

**Verslag  
Bestuursconferentie  
Handhavingssamenwerking  
Limburg**

**26 november 2008**

**Aanwezig**

Gedeputeerde Lebens  
Burgemeester Cremers  
Burgemeester Brocken  
Burgemeester Pelzer  
Burgemeester Van den Tillaar  
Wethouder Offermans  
Wethouder Janssen  
Burgemeester Rabelink  
Wethouder Hazeu  
Burgemeester Evers  
Burgemeester Hanselaar-van Loevezijn  
Wethouder IJff  
Burgemeester Link  
Burgemeester Mengde  
Wethouder Palmen  
Burgemeester Cox  
Wethouder Sijben  
Officier van Justitie Gelissen  
Officier van Justitie Van Diem  
Parketsecretaris Piters  
Hoofdinspecteur Kapitein  
De heer Steynebrugh  
De heer Ens  
De heer Janssen  
Voorzitter Van Alderwegen  
De heer Kersten  
Hoofdingenieur-directeur Kusters  
Inspecteur Robberse  
Plv. Inspecteur Beuting  
De heer Mans  
Mevrouw Linssen  
Mevrouw Hanssen

Voorzitter BHL  
Gemeente Beek  
Gemeente Brunssum  
Gemeente Eijsden  
Gemeente Gulpen-Wittern  
Gemeente Heerlen  
Gemeente Landgraaf  
Gemeente Maasbree  
Gemeente Maastricht  
Gemeente Nederweert  
Gemeente Roerdalen  
Gemeente Roermond  
Gemeente Schinnen  
Gemeente Sevenum  
Gemeente Simpelveld  
Gemeente Sittard-Geleen  
Gemeente Weert  
Functioneel Parket  
Functioneel Parket  
Functioneel Parket  
AID, Inspectie Zuid-Nederland  
Provincie Limburg  
Politie Limburg Zuid  
Politie Limburg Zuid  
Waterschap Peel en Maasvallei  
Lid dagelijks bestuur Waterschap Peel en Maasvallei  
Rijkswaterstaat Limburg  
VROM-Inspectie Regio Zuid  
VROM-Inspectie Regio Zuid  
Voorzitter Commissie Mans  
Secretaris BHL  
SKP Limburg

## **Bericht van verhindering**

Burgemeester Oord	Gemeente Beesel
Wethouder Coopmans	Gemeente Beesel
Burgemeester Klaverdijk	Gemeente Bergen
Wethouder Geraads	Gemeente Echt-Susteren
Burgemeester De Loo	Gemeente Gennep
Burgemeester Som	Gemeente Kerkrade
Burgemeester Verhoeven	Gemeente Leudal
Wethouder Huyskens	Gemeente Maasgouw
Burgemeester Leers	Gemeente Maastricht
Wethouder Custers	Gemeente Margraten
Burgemeester Hahn	Gemeente Meerlo-Wanssum
Wethouder Ummels	Gemeente Meerssen
Burgemeester Vos	Gemeente Nuth
Burgemeester Clermonts-Aretz	Gemeente Onderbanken
Burgemeester Van Loo	Gemeente Vaals
Burgemeester Eurlings	Gemeente Valkenburg aan de Geul
Wethouder Beurskens	Gemeente Venlo
Burgemeester Waals	Gemeente Venray
Burgemeester Sprokkel	Gemeente Voerendaal
Wethouder Winthagen-Bock	Gemeente Voerendaal
Korpschef Rookhuijzen	Politie Limburg Noord
Portefeuillehouder Milieu Verheggen	Politie Limburg Noord

## **1 Opening en hamerstukken**

Gedeputeerde Lebens opent de bijeenkomst en heet alle deelnemers van harte welkom. Alle deelnemers ontvangen een informatiemap met daarin het advies van de Commissie Mans, de aanbiedingsbrief van de Minister van VROM, de Eerste Kamer-motie Huijbregts-Schiedon, de Kabinetsreactie op het advies van de Commissie Mans, persberichten van IPO en VNG in reactie op het advies van de Commissie Mans en een brief van de UvW.

