

Uitvoering met ambitie.nl

Het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de Wabo

Vastgesteld BO 11 april 2013

1. Inleiding

Naar aanleiding van onder andere het advies van de commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving¹ in 2008 heeft de toenmalige Minister van VROM op 19 juni 2009 een nader kabinetsstandpunt² uitgebracht over onder meer de met het IPO en de VNG afgesloten 'package deal'³ om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving te moderniseren. Kern van de package deal is het verbeteren van de kwaliteit van toezicht, vergunningverlening en handhaving en het bundelen van een aantal taken in regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). In het nadere kabinetsstandpunt komen daarnaast thema's zoals de afstemming en informatie-uitwisseling tussen het bestuur en het OM aan de orde. Ter uitvoering van de package deal en het kabinetsstandpunt is een gezamenlijk Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA) opgezet.

Het doel⁴ van PUmA was het stelsel⁵ van vergunningverlening, toezicht en handhaving, zo in te richten dat er onder andere door middel van een robuuste uitvoeringsstructuur professionele uitvoering zou ontstaan, die:

- gesignaleerde knelpunten oplost, zoals een serieus handhavingtekort
- een bijdrage levert aan de realisatie van de beleidsdoelen in de fysieke leefomgeving (schoner milieu, natuur en water, veiliger, betere naleving) en die
- leidt tot vermindering van de door het bedrijfsleven ervaren regeldruk en tot een 'level playing field' voor bedrijven

Bij de herinrichting van het stelsel werd tevens vermindering van de bestuurlijke drukte beoogd:

- door een heldere rolverdeling tussen overheden
- door decentralisatie van bevoegdheden waar dat nuttig is
- door versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht en
- door eenvoudiger en effectieve afstemming tussen overheden onderling en tussen overheden en het openbaar ministerie en de politie

¹ Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving, *De Tijd is Rijk*, juli 2008

² TK 29 383, nr. 130

³ *Package deal "Mans/eindbeeld" en bevoegdheidsverdeling Wabo*, Geconsolideerde versie 090616 waarin de aanvullende afspraken met IPO en VNG zijn verwerkt en waarmee de RDL heeft ingestemd.

⁴ Zoals geformuleerd in het 'Programmaplan PUmA', 18 oktober 2010. Weggelaten is verbetering van dienstverlening als doel, dat lijkt bij nader inzien minder adequaat als doel van vergunningverlening toezicht en handhaving, het totstandbrengen van een level playing field is toegevoegd (staat bijvoorbeeld prominent in de package deal).

⁵ Geheel van organisatorische voorzieningen en bestuurlijke kaders ter regulering (incl. ministeriele verantwoordelijkheid) van een maatschappelijk zorggebied met aandacht voor de reikwijdte van het zorggebied, de schaalniveaus waarop het zorggebied functioneert, het doel van regulering, betrokken gecategoriseerde doelgroepen en uitvoeringsorganisaties.

De ambitie die we voor vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben kunnen in vijf begrippen worden samengevat:

- *Professioneel*
- *Onafhankelijk*
- *Eenvoudig*
- *Betrouwbaar*
- *Gezamenlijk*

In deze notitie worden de hoofdlijnen van het gemoderniseerde stelsel beschreven. Het programma PUmA is op 31 december 2012 beëindigd. Vanaf dat moment wordt er gewerkt op basis van de verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken zoals ze in het gemoderniseerde VTH-stelsel gaan gelden.

Dat wil niet zeggen dat het stelsel op 1 januari 2013 al volledig functioneert. Er is sprake van een implementatieperiode die twee jaar, 2013 en 2014, omvat. In deze periode zullen alle RUD's worden gevormd en zal de nieuwe manier van werken, waaronder de inrichting van de afstemming met OM en politie, zijn beslag moeten krijgen. Aan het eind van deze periode hebben de meeste RUD's een evaluatie gepland, is met de Tweede Kamer⁶ een evaluatie van het succes van de RUD's afgesproken, en moet formeel voldaan worden aan de kwaliteitseisen.

De komende twee jaar wordt er gewerkt in de nieuwe structuur en zullen de eerste verbeteringen zichtbaar worden, maar ook zal het stelsel verder ingevuld worden en bijgestuurd moeten worden op basis van de ervaringen in de praktijk. Veranderingen in het stelsel zullen aan het bestuurlijk overleg (zoals hieronder beschreven) worden voorgelegd.

Het stelsel zal zich ook verder ontwikkelen als gevolg van ontwikkelingen in het beleid en de bestuurlijke organisatie. De totstandkoming van een omgevingswet zal mogelijk tot een breder takenpakket leiden. Ook de ontwikkeling van een nieuw politiebestedel en schaalvergroting in het openbaar bestuur zal van invloed zijn op de vorm die het stelsel aanneemt.

