover positief uit.

De milieucontactambtenaren van Texel, Heerhugowaard, Alkmaar, Enkhuizen, Wieringermeer, Medemblik en Langedijk zijn gematigd positief. Hun meningen variëren van "het komt op gang, zeker bij een deel van de basis" tot "de integratie begint gestalte te krijgen".

Bij zes van deze tien groepen en korpsen is zowel het aantal milieu-onderzoeken als het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken uitvoert na het project groter dan voor het project.

De milieucontactambtenaren van Hoorn, Wognum, Schagen, Den Helder, Stede Broec en Bergen zijn minder tevreden over de mate van integratie van milieutaken in de basispolitiezorg. Zij menen dat er van integratie nog te weinig sprake is en dat er aanjagers nodig zijn om deze te bevorderen.

Slechts bij twee van deze groepen/korpsen is zowel het aantal uitgevoerde onderzoeken als het aantal surveillanten dat onderzoeken uitvoert na het project groter dan voor het project.

Er blijkt dus een samenhang te bestaan tussen de meningen van de milieucontactambtenaren over de integratie van milieutaken in de basispolitiezorg en de ontwikkeling in het aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken en het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken uitvoert.

Milieucontactambtenaren signaleren de volgende knelpunten bij een verdere integratie:

- het kennisniveau van surveillanten op milieuterrein is onvoldoende;
- het ontbreekt de surveillanten aan tijd om milieutaken meer inhoud te geven;
- milieutaken krijgen te weinig prioriteit;
- de cultuur van de politie: men prefereert zaken op het gebied van verkeer en strafrecht;
- het draagvlak bij surveillanten is nog gering, men is te weinig betrokken bij deze problematiek.

Door velen wordt aangegeven dat op de achtergrond nog een belangrijk knelpunt speelt: de reorganisatie van de politie. Het is de milieucontactambtenaren vooralsnog onduidelijk welke consequenties deze reorganisatie heeft voor de milieutaken in het algemeen. Bovendien is het onbekend, of er na de reorganisatie nog milieu-specialisten zullen bestaan en hoeveel dat er zullen zijn. Op deze aspecten wordt hier niet nader ingegaan.

Uiteraard dragen de milieucontactambtenaren ook oplossingen aan voor de door hen geconstateerde knelpunten. De belangrijkste zijn:

- surveillanten moeten in de gelegenheid gesteld worden de basiscursus milieu te volgen;

- surveillanten moeten gestimuleerd en gemotiveerd worden door hen nadrukkelijk te betrekken bij milieu-onderzoeken en door overdracht van de beschikbare kennis;
- er moeten meer gerichte milieuprojecten worden opgezet;
- er moet nadrukkelijker sturing gegeven worden vanuit de groeps- of korpsleiding;
- het Regionaal Milieubureau moet actuele informatie blijven verschaffen.

Het is opvallend dat de milieucontactambtenaren activiteiten voor een bevordering van de integratie van milieutaken vooral willen richten op surveillanten. Men wijst bijvoorbeeld veel minder vaak op verandering van prioriteitsstelling door de leiding. Men is ervan overtuigd dat een toename van kennis en een bevordering van de betrokkenheid van surveillanten, integratie tot stand brengt.

Ten aanzien van deze aspecten ziet men ook een belangrijke taak voor zichzelf.

Men stimuleert bij collega's de deelname aan cursussen en dringt er bij de leiding op aan om faciliteiten ter beschikking te stellen. Daarnaast tracht men in het dagelijks werk de eigen kennis en het eigen enthousiasme op anderen over te brengen.

Dit gebeurt door collega's te betrekken bij onderzoeken of door als vraagbaak voor milieuproblemen te fungeren, maar ook door hen mee te nemen naar een bedrijf dat zich houdt aan alle milieuvoorschriften.

5.3 De rol van het Regionaal Milieubureau

Een aantal milieucontactambtenaren wijst nadrukkelijk op de rol die het Regionaal Milieubureau zou kunnen vervullen bij de verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg.

Het blijkt tegen de achtergrond van de reorganisatie van de politie niet eenvoudig concreet aan te geven welke verwachtingen men heeft van het Regionaal Milieubureau. Het meest duidelijk is de milieucontactambtenaar van Schagen die zegt dat het Bureau op een hogere prioriteitsstelling voor het milieu moet aandringen bij de politieleiding. De contactambtenaar van Heerhugowaard ziet als belangrijke taak er bij de reorganisatie van de politie voor te zorgen dat er ruimte blijft voor het milieuspecialisme.