Vervolgens worden de volgende hamerstukken vastgesteld:

- het verslag van het BHL van 10 september 2008;
- het samenwerkingsprogramma 2009 met doorkijk naar 2010;
- de resultaten van de evaluatie van de Gezamenlijke Sanctie- en gedoogstrategie Limburg (grijze en blauwe spoor) en de Sanctie- en gedoogstrategie bouw- en ruimtelijke regelgeving (rode spoor). Deze resultaten worden betrokken bij het opstellen van een Integrale Sanctie- en gedoogstrategie Limburg.

## **2 “De tijd is rijp” – toelichting op het advies van de Commissie Herziening handhavingssstelsel VROM-regelgeving**

De heer Mans houdt een inspirerend betoog over het advies van de Commissie Herziening handhavingssstelsel VROM-regelgeving. Hij doet een appèl op de bestuurders om nooit meer een rapport te laten liggen, verantwoordelijkheid te nemen en vooral geen competentiestrijd te voeren. De gemeentelijke autonomie staat hierbij voorop. De Commissie Mans stelt vast dat de handhaving van de regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht te wensen over laat. In het omgevingsrecht gaat het om regels die neveneffecten van menselijke activiteit, die schadelijk zijn voor de veiligheid en gezondheid van mensen en van het leefmilieu, moeten voorkomen of beperken. Regulering, in de vorm van wetgeving, vergunningverlening, beleidsregels, richtlijnen en zelfregulering, is nodig om de bedreigingen van de veiligheid, de gezondheid en de orde in onze leefomgeving het hoofd te bieden. Een goed handhavingssysteem sluit volgens de heer Mans aan bij de handhavingsspiramide: de overheid kiest voor een aangepast optreden en reageert al naar gelang het motief voor niet-naleving op een wijze die daarbij past. Vervolgens somt hij de eisen op die aan het handhavingssstelsel moeten worden gesteld: toereikende bevoegdheden en middelen, adequaat schaalniveau, het vermogen en de bereidheid tot samenwerking tussen bestuursorganen onderling, doelmatigheid in het toezicht (beperking toezichtslast), een ketenaanpak, goede informatieregistratie, -uitwisseling en -analyse, een heldere rolverdeling en afstemming tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke partners, gelijke behandeling van burgers en bedrijven en een gedifferentieerde aanpak. De gedifferentieerde aanpak spreekt de bestuurders aan; wat je lokaal zelf kan doen, moet je vooral zelf regelen. Gemeentegrensoverschrijdende handhavingssproblematiek moet je daarnaast op een verstandige wijze bovenregionaal organiseren in een uitvoeringsdienst.

### **Omgevingsdiensten**

De Commissie Mans concludeert dat de huidige handhavingssstructuur zich kenmerkt door een grote mate van fragmentatie, gepaard gaande met vrijblijvendheid in de samenwerking en uitvoering. Er zijn meer dan 500 instanties bij betrokken. De handhaving voldoet in veel gevallen niet aan de eisen van een effectieve, efficiënte en voor burgers en bedrijven zo min mogelijk belastende nalevingsstrategie, waarbij de aanpak van de “aangepaste reactie” centraal staat. De kern van het probleem is dat de schaal van veel gemeenten te klein is voor de vereiste schaal waarop de handhaving van de omgevingsregelgeving moet plaatsvinden. Het mobiliseren van de vereiste professionaliteit vergt grootschalige diensten. De Commissie Mans stelt derhalve voor om 25 toezichtregio's in te richten, die qua grondgebied gelijk zijn aan de 25 veiligheidsregio's c.q. politieregio's. Het lijkt effectief om de schaalgrootte van de uitvoeringsorganisatie te koppelen aan deze schaalgrootte. Dit vergemakkelijkt de afstemming tussen strafrecht en bestuursrecht. Het kernprincipe is adequaatheid. De essentie is dat de uitvoering zo effectief als mogelijk georganiseerd moet worden. De heer Mans geeft aan dat het aantal van 25 omgevingsdiensten “ geen evangelie ” is. Wel moet gewaakt worden voor te veel differentie en daardoor te weinig kritische massa; robuustheid is belangrijk.