De overdracht van de afgeronde en doorlopende activiteiten van PUmA zal beschreven worden in een *transitieplan*.

2. Functie van de stelselbeschrijving

Het beschrijven van het landelijk stelsel vervult in deze notitie de functie van agendering van de drie essentiële punten waarop het VTH-stelsel om verdere invulling en ontwikkeling vraagt.

1. Het zorgen voor de **generieke condities** (bestuurlijk en organisatorisch kader voor overheidsop treden) waar onder het stelsel kan functioneren en waar onder een (verdere) verbetering van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving kan plaatsvinden.

⁶ Motie Houwers, Leegte en Van der Werf TK 33 000-XII, 33 000-A, nr. 19

2. Het zorgen voor **onderling afgestemd en effectief handelen** van het bevoegd gezag, de RUD's, het OM en de landelijke inspecties, waaronder het maken van afspraken met bestuurders, RUD's en OM over de afstemming van landelijke en regionale prioriteiten.
3. Maar ook het **toezien** erop, door monitoring ervan, verantwoording afleggen over en zonodig interveniëren in overheidsoptreden.

Bij de zorg voor de *generieke condities* gaat het bijvoorbeeld over het beschikbaar hebben van kennis, een goede informatie-uitwisseling, voldoende gekwalificeerd personeel, toereikende mandaten en bevoegdheden van het bevoegd gezag en de overige organisatorische en financiële condities die hier voor nodig zijn. De kwaliteitseisen die gezamenlijk zijn overeengekomen vormen een belangrijk richtpunt voor dit gesprek.

Bij de zorg voor *afgestemd en effectief handelen* gaat het om de vraag hoe de beschikbare mensen en middelen in samenhang zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet om gezamenlijk een zo groot mogelijk effect te sorteren. De afstemming van landelijke en regionale prioriteiten voor de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is hierbij een belangrijk gespreksonderwerp, evenals het tot stand brengen van een landelijke handhavingsstrategie en het bereiken van een situatie waarin de RUD's toereikend zijn gemandateerd door het bevoegd gezag.

Bij de zorg voor het *toezicht* gaat het er om dat monitoring van de praktijk plaats vindt opdat er verantwoording over kan worden afgelegd. Maar ook om zo nodig in te grijpen en te leren van de praktijk en om de leerervaringen door te trekken naar de organisatie en het handelen.

Het domein waar het VTH-stelsel zich op richt is dat van de Wabo⁷. De taken binnen het VTH-stelsel zijn onder te verdelen in :

- De VTH-taken van de RUD's op het gebied van toezicht en voorbereiding van de omgevingsvergunningverlening (het basistakenpakket) als bedoeld in de 'package deal', waarbij het wat de gemeentelijke taken betreft, uitsluitend om milieutaken⁸ gaat;
- De overige omgevingsvergunningtaken, d.w.z. de niet tot het basistakenpakket van de RUD's behorende gemeentelijke vergunningtaken, waaronder met betrekking tot bouw, ruimtelijke ordening, monumenten, etc.;
- De overige, niet tot het basistakenpakket van de RUD's behorende toezichts- en handhavingstaken met betrekking tot het bepaalde bij en krachtens de Wabo en de in artikel 5.1 Wabo genoemde wetten voor zover dat in die wetten is bepaald (dit betreft behalve milieu ook bouw, ruimtelijke ordening, monumenten, natuurbescherming, flora en fauna, water).

⁷ Bij de verdere ontwikkeling van het stelsel ligt een verbreding van het domein naar onderdelen van het omgevingsrecht die buiten de Wabo vallen in de rede.

⁸ De omgevingsvergunningverlening door provincies aan zogenaamde IPPC- en BRZO-bedrijven heeft een bredere reikwijdte dan milieu en betreft bijvoorbeeld ook bouw, ruimtelijke ordening, monumenten.

3. Rollen en verantwoordelijkheden in het VTH-stelsel

Er zijn drie relevante bestuurlijke rollen in het stelsel: die van stelselverantwoordelijke, die van bevoegd gezag (uitvoeringsverantwoordelijke) en die van eigenaar van een RUD.

3.1 Stelselverantwoordelijkheid

Stelselverantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid voor de inrichting en goede werking van het VTH-stelsel als geheel. Hieronder valt onder meer het beleggen van de verantwoordelijkheden binnen het stelsel, het toedelen van bevoegdheden, het vastleggen van kaders voor de uitvoering (zowel inhoudelijk als procesmatig), de wijze van financiering en de monitoring en evaluatie van het functioneren van het stelsel. Ook de afstemming met andere relevante bevoegdheidsstelsels is hierbij aan de orde, bij voorbeeld de relatie met het strafrechtelijke stelsel en het stelsel van de arbeidswetgeving.