Vele milieucontactambtenaren vinden dat het Regionaal Milieubureau de integratie moet bevorderen door de deelname aan cursussen te stimuleren en gerichte milieuprojecten op te zetten.

Over het algemeen zijn de milieucontactambtenaren tevreden over de diensten die het Regionaal Milieubureau biedt:

- het Bureau is een vraagbaak waar men antwoord krijgt;
- het Bureau is goed bereikbaar;
- men is tevreden over de ontwikkelde projecten;
- de milieusprekuren die op diverse groepen en korpsen worden gehouden werken goed;
- regionale afstemming van de aanpak van milieuproblemen wordt toegejuicht;
- de technische ondersteuning bij milieu-onderzoeken is goed;
- de informatieverstrekking via nieuwsbulletins verloopt goed.

Ondanks deze positieve geluiden over het Regionaal Milieubureau, worden incidenteel ook punten van kritiek vermeld:

- het Regionaal Milieubureau plant haar activiteiten niet altijd goed;
- men richt zich teveel op beleidsvorming en is te weinig praktisch gericht;
- projecten zijn soms onvoldoende toegesneden op de problematiek van de afzonderlijke gebieden;

- de verstrekte informatie is niet altijd duidelijk (als voorbeeld wordt genoemd de voorlichting over regelingen met betrekking tot de mestproblematiek);
- de publiciteit naar politie en burgers rondom projecten moet beter¹¹.

Bij enkele milieucontactambtenaren bestaat ook behoefte aan extra vormen van ondersteuning vanuit het Regionaal Milieubureau.

- Het Bureau moet als coördinator optreden bij milieucalamiteiten.
- Het Bureau kan een rol spelen bij afstemming van milieubeleid, zowel intergemeentelijk als tussen verschillende instanties bijvoorbeeld politie, gemeente en waterschap.
- Er bestaat behoefte aan informatiemateriaal (folders) over de gevolgen van milieudelicten.
- Er bestaat behoefte aan praktische informatie over nieuwe ingewikkelde regelingen.
- Men heeft behoefte aan adviezen bij benadering van grote bedrijven in het kader van milieu-onderzoeken.
- Er is behoefte aan deskundigheid bij de evaluatie van uitgevoerde projecten.

¹¹ Niet het Regionaal Milieubureau zelf, maar de afdeling Persvoorlichting van de regio zorgt voor deze publiciteit.

6 Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Op basis van de voorgaande hoofdstukken trekken we de volgende conclusies.

- Uit de analyse van de geregistreerde milieu-onderzoeken in 1991 in de regio Noord-Holland Noord blijkt dat verreweg de meeste onderzoeken worden ingesteld naar het delict 'Geluidhinder'¹².
- Het aantal uitgevoerde milieu-onderzoeken ligt na het project Milieusurveillance ruim 30 % hoger dan ervoor.
Het aantal surveillanten dat milieu-onderzoeken verricht ligt na het project 15 % hoger.
Volgens de milieucontactambtenaren zijn hier naast het project de volgende - onderling samenhangende - factoren voor verantwoordelijk.
 - 1 De effecten van het project op de handelwijze van de surveillanten.
 - 2 Er is in de politiek en in de media meer aandacht voor het milieu.
 - 3 Burgers komen sneller met klachten en meldingen op milieugebied naar de politie.
 - 4 De politie wordt zich meer bewust van haar taken en verantwoordelijkheden op dit terrein.
 - 5 Ook andere milieuprojecten die in de regio gedraaid worden zorgen voor een toename van het aantal onderzoeken.
- In het algemeen menen de milieucontactambtenaren dat het project milieu-surveillance ook de volgende effecten op langere termijn heeft.
 - 1 Surveillanten hebben kennis gemaakt met milieu-onderzoeken waardoor een drempelverlaging heeft plaatsgevonden.
 - 2 Surveillanten stellen eerder op eigen initiatief milieu-onderzoeken in.
 - 3 Surveillanten reageren actiever wanneer zij worden geconfronteerd met een melding en gaan serieuzer met meldingen om.
 - 4 Meer surveillanten voelen zich sterker betrokken bij de milieuproblematiek.
 - 5 Een aantal milieucontactambtenaren meent dat de kennis bij surveillanten over milieudelicten is toegenomen.
- Er worden na het project relatief vaker onderzoeken op eigen initiatief ingesteld dan ervoor. De meer pro-actieve benadering waartoe tijdens het project Milieusurveillance een aanzet is gegeven, wordt gecontinueerd.
De meer pro-actieve benadering heeft er niet toegeleid dat andersoortige milieu-onderzoeken zijn ingesteld. Ook in de wijze van afhandelingen van milieudelicten zijn geen belangrijke wijzigingen te constateren.
Hoewel men in het algemeen positief staat ten opzichte van de mogelijkheid van een OM-schikking (lik-op-stuk) wordt dit middel weinig toegepast.
- De behoefte aan een herhaling van het project milieusurveillance zonder dit toe te snijden op de wensen van de verschillende korpsen en groepen is gering.