In het voorgestelde model behouden de decentrale overheden hun formele handhavingssbevoegdheden, maar maken bij de uitoefening daarvan gebruik van de omgevingsdienst. De omgevingsdienst houdt toezicht op de naleving, waarbij professionele maatstaven leidend zijn, en bereidt waar nodig een sanctiebesluit voor. Het bestuursorgaan neemt formeel de verantwoordelijkheid voor de beslissing en kan ook gemotiveerd afwijken van het voorstel van de uitvoeringsdienst. De diensten zouden de juridische vorm van een openbaar lichaam moeten hebben. De financiering en het ter beschikking stellen van

menskracht aan de diensten geschiedt door de deelnemende overheidsinstanties. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor de kwaliteit van het werk. Zij sturen de dienst tevens inhoudelijk op hoofdlijnen aan, door het stellen van gezamenlijke en in beperkte mate ook individuele prioriteiten. Ook de Minister van VROM kan prioriteiten stellen, die de diensten in acht moeten nemen. Tevens geeft de Minister richtlijnen inzake de informatiehuishouding, de nalevings- en sanctiestrategie en de samenwerking met andere bestuurlijke en strafrechtelijke partners. Daarnaast moet er een landelijke handhavingsuitvoeringsorganisatie komen voor het verrichten van taken die vanwege de benodigde specifieke expertise en/of hun geringe frequentie centraal moeten worden verricht, alsmede voor de opsporing en vervolging van zware milieudelicten. De Commissie concludeert tot slot dat bepaalde zaken op lokaal niveau moeten blijven. Genoemd worden woningtoezicht, het toezicht op de horecabranche, leefbaarheidszaken en omgevingsrechtelijke aspecten van evenementen.

De aanwezige bestuurders spreken vervolgens uitgebreid met de heer Mans over de bevindingen en aanbevelingen van zijn Commissie. Allen onderschrijven de "sense of urgency", het besef dat de tijd rijp is om de handhaving van het omgevingsrecht samen te verbeteren. Het rapport van de Commissie Mans wordt hiervoor gezien als een expert opinion en wordt derhalve als vertrekpunt genomen. De eerste stap is de nieuwe BHL-structuur die vanaf 2009 gehanteerd wordt; deze komt overeen met schaalgrootte van omgevingsdiensten.

De Commissie Mans refereert aan de handavingspiramide. Het BHL concludeert dat handhaving zich er uitstekend voor leent om taken op verschillende niveaus op te pakken. Handhavingstaken kunnen gedifferentieerd worden naar taken die op regionaal, subregionaal dan wel lokaal niveau moeten plaatsvinden. Deskundigheid moet goed georganiseerd worden.

De motie Huijbregts-Schiedon in de Eerste Kamer leidt ertoe het instellen van regionale omgevingsdiensten niet wettelijk verplicht gesteld kan worden. De bepalingen over kritische massa en kwaliteit nopen echter wel tot samenwerking. De heer Mans adviseert de Limburgse bestuurders om het heft in eigen hand te nemen, zo kunnen we de discussie in de Eerste en Tweede Kamer voor zijn. Er is bestuurlijke overeenstemming dat er in Limburg maximaal twee uitvoeringsdiensten moeten komen, één in Noord- en Midden-Limburg en één in Zuid-Limburg. In deze uitvoeringsdiensten kunnen naast handhavingstaken ook additionele taken worden ondergebracht. Uiteraard staat voorop dat eenieders bestuurlijke bevoegdheid hierbij ongemoeid blijft.

### **Handhaving en vergunningverlening**

Het rapport van de Commissie Mans gaat over toezicht en handhaving. Het Kabinet maakt in haar reactie op dit rapport een koppeling met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waardoor ook vergunningverlening bij de discussie wordt betrokken, alsmede het advies van de Commissie Oosting. De heer Mans adviseert de Limburgse bestuurders om dit gefaseerd op te pakken. Dit advies wordt ter harte genomen. Vergunningverlening in het kader van de Wabo is al enorme klus voor gemeenten; daar nu ook al een discussie over schaalgrootte aan koppelen is veel gevraagd. Uiteraard moet bij de ontwikkeling van de handavingslijn wel al rekening gehouden worden met het op termijn aansluiten van vergunningverlening.