Naar zijn aard ligt deze rol bij de rijksoverheid, in het geval van het VTH-stelsel voor de Wabo, bij de minister van IenM. De minister van IenM is hierbij ook verantwoordelijk voor de coördinatie tussen de betrokken rijkspartijen. De minister van VenJ is binnen dit domein verantwoordelijk voor het stelsel van strafrechtelijke handhaving. Waar het gaat om de afstemming tussen de bestuurlijke en de strafrechtelijke handhaving is dus sprake van een gezamenlijke stelselverantwoordelijkheid

3.2 Bevoegd gezag

Onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid is het aanwijzen van het bevoegd gezag en het toedelen van verantwoordelijkheid ten aanzien van de VTH-taken. In de 'package deal' is hierover afgesproken dat:

- gemeenten en provincies samen regionale uitvoeringsdiensten oprichten
- de colleges van B en W en de colleges van GS bevoegd gezag blijven en eindverantwoordelijk zijn voor de regionale dienst . Het Wabo-loket blijft bij gemeenten en provincies.

In de Wabo wordt geregeld dat het bevoegd gezag voor de provinciale inrichtingen overgaat naar de gemeenten met uitzondering van de BRZO- en de IPPC-bedrijven. Tot het moment dat de regionale uitvoeringsorganisaties operationeel zijn, houden de provincies een deelbevoegdheid voor het milieudeel van de omgevingsvergunning.

De vorming van RUD's heeft geen consequenties voor de aanwijzing van het bevoegd gezag en de toedeling van de vergunning- en handavingsbevoegdheid aan het bevoegd gezag. De RUD's zijn uitvoeringsorganisaties; de bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de vergunningverlening en de handhaving blijven bij de bestuurders. Uit de verantwoordelijkheid als bevoegd gezag vloeit de rol als opdrachtgever voor de RUD voort. In veel gevallen wordt deze opdrachtgeverrol geformaliseerd in een dienstverleningsovereenkomst.

Naast de rol van de gemeenten en provincies als bestuurlijk bevoegd gezag is het Openbaar Ministerie het strafrechtelijk bevoegde gezag. Voor een optimaal effect van

bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving is afstemming nodig tussen de bestuurlijke en strafrechtelijk bevoegde gezagen. Programmatisch handhaven en het op deze wijze tot stand brengen van een gezamenlijk handhavingprogramma is daarvoor het instrument.

3.3 De eigenaarrol

In de package deal is afgesproken dat de RUD's in beginsel de juridische vorm van openbaar lichaam zoals bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR) krijgen. Een andere organisatievorm is mogelijk op voorwaarde dat alle betrokken partijen daarmee instemmen en hiermee op een minstens gelijkwaardige wijze invulling gegeven wordt aan de randvoorwaarden voor de robuuste landsdekkende uitvoeringsstructuur. Dit betreft met name: landsdekkend, geborgde continuïteit en kwaliteit, mogelijkheid tot deelname van andere overheden in het samenwerkingsverband (noodzakelijk voor het overhevelen van onder meer provinciale maar ook rijkstaken naar de uitvoeringsorganisatie), eenduidige aansturing van de uitvoering van de taken van de RUD door de daarvoor verantwoordelijke directeur van de RUD en een goede afstemmingsmogelijkheid met het OM en de politie. In Overijssel en Limburg Noord is gekozen voor een afwijkende vorm: een netwerk-RUD, waarbij de medewerkers in dienst blijven van de deelnemende gemeenten en provincies, en waarbij de samenwerking geregeld is in een bestuursovereenkomst.

In het bestuur van het openbaar lichaam, is naast onderlinge afstemming in het kader van de opdrachtgeverrol, de eigenaarsrol voor de RUD aan de orde. In regio's waar geen openbaar lichaam wordt opgericht wordt het formele eigenaarschap belegd bij één of enkele van de deelnemende overheden en regelt de bestuursovereenkomst dat het bestuurlijk overleg sturend optreedt in het kader van de eigenaarrol.

De eigenaarrol richt zich op het besturen van een organisatie die nu en in de toekomst met voldoende kwaliteit in staat is aan de vereisten van het bevoegd gezag te voldoen.