12 Inmiddels is het Regionaal Milieubureau in 1992 hiervoor een project gestart.

- Milieucontactambtenaren zijn over het algemeen redelijk tevreden over de aandacht die momenteel door de diverse groepen en korpsen in de regio aan het milieu geschonken wordt.
- De meerderheid van de milieucontactambtenaren is gematigd tot redelijk positief over de mate van integratie van milieutaken in de basispolitiezorg. Een minderheid is (nog) ontevreden over de mate van integratie.
Als belangrijke knelpunten voor een verdere integratie worden genoemd:
 - het kennisniveau van surveillanten is onvoldoende;
 - het ontbreekt aan tijd om milieutaken meer inhoud te geven;
 - milieutaken krijgen nog te weinig prioriteit;
 - de politiecultuur is nog te veel gericht op aanpak van verkeersproblemen en het strafrecht;
 - er is een gering draagvlak bij surveillanten voor de handhaving van Milieuwetten.
- De milieucontactambtenaren zijn zeer tevreden over het functioneren van het Regionaal Milieubureau. Men vindt onder meer dat de vraagbaakfunctie door het Bureau goed vervuld wordt en dat de ontwikkelde projecten goed zijn.

Aanbevelingen

Voor wat betreft de aanbevelingen kunnen we in belangrijke mate aansluiten bij de aanbevelingen die volgen uit de eerdere evaluatie van het project milieusurveillance.

- De behoefte bij surveillanten aan meer kennis over handhaving van milieu-regelgeving is groot. Alle surveillanten moeten deelnemen aan een basiscursus milieu. Alleen dan maakt de integratie van milieutaken in de basispolitiezorg een kans.
- De behoefte aan praktische informatie over milieudelicten is eveneens zeer groot. Voorlichting over de uitvoering van milieu-onderzoeken is zeer welkom.
- Door middel van een gericht project-aanbod door het Regionaal Milieubureau dient pro-actief optreden van de politie in de regio verder gestimuleerd te worden. Resultaatgericht werken dient hierbij het sleutelbegrip te zijn. Deze resultaatgerichtheid omvat ons inziens twee belangrijke aspecten.
 - 1 Aan de strafbare situatie wordt een einde gemaakt en de veroorzaakte verontreiniging wordt zo mogelijk ongedaan gemaakt.
 - 2 De dader wordt ervan weerhouden in de toekomst een vergelijkbaar delict te plegen.

Afhandeling van een delict door middel van een proces-verbaal is één van de manieren om tot betere resultaten te komen.
- Bij het aanbieden van projecten in de regio dient maatwerk geleverd te worden.
 - 1 De behoeften moeten gepeild worden.
 - 2 Deelnemers moeten vroegtijdig geïnformeerd worden.
 - 3 Het project dient zoveel mogelijk toegesneden te worden op de plaatselijke problematiek.