De bestuurders onderschrijven nogmaals het belang van de scheiding van vergunningverlening en handhaving. Door deze scheiding houden vergunningverlening en handhaving elkaar scherp, zowel in de uitvoering, als op bestuurlijk en beleidsmatig vlak. Qua uitvoering lenen overigens zowel handhaving als vergunningverlening zich er voor om ze onder te brengen in een uitvoeringsdienst.

### **Verhouding bestuursrecht-strafrecht**

Het advies van de Commissie Mans gaat ook over de verhouding tussen bestuursrecht en strafrecht. Er moeten betere verbindingen worden gerealiseerd. Er zijn tal van oorzaken waarom de strafrechtelijke aanpak van met name milieucriminaliteit onvoldoende van de grond komt.

Cruciaal is het knelpunt van de informatiehuishouding, hier is veel in te behalen. Het blijkt voorts buitengewoon lastig te zijn om op vrijwillige basis werkbare afspraken te maken, ook tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhavers. Er moet een taakverdeling tussen bestuur en Openbaar Ministerie komen waarin tegen aanzienlijk meer overtredingen in beginsel alleen door het bestuur wordt opgetreden. De taakverdeling moet robuust zijn; het strafrecht moet zoveel mogelijk gereserveerd worden voor de (middel)zware milieucriminaliteit. Waar primair herstel mogelijk en gewenst is, zou het bestuur moeten optreden c.q. het voortouw moeten hebben; waar bestraffing mogelijk en gewenst is, zou het bestuur bij kleinere delicten en het Openbaar Ministerie bij (middel)zware delicten aan zet moeten zijn.

### **Advies voor Limburg**

Vervolgens is gesproken over de doorvertaling van het advies van de Commissie Mans naar de Limburgse samenwerkingspraktijk. Hoe moeten we het aanpakken? De Commissie Mans heeft niet nagedacht over de implementatie; Den Haag is nu aan zet. Voorgesteld wordt om vooruitlopend op de landelijke ontwikkelingen pilots in Limburg te organiseren. De vraag wordt gesteld in hoeverre we dan het risico lopen dat de Limburgse aanpak uiteindelijk toch niet zou passen in de Haagse koers. De heer Mans antwoordt dat het zelf nemen van de regie helemaal past in de filosofie van de Commissie. Als je als regio zelf start met het verbeteren van de handhavingsstructuur, kan dit dienen als landelijk voorbeeld. Hij is verheugd te constateren dat er in Limburg draagvlak bestaat om de uitvoering van de handhaving op een hoger niveau te tillen. Hij adviseert gewoon te beginnen, onderwerpen voor een gezamenlijke aanpak te benoemen en vooral te bekijken welke lering hieruit getrokken kan worden.

Uit de fusie bij de waterschappen blijkt dat er winst te behalen valt met toezicht en communicatie. Juist door toezicht te prioriteren en mensen speciaal op te leiden, bereik je begrip voor de regels (compliance assistance). De waterschappen zijn er geen voorstander van om te starten met het inrichten van een handhavingsloket per gemeente en daarna pas te gaan opschalen naar regionaal niveau. Zij willen het waterbeleid graag meteen onderbrengen in een uitvoeringsdienst.

Er wordt gevraagd of een omgevingsdienst wel nodig is, als een gemeente geen handhavingsprobleem heeft. De heer Mans geeft aan dat je de vraag moet stellen of je de handhaving wel goed aanpakt. De handhavingsmoraal kun je bijvoorbeeld gemakkelijker borgen als de uitvoeringsorganisatie meer op afstand staat. De essentie is dat er sprake moet zijn van een adequate uitvoeringsorganisatie die zorgt dat de bestuurder een degelijk handhavingsadvies krijgt, aan de hand waarvan hij vervolgens zelf een handhavingsbeslissing neemt. Inspecteur Robberse wijst er op dat er niet alleen aandacht moet zijn voor lokale handhavingstaken, maar ook voor regionale problemen die getackeld kunnen worden met een uitvoeringsdienst.