De eigenaar is verantwoordelijk voor:

- de beschikbaarstelling van voldoende middelen
- de manier waarop de RUD bestuurd wordt
- de (strategische) ruimte die een RUD krijgt
- de risico's die de RUD mag lopen
- de kaders voor de interne organisatie
- het voorzien in afstemming en overleg met handhavingpartners

3.4 Coördinerende taak

In de wet VTH krijgen provincies een coördinerende taak toebedeeld met betrekking tot de kwaliteitsbevordering bij de uitvoering van de VTH-taken en de afstemming en samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in de provincie. Deze coördinerende taak heeft betrekking op het hele domein (zie paragraaf 2), dus ook op de taken die niet bij RUD's zijn ondergebracht.

3.5 Van programma naar invulling van toekomstige rollen

Het einde van PUmA markeert de overgang van het samenwerken van de betrokken overheden in programma verband naar het werken vanuit de rollen en verantwoordelijkheden die de afzonderlijke overheden hebben in het gemoderniseerde

VTH stelsel. In de paragrafen 4 en 5 worden deze rollen en verantwoordelijkheden voor de Rijksoverheid, de provincies en gemeenten nader beschreven.

4. Stelselverantwoordelijkheid van de minister van IenM

De stelselverantwoordelijkheid is in paragraaf 3.1. beschreven als de verantwoordelijkheid voor de inrichting en goede werking van het VTH-stelsel als geheel. Hieronder valt onder meer het beleggen van de verantwoordelijkheden binnen het stelsel, het toedelen van bevoegdheden, het vastleggen van kaders voor de uitvoering (zowel inhoudelijk als procesmatig), de wijze van financiering en de monitoring en evaluatie van het functioneren van het stelsel. Ook de afstemming met andere relevante bevoegdhedenstelsels is hierbij aan de orde.

Er is zijn belangrijke relaties met een aantal andere stelsels:

- het stelsel van het *openbaar bestuur*, waarvoor de minister van BZK de stelselverantwoordelijkheid draagt. De verhoudingen binnen het openbaar bestuur, bijvoorbeeld het (generiek) interbestuurlijk toezicht en bekostiging via de algemene fondsen vormen de basis onder de hier beschreven stelselverantwoordelijkheid voor VTH binnen de Wabo
- het stelsel van de *strafrechtelijke handhaving*, waarvoor de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) verantwoordelijk is. De strafrechtelijke handhaving op dit inhoudelijke domein wordt gezien als een onderdeel van het hier beschreven stelsel
- het stelsel van naleving van de *arbeidsomstandighedenregelgeving*, waarvoor de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is. Met name het BRZO regelt samenwerking bij het milieutoezicht, het arbo-toezicht en het brandveiligheidstoezicht op daaronder vallende bedrijven
- het stelsel voor *openbare orde en veiligheid*, waarvoor de minister van VenJ verantwoordelijk is. Dit stelsel regelt enerzijds de verantwoordelijkheden bij rampen en calamiteiten, en anderzijds het toezicht op brandveiligheid
- het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op de *waterkwaliteit* waarvoor het ministerie van IenM verantwoordelijk is
- het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving voor het *natuurbeheer*, waarvoor het ministerie van Economische Zaken verantwoordelijk is
- de taken binnen de *Wabo en andere vigerende wetgeving op het terrein van IenM* waarvoor de vergunningverlening, toezicht en handhaving bij het ministerie van IenM zelf is belegd

Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van IenM om samen met de andere verantwoordelijke bewindslieden de voorwaarden te scheppen voor een goede afstemming met de genoemde gerelateerde stelsels, en om die afstemming op rijksniveau daadwerkelijk vorm te geven.

Concreet houdt de stelselverantwoordelijkheid in:

- a. Het voorzien in een adequaat wettelijk kader dat een juridische basis voor het stelsel scheidt: zorgen voor een heldere toedeling van taken (waarvoor de toebedeelde uitvoeringsverantwoordelijkheid draagt) en bevoegdheden.
- b. Het voorzien in een adequate methode van bekostiging dat de verantwoordelijke overheden in staat stelt de aan hen opgedragen taken goed te vervullen.
- c. Het, in overleg met de andere overheden, stellen van kwaliteitseisen aan de taakuitoefening.
- d. Zorgen voor checks and balances binnen het stelsel: Het voorzien in adequate vereisten voor verantwoording en toezicht op de taakuitoefening, met voorrang voor horizontale bewaking boven verticale:
- e. Het voorzien in de landelijke voorwaarden voor een functionerende informatie-uitwisselingstructuur.
- f. Het voorzien in een adequate kennisinfrastructuur.
- g. Het er voor zorgen dat het feitelijk functioneren van het stelsel wordt geobserveerd en het treffen van maatregelen als deze observaties daartoe aanleiding geven.
- h. Het organiseren van het benodigde overleg en de benodigde afstemming op het landelijk niveau en het borgen van het benodigde overleg en de benodigde afstemming op (boven) regionaal niveau.
- i. Het er voor zorgen dat het functioneren van het stelsel en daarmee beoogde effecten (op onafhankelijke wijze) worden geëvalueerd en het zo nodig doen van voorstellen tot aanpassing van het stelsel, bijvoorbeeld met betrekking tot de toedeling van taken en bevoegdheden of de kaderstelling binnen het stelsel.