- Een herhaling van het project milieusurveillance ligt op de korte termijn niet voor de hand, aangezien daar weinig belangstelling voor bestaat. Op langere termijn (in 1993/94) kan een herhaling zinvol zijn, mits er dan wordt voldaan aan de eisen van maatwerk.
- Aan de projecten die het Regionaal Milieubureau opzet bestaat grote behoefte. Het verdient hierbij aanbeveling dat de informatie in het kader van deze projecten snel en op gestandaardiseerde wijze door surveillanten kan worden verkregen.
- Om het inzicht in de milieuproblematiek in de regio te vergroten en om tot een adequate aanpak te komen is structurele kennis van milieu-incidenten en van informatie inzake veroorzaakte milieu-overlast noodzakelijk. Het verdient aanbeveling om tot een informatiesysteem te komen dat lokale organen kunnen benutten bij het vaststellen van het milieubeleid.
- Bevordering van de samenwerking tussen diverse instanties die met de handhaving van milieuregelgeving zijn belast, verdient de voortdurende aandacht van het Regionaal Milieubureau.
Een versterking van samenwerking tussen politie, Openbaar Ministerie, gemeente, provincies en alle andere organen komt het lokale milieubeleid ten goede.
- Het is van belang voor de verdere integratie van milieutaken in de basispolitiezorg dat de politieleiding in de regio meer prioriteit geeft aan het milieu dan op dit moment het geval is.
Het Regionaal Milieubureau kan dit bevorderen door de gevolgen van milieudelicten inzichtelijk te maken ook op beleidsniveau.
Bevolkingsonderzoek waarbij de mening van de bevolking omtrent milieudelicten aan de orde komt, kan hierin een ondersteuning zijn.

Bijlage 1

Toelichting op de categorieën milieu-onderzoeken

Geluidhinder Woning	Hieronder vallen alle gevallen waarbij sprake is van geluidhinder uit niet bedrijfsmatige ruimten. Bijvoorbeeld huiselijke ruzies en feestjes waardoor klachten ontstaan.
Geluidhinder Horeca	Alle geluidhindergevallen waarbij de hinder door een horeca-inrichting wordt veroorzaakt.
Geluidhinder Dieren	Alle gevallen waarbij de geluidhinder door dieren wordt veroorzaakt.
Geluidhinder Bedrijf	Alle vormen van bedrijfsmatige geluidhinder met uitzondering van horeca-inrichtingen.
Geluidhinder Voertuigen	Alle geluidhinder veroorzaakt door voertuigen inclusief 'crossers' (ook bromfietsen die teveel geluid produceren).
Afvalstorten	Hieronder wordt verstaan: alle gevallen waarbij afvalstoffen zijn gestort, achtergelaten of onjuist zijn aangeboden en waar geen specifieke bodemverontreiniging is opgetreden (zie hiervoor rubriek bodemverontreiniging). Voorbeelden hiervan zijn onder andere gestort bedrijfsafval, chemisch afval, huisvuil etc.
Afval verbranden	Het verbranden van afval indien geen sprake is van 'vuurtje stoken' uit baldadigheid.
Autowrakken + sleutelaars	In het zicht staande autowrakken en bodemvervuilende sleutelaars.
Luchtverontreiniging + stankhinder	Alle gevallen van luchtverontreiniging inclusief stankoverlast, indien geen sprake is van afvalverbranden.
Waterverontreiniging	Alle waterverontreinigingen in het kader van de gemeentelijke lozingsverordening en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren.
Bodemverontreiniging	Alle gevallen van bodemverontreinigingen met uitzondering van die, veroorzaakt door sleutelaars.

Graffiti + plakken + reclame	Ontsierende aanduidingen en reclameborden, illegaal plakken van affiches etc.
APV-overtreding	Diverse categorieën van milieu-overtredingen, strafbaar gesteld in de APV, doch niet onder te brengen bij een van de andere rubrieken. Hieronder valt bijvoorbeeld het achterlaten van winkelwagentjes.
Overlast Vuurwerk	Hieronder valt met name geluidhinder en overlast door het afsteken van vuurwerk.
Overige milieu-onderzoeken	Dit zijn onderzoeken die niet onder één van de andere categorieën onder te brengen zijn, onder andere ontgroningen en slootdempingen.
Veldwetten	De volgende wetten worden hier met name mee bedoeld: Vogelwet, Visserijwet, Jachtwet, Wet BUD en Natuurbeschermingswet.
Bestrijdingsmiddelen	Hieronder valt onder andere het illegaal bezit van oude en verboden middelen, het 'misbruiken' van bestrijdingsmiddelen en het niet aan de wettelijke eisen voldoen van de bewaarplaatsen.
Mestopslag + -uitrijden	Het niet voldoen van de opslagplaatsen aan de wettelijke eisen en het in strijd met de wettelijke regels uitrijden van de mest.
Kappen	Hieronder valt het kappen van bomen zonder vergunning.
Opslag voertuigen/materialen	Ontsierende opslag van materialen als oude wasmachines, koelkasten, etc. en van voertuigen als aanhangwagens, caravans, trailers, en dergelijke, in strijd met het opslagverbod in APV's en provinciale verordeningen.