### **3 Limburgse koers en ambitie**

Gedeputeerde Lebens stelt de volgende vragen: Hoe willen we in Limburg omgaan met alle ontwikkelingen die op ons afkomen? Wachten we de ontwikkelingen in het Haagse en het implementatietraject van VROM af? Of nemen we de regie in Limburg en starten we met het inrichten van omgevingsdiensten op onze eigen voorwaarden? Het resultaat van de discussie die hierop volgt zijn twee initiatieven voor pilots met als doel om te verkennen wat de mogelijkheden zijn om met alle partners in de desbetreffende regio te komen tot één uitvoeringsdienst. Een uitvoeringsdienst waarbij in ieder geval alle partners hun handavingsinspanningen onderbrengen; de taken kunnen vervolgens op verschillende niveaus worden uitgevoerd. In de pilots zal worden uitgezocht welke taken overkoepelend voor de gehele regio, welke op districtsniveau en welke op lokaal niveau (de basishandhaving) moeten worden opgepakt. De pilots zijn primair gericht op handhaving, nog niet op vergunningverlening. Ook wordt bekeken hoe de binding van de rijkspartners met de regionale aanpak kan worden gerealiseerd.

Burgemeester Cox acht het van belang dat we zo snel mogelijk beginnen en gaat een pilot op de schaal van de veiligheidsregio Zuid-Limburg organiseren. Vanuit de Tripool-gemeenten Sittard-Geleen, Maastricht en Heerlen zal hij het voortouw hiertoe nemen. Burgemeester Cremers en Burgemeester Van den Tillaar geven aan dat zij hier graag aan mee willen werken. Burgemeester Cremers stelt daarnaast voor om onafhankelijke oudbestuurders, zoals de heer Mans, bij de uitwerking van de pilots te betrekken. Het BHL stemt hiermee in. In de Zuidlimburgse pilot worden onderwerpen en prioriteiten benoemd die voor een gemeenschappelijke handavingsaanpak in aanmerking komen. Uiteraard worden hierover ook praktische afspraken gemaakt met de bovenregionale partners. Uiterlijk 1 april 2009 zal het plan van aanpak voor deze pilot gereed zijn.

Voor de regio Noord- en Midden-Limburg ligt er een aanbod van Burgemeester Mengde om de samenwerkingspilot die al loopt in de regio Venray te verbreden. Burgemeester Evers is voorstander van verbreding naar de schaalgrootte van de veiligheidsregio. Hij neemt in nauw overleg met Burgemeester Hanselaar en Wethouder IJff het initiatief om zeer kort na het overleg in de Tweede Kamer over de ontwikkelingen met betrekking tot de handavingsstructuur (dit vindt plaats op 3 december 2008) alle portefeuillehouders handhaving van de Noord- en Middenlimburgse gemeenten bij elkaar te roepen. Doel van dit overleg zal zijn het bepalen van een gezamenlijke bestuurlijke koers en ambitie met betrekking tot handhaving in het perspectief van de –mogelijke- komst van regionale omgevingsdiensten en om in het verlengde daarvan te bezien wat de mogelijkheden voor een pilot in deze regio zijn. Ook de bovenregionale partners worden hier uiteraard bij betrokken. Het is de bedoeling om voor 1 april 2009 duidelijkheid te hebben over de te volgen koers en de pilot.

Het BHL is van mening dat de inhoud voorop moet staan, de probleemanalyse staat centraal; dit biedt de mogelijkheid voor een gedifferentieerde aanpak. De handavingsstructuur is volgend. Afsproken wordt, dat de voortgang van de pilots wordt gemonitord via de verschillende gremia van het Bestuurlijk Handavingsoverleg Limburg.

Gedeputeerde Lebens zal de resultaten van deze bestuursconferentie schriftelijk mededelen aan alle Limburgse handavingspartners.