Ad a. Om het hier beschreven stelsel te borgen, bereidt IenM een wetsvoorstel VTH voor, dat de Wabo aanvult. Het wetsvoorstel legt de gezamenlijk ontwikkelde uitgangspunten van het stelsel vast; deelt taken toe (afstemmen, coördineren, informatie uitwisselen, samenwerken in RUD's voor basistaken, stelt kaders (kwaliteitseisen, vormgeving RUD's, aansluiting op informatiesysteem), voorziet in overleg over voorgenomen kaderstelling).

- *Ad b.* De bekostiging loopt voor de gemeenten en provincies via het provinciefonds en gemeentefonds. De taken die tot de verantwoordelijkheid van het rijk behoren worden bekostigd via de rijksbegroting. Op basis van een gezamenlijke analyse van de transitiekosten en de verwachte efficiencyverbetering is in 2012 een bestuurlijk akkoord bereikt tussen Rijk, IPO en VNG over een eenmalige bijdrage⁹ van het Rijk aan de fondsen in de transitiekosten.

Ad c. Op 28 juni zijn de kwaliteitseisen door het bestuurlijk overleg vastgesteld. Er is een zelfevaluatietool ontwikkeld, die op basis van de aangepaste eisen wordt bijgesteld.

Ad d. De primaire verantwoordingsrelatie is die van het bevoegd gezag aan het eigen democratische controlerend orgaan (gemeenteraad, provinciale staten en Tweede Kamer¹⁰). Als een bevoegd gezag zijn taak verwaarloost of handelt in strijd met het recht is het generieke instrumentarium van interbestuurlijk toezicht aangewezen. Tegen deze achtergrond vult de wet VTH de minimale verantwoordingsinformatie vast.

⁹ Het betreft een bedrag van 25 miljoen euro.

¹⁰ Voor de waterschappen: het algemeen bestuur.

Ad e. Hiertoe ontwikkelt IenM het uitwisselingssysteem IvM , met de benodigde functionaliteiten. Ook initieert IenM het beschikbaar komen van eenduidige standaarden voor de informatie-uitwisseling en voor het juridisch kader dat deze informatie-uitwisseling nodig maakt. Informatie die landelijk beschikbaar is, wordt ter beschikking gesteld. Hiertoe zullen onder andere de landelijke meldpunten worden geïntegreerd en geharmoniseerd.

Ad f. De kennisinfrastructuur zorgt voor het beschikbaar maken van kennis die bij verschillende organisaties aanwezig is. Uitgangspunt is dat het rijk verantwoordelijk is voor de kennis die nodig is voor ontwikkeling van nieuw beleid en nieuwe wetgeving of bijstelling van wetgeving, en voor implementatie van veranderingen in wetgeving en beleid. De uitvoeringsverantwoordelijken zijn verantwoordelijk voor de kennis die voor de uitvoering noodzakelijk is. Omdat deze kennis vaak uit dezelfde bronnen komt is de kennisinfrastructuur als geheel een gezamenlijke verantwoordelijkheid, en een stelselvraag bij uitstek.

Ad g. Op basis van beleidsonderzoek, signalen uit de uitvoering en van bestuurders vormt de stelselverantwoordelijke zich een beeld van het feitelijk functioneren en de houdbaarheid van het stelsel. Het behoort tot de stelselverantwoordelijkheid om, als daartoe aanleiding bestaat, wijzigingen van het stelsel voor te stellen en de consequenties daarvan in wetgeving en bekostiging of andere condities te verwerken. Een voorbeeld is: de evaluatie in 2014 van het succes van de RUD's, waar om de Tweede Kamer heeft gevraagd¹¹.

Ad h. De voorgestelde vormgeving van overleg en samenwerking is weergegeven in paragraaf 7.

Ad i. Dit betreft de beleidsmonitoring en de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de VTH-wet. Het kan leiden tot het doen van voorstellen voor eventuele aanpassing van de taak- en bevoegdhedenverdeling, kaderstelling etc.

5. Implementatie van het stelsel door bevoegd gezag en eigenaren van de RUD's

Vanaf het moment dat PUmA wordt beëindigd en het hier beschreven stelsel in werking treedt ligt de verantwoordelijkheid voor de verdere implementatie van de RUD's bij het bevoegd gezag en de eigenaren van de RUD's. Deze verantwoordelijkheid omvat ook de organisatie en inrichting van de collectieve voorzieningen die nodig zijn om het stelsel op regionaal niveau te laten werken.

Tot de gezamenlijke implementatieverantwoordelijkheid van de eigenaren behoren:

- a. Het nader invullen van de uitvoeringsarrangementen binnen het stelsel.
- b. Het scheppen van de voorwaarden waaronder het bevoegd gezag (in het bijzonder voor wat betreft de taken die niet naar de RUD over gaan) kunnen voldoen aan de vastgestelde kwaliteitseisen.
- c. Het zorgen voor een adequate kennisinfrastructuur ten behoeve van deze taken.

¹¹ Zie noot 6

- d. Het zorgen voor een adequate methode (programmatisch handhaven), procesregie (bij de RUD) en ondersteuning voor het tot stand komen van handhavingprogramma's die de basis vormen voor samenwerking tussen provincies en gemeenten (samenwerkend in de RUD's) en OM en politie bij de handhaving. Ook de ketenhandhaving, dat wil zeggen de handhaving van onderwerpen waarbij meerdere organisaties een rol hebben, zoals asbest en afval, dient een plaats te krijgen in dit proces en het handhavingprogramma.
- e. Het scheppen van de voorwaarden waardoor de verschillende RUD's en bevoegd gezagen kunnen aansluiten bij de landelijke informatie-uitwisselingstructuur.
- f. Het organiseren van de regionale overlegstructuur.

Ad a. Hieronder valt het uitwerken van een modelmandaat voor de RUD-directeur (inclusief de BRZO-RUD-directeur) en het invullen van de coördinerende rol van de DCMR voor de BRZO-RUD's.

Ad b. Het implementeren van de kwaliteitseisen zal ondersteuning vragen, zodat de RUD's en gemeenten voor wat betreft de "achterblijvende taken" van elkaars ervaring kunnen leren en niet het wiel opnieuw hoeven uitvinden.

Ad c. Vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn kennisintensieve taken. Een verbindende kennisstructuur is noodzakelijk om deze taken goed te kunnen uitvoeren. De planning is er op gericht om midden 2013 een besluit te nemen ten aanzien van de kennisinfrastructuur. Naar verwachting zal deze structuur centrale voorzieningen maar ook decentrale kennispunten omvatten. De kennisinfrastructuur zal vervolgens geïmplementeerd moeten worden.

Ad d. Uit de pilots bleek dat het gezamenlijk maken van een handhavingprogramma in het begin arbeidsintensief is. Niet alleen omdat de methode van samenwerking gevonden moet worden, maar ook omdat veel inhoudelijke kennis en beelden daarover geïnterpreteerd, gedeeld en binnen de systematiek gebracht moeten worden. Bij de pilots bleek ondersteuning hiervan, zowel voor de RUD als procesregisseur als voor de andere samenwerkingspartners, nuttig.

Ad e. Er wordt op basis van afspraken per RUD een tijdpad voor de aansluiting van RUD's op het systeem van informatieuitwisseling uitgewerkt.

Het is relevant om te melden dat er een vereniging van RUD's in oprichting is, met de werktitel 'omgevingsdienst.nl'. Deze vereniging richt zich in eerste instantie op zaken die de RUD's vanuit hun eigen verantwoordelijkheid voor uitvoering van hun opdracht en voor hun organisatie samen oppakken.

6. Bevoegd gezag

De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is de meest centrale in het stelsel. Dit geldt voor zowel het bestuurlijke als het strafrechtelijke bevoegde gezag. Het is het bevoegd gezag dat wordt aangesproken op de kwaliteit van de taakuitvoering, de vereiste samenwerking. Uitgangspunt van de package deal is dat het bestuurlijk bevoegd gezag niet verandert: dit blijft bij de overheidsorganen die in de Wabo zijn genoemd.

Het hier beschreven stelsel moet het bevoegd gezag in staat stellen te voldoen aan de zwaardere eisen die aan de taakuitoefening gesteld worden.

7. Overleg en samenwerking

Tot slot beschrijven we een aantal essentiële overlevormen die nodig zijn om het stelsel te laten functioneren.

7.1 *Bestuurlijk omgevingsberaad*

Er zal een centraal bestuurlijk overleg zijn. Deelnemers zijn (in ieder geval):

- de ministers van IenM en VenJ.
- een drietal vertegenwoordigers van de eigenaren van de RUD's.
- vertegenwoordigers van de bestuurlijk bevoegd gezagen.
- het Openbaar Ministerie

Als voor de BRZO relevante punten op de agenda staan zal dit in een afgezonderd deel van de agenda worden geconcentreerd. De minister van SZW zal aan dat deel van de vergadering deelnemen.

Werktitel voor het bestuurlijk overleg is : 'bestuurlijk omgevingsberaad'

De agenda van het bestuurlijk overleg zal de drie functies van het stelsel zoals geschetst in paragraaf 2 weerspiegelen. Hoewel de landelijke stelselverantwoordelijkheden en de verantwoordelijkheden van eigenaren en bestuurlijk en strafrechtelijk bevoegd gezagen helder te onderscheiden zijn, is afgestemd en coherent handelen op basis van wederzijds begrip en draagvlak een voorwaarde voor een goed functioneren stelsel.

De bewindspersoon van IenM kan de besluiten van het bestuurlijk overleg vastleggen in een amvb of ministeriële regeling waar dat gewenst is. Het wetsvoorstel VTH biedt daarvoor de basis.

Verdere deelnemers en aanvullingen zijn vastgesteld in de 'Aanvullende notitie Bestuurlijk Omgevingsberaad', zoals vastgesteld naar aanleiding van het BO van 11 april 2013

7.2 *Directeurenoverleg*

Voor de beleidsvraagstukken zal er een directeurenoverleg plaatsvinden. Hierin zullen dezelfde partijen deelnemen als in het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Het doel van het directeurenoverleg is tweeledig: enerzijds de behandeling van beleidskwesties en anderzijds dient het als een voorportaal voor het Bestuurlijk Omgevingsberaad.

Daar waar er BRZO-gerelateerde onderwerpen op de agenda staan zal ook SZW worden uitgenodigd. Omdat beleidsvraagstukken breder kunnen zijn dan het hier beschreven stelsel, kan ook de agenda van het directeurenoverleg breder zijn.

7.3 *Implementatieberaad (platform)*

Voorgesteld wordt een implementatieberaad op te richten waarin de ambtelijk verantwoordelijken voor de implementatie zijn vertegenwoordigd. In het

implementatieberaad informeren de leden elkaar over de voortgang en over signalen die zij uit hun eigen veld ontvangen. Zo ontstaat de mogelijkheid om nadere actie af te spreken, gezamenlijk of door specifieke deelnemers. Het implementatieberaad heeft de mogelijkheid vraagstukken te agenderen voor het bestuurlijk overleg als dan nodig is. Het is nadrukkelijk een beraad van uitvoerende partijen.

Voorgestelde leden van het implementatieberaad zijn:

- een provinciesecretaris namens de provincies (voorzitter)
- een gemeentesecretaris namens de gemeenten
- een RUD directeur namens omgevingsdienstNL
- de Hoofdofficier van het Functioneel Parket
- de Inspecteur-Generaal Leefbaarheid en Transport
- de Inspecteur-Generaal Sociale Zaken en Werkgelegenheid (evt. de directeur MHC)

Het implementatieberaad wordt opgericht voor de implementatieperiode van twee jaar (2013 en 2014). Aan het eind van die periode wordt bezien aan welke vorm van ambtelijk overleg voor de daarop volgende periode behoefte is.

7.3 Strategische milieukamer

De landelijke prioriteiten voor de strafrechtelijke milieuhandhaving en de afstemming van de strafrechtelijke handhaving op de bestuurlijke handhaving worden voorbereid door de strategische Milieukamer (SMK). (Bij deze laatste afstemming gaat het om de voor het straf- en bestuursrecht gemeenschappelijke prioriteiten). De prioriteiten worden vastgesteld op basis van risico-analyses zoals het nationale dreigingsbeeld en criminaliteitsbeeld milieu en elementen uit de regionale handavingsprogramma's.

In de Strategische Milieukamer hebben zitting: het OM (Functioneel parket), de Inspecteurs-generaal van de ILT, NVWA en de Inspectie SZW, de Nationale Politie en een vertegenwoordiging van de (BRZO-)RUD's en/of het bestuurlijk bevoegd gezag.

7.4 Landelijke bestuurlijke afstemming

Naast de SMK is wellicht nog een voorziening nodig voor de landelijke afstemming van de bestuurlijke handhaving. Bezien wordt of er behoefte is aan een afzonderlijk overleg hierover.

7.5 Regionaal Handhavingsoverleg

Op (boven)regionaal¹² of provinciaal niveau krijgt de samenwerking gestalte in een Bestuurlijk Handhavingsoverleg (BHO). Deelnemers hieraan zijn de bevoegde gezagen: de portefeuillehouders van de gemeenten en de provincie en de milieuofficier van het Functioneel Parket. Daar kunnen ook andere bevoegd gezagen aan worden toegevoegd, bijvoorbeeld het waterschap of de veiligheidsregio, en er kunnen afhankelijk van de agenda kunnen daaraan ook functionarissen van andere betrokken instanties deelnemen. De provincie is vanuit haar coördinatietak initiatiefnemer van het overleg. In het BHO worden de landelijk vastgestelde handhavingprioriteiten als uitgangspunt genomen en worden voorts regionale/lokale prioriteiten vastgesteld. In een aantal regio's functioneert al een dergelijk overleg. Gemiddeld is er 3x per jaar een BHO.

¹² Te denken valt aan het niveau van de (nieuwe) politieregio

Doel van het BHO is het gezamenlijk opstellen van een handhavingsprogramma, inclusief het vaststellen van financiering en inzet van menskracht. De provincies leggen namens het BHO als opdrachtgever het programma ter uitvoering bij de RUD(s) neer en tevens de opdracht om input te leveren voor een volgend samenwerkingsprogramma. De RUD's coördineren de uitvoering van de door alle betrokken partijen gemaakte afspraken. Op (bovenregionaal) niveau wordt een overleg ingesteld waarin concrete zaken worden besproken en geselecteerd en waarin de afstemming bestuursrecht-strafrecht op zaaksniveau plaatsvindt. Aan dit overleg nemen in ieder geval deel: de directeuren van de RUD's, een milieuofficier van het Functioneel Parket en de chef van het regionaal milieuteam van de politie. Vormgeving van dit overleg dient nader te worden uitgewerkt.

7.6 BRZO-samenwerking

Het ligt voor de hand dat de samenwerking op het BRZO-gebied afzonderlijke aandacht krijgt binnen het stelsel. Zowel de inhoudelijke vraagstukken als de samenstelling van het speelveld vragen daarom. De DCMR zal een coördinerende functie voor de zes BRZO-RUD's vervullen. Ook vraagt de verhouding tussen bevoegd gezag, de BRZO-RUD en de 'gewone' RUD nog nadere aandacht. De formulering van het modelmandaat zal aan duidelijkheid op dit gebied bijdragen.

Op het BRZO-terrein worden al verschillende activiteiten ontplooid binnen de structuur van het LAT-RB (Landelijke aanpak toezicht risicovolle bedrijven). Op dit moment onderzoekt een werkgroep uit PUMA en LAT-RB op welke wijze de samenwerking op dit gebied gestalte kan krijgen. In ieder geval zal de samenwerking ook de strafrechtelijke handhavingspartners omvatten.

7.7 Programmaraad Kennisinfrastructuur milieu

De programmaraad is verantwoordelijk voor de **inhoud, omvang en vormgeving** van de gezamenlijke onderdelen van de kennisinfrastructuur: de centrale kennisfunctie, de decentrale kennisfunctie, de kennisnetwerken, het digitaal kennisportaal en de coördinatiefunctie uitvoeringskennis. De programmaraad fungeert in 2013 ook als stuurgroep voor het transitieproces kennisinfrastructuur.

7.8 Omgevingsdienst.nl

De vereniging van RUD's richt zich op de eerste plaats op samenwerking die voortvloeit uit hun rol als uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld het op peil houden van de eigen kennis en deskundigheid en arbeidsmarktpositie. De vereniging kan desgewenst opdrachten voor de eigenaren of stelselverantwoordelijken uitvoeren, als dat binnen hun missie (een vereniging van uitvoerders) past. Bijvoorbeeld het ontwikkelen van standaarden voor informatie-uitwisseling, het ontwikkelen van standaarden voor vergunningen en handhavingstrategieën, het vormgeven van de kennisinfrastructuur, de doorontwikkeling en implementatie van kwaliteitseisen. Het is aan de eigenaren om te bepalen welke ruimte daarvoor bestaat. Ook kan deze vereniging waardevolle signalen over de praktijk van de uitvoering aan de landelijke overlegpartners geven. Tot slot is het voor de eigen taakuitoefening van de RUD's goed om aangesloten te zijn op datgene wat er landelijk wordt besproken.

7.9 Secretariaten

Het bestuurlijk omgevingsberaad heeft een secretariaat, dat naast een goede logistieke ondersteuning ook overzicht heeft over wat er speelt binnen het stelsel. De secretaris van het bestuurlijk omgevingsberaad werkt bij de voorbereiding van de vergadering en het uitzetten van de acties samen met de secretaris van het implementatieberaad, de secretarissen/coördinatoren van de SMK, de BRZO-samenwerking, de programmaraad voor het centrale kennispunt en omgevingsdienst.nl en de contactpersonen van de betrokken ministeries. Zo ontstaat een netwerk dat zorg kan dragen voor een goede voorbereiding van en communicatie over besluiten.