



Samenwerkingsmodel bestuur- en strafrecht

Versienummer 3.0

Datum	29 februari 2024
Status	DEFINITIEF

Colofon

Projectnaam	Samenwerkingsmodel Straf- en bestuursrecht
Versienummer	3.0
Vergaderplaats	Den Haag en Utrecht

Bijlage(n)	4
------------	---

Auteur(s)	Interbestuurlijk programma VTH, pijler 2
-----------	--

Inhoud

1	Samenwerkingsmodel—5
2	Kernelementen van het samenwerkingsmodel—6
2.1	Taken en positionering—6
2.2	Deelnemers afstemmingsoverleg—7
2.3	Provinciale verantwoordelijkheden—7
3	Betekenis voor de doelen en ambitie van pijler 2 en pijler 5—8
3.1	Invullen doelen en ambitie pijler 2—8
3.2	Invullen doelen en ambitie pijler 5—8
4	Vervolg: besluitvorming en implementatie—10
Bijlage 1 Grafische weergave samenwerkingsmodel—11	
Bijlage 2 Bestaande samenwerkingsvormen (op provinciaal niveau)—12	
Bijlage 3 Tekst t.b.v. de Bijlage Handreiking Regionale Beleidscyclus—15	
Bijlage 4 Betrokken instanties—18	

Inleiding

Het doel van pijler 2 van het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) is het realiseren van een daling van de vermijdbare milieuschade door naleving door bedrijven van wet- en regelgeving en vergunningen en te komen tot een level playing field voor bedrijven. Dat doel wordt bereikt door:

1. De informatie-uitwisseling te verbeteren
2. De samenwerking tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partners te verbeteren
3. Effectievere inzet van het beschikbare instrumentarium
4. Meer prioriteit en inzet van capaciteit door boa's, politie, OM en ZM

Om de samenwerking en de informatie-uitwisseling te verbeteren is als resultaat voorzien dat in alle regio's/provincies overleggen op strategisch, tactisch en operationeel niveau plaatsvinden en dat deze bestuurlijk en beleidsmatig geborgd (raakvlak met pijler 5 en 6) zijn. Binnen pijler 5 is de betrokkenheid van de strafrechtelijke partijen een aspect van de regionale beleidscyclus en de daarvoor op te stellen Handreiking regionale beleidscyclus.

Om hieraan invulling te geven heeft in de periode vanaf medio 2023 een gezamenlijke werkgroep van pijler 2 en pijler 5 gefunctioneerd. Deelname daaraan vond plaats door vertegenwoordigers van de ministeries van JenV en van IenW, de provincies, diverse omgevingsdiensten, het OM/FP en de politie.

Deze werkgroep heeft uitvoering gegeven aan drie activiteiten opgenomen in het pijlerplan van pijler 2 te weten:

- Inventariseren of overlegstructuren bestaan op strategisch, tactisch en operationeel niveau
- Opstellen van een beoordelingskader (wat vinden wij een prima overleg vorm?)
- Met ketenpartners, aan de hand van eventueel beschikbare voorbeelden, inrichten van deze overlegstructuren in regio's/provincies

1 Samenwerkingsmodel

De werkgroep heeft gezocht naar een samenwerkingsmodel waarin de decentrale organisatie van de bestuursrechtelijke partijen en de in essentie landelijk georganiseerde strafrechtelijke partijen op een functionele en efficiënte wijze aan elkaar verbonden worden.

De werkgroep heeft daartoe een samenwerkingsmodel uitgewerkt waarbij op het niveau van het werkgebied van tenminste iedere provincie een afstemmingsoverleg wordt ingericht. Het gezamenlijk organiseren over meerdere provincies is daarbij mogelijk waarbij de betrokken provincies in gezamenlijkheid vormgeven aan de wettelijke verantwoordelijkheid (zie 3. Kernelementen van het samenwerkingsmodel).

Het model is ingericht rondom het werkveld van de 'grijze boa's en de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking hieromtrent. Dit betreft wetgeving voor onder andere bodem, afval, lucht en geluid en is vooral gefocust op milieubelastende activiteiten. De werkgroep ziet een duidelijke meerwaarde ontstaan in de samenwerking als ook andere 'kleursporen' aanhaken bij het samenwerkingsmodel.

Door een aantal van maximaal twaalf afstemmingsoverleggen is een efficiënte werkvorm gecreëerd voor de landelijke partners, waaronder OM/FP en politie, en de bijzondere opsporingsdiensten, om aan te sluiten. Voor de politie sluit dit in belangrijke mate aan op de regio-indeling van de organisatie van de Nationale Politie. Voor de omgevingsdiensten binnen het werkgebied van een provincie (of van enkele provincies gezamenlijk) is dit een extra stimulans voor de versterking van de onderlinge samenwerking bij dit onderwerp.

Dit samenwerkingsmodel is gebaseerd op de ervaring met verschillende samenwerkingsvormen binnen het gezamenlijke grondgebied van Gelderland en Overijssel ('Regio Oost') en binnen het grondgebied van Noord-Holland en Zuid-Holland. In bijlage 2 zijn deze voorbeelden kort weergegeven waarbij is aangegeven aan welke elementen van het hier voorgestelde samenwerkingsmodel in die provincies al invulling gegeven is. Er is momenteel nog geen voorbeeld waarin al alle elementen uit het hier voorgestelde samenwerkingsmodel in de praktijk invulling krijgen. Opgemerkt kan worden dat de ervaring met succesvolle samenwerking op regionaal en provinciaal niveau deels al teruggaat naar voorbeelden uit de jaren '90¹.

¹ Met dit samenwerkingsmodel wordt min of meer wordt teruggerepen op het model uit de periode jaren '90 van Regionaal ambtelijk en Bestuurlijk overleg (zogenaamde RAHO en RBHO, met een regio-niveau zonder toen nog een landelijk stelsel van OD's) en op provinciaal niveau het PHBO en PAHO, ondersteund door het SEPH (servicepunt handhaving). Op landelijk niveau waren er het ALOM en BLOM.

2 Kernelementen van het samenwerkingsmodel

De kernelementen van het samenwerkingsmodel in de vorm van provinciale afstemmingsoverleggen worden in de volgende alinea's nader uitgewerkt.

2.1 **Taken en positionering**

De taken hebben een tactisch/strategisch karakter en een operationeel karakter.

Tactisch/strategisch:

- het afstemmingsoverleg draagt zorg voor het in kaart brengen van provinciale/regionale opgaven, risico's en dreigingen op basis waarvan tot (bestuurlijke) keuzen voor provinciale/regionale prioriteiten voor de verschillende deelnemers gekomen kan worden;
- het afstemmingsoverleg draagt zorg voor de interactie met de landelijke ontwikkelingen en prioriteiten, zowel signalerend naar de landelijke overleggen over provinciaal/regionaal relevante prioriteiten en over knelpunten bij de uitvoering van regelgeving, of het ontbreken van relevante regelgeving als het vertalen van landelijke ontwikkelingen en prioriteiten naar de eigen provinciale/regionale activiteiten;
- de partners in het afstemmingsoverleg zorgen voor afstemming, samenwerking, financiering en capaciteit ten behoeve van de regionale invulling van de landelijke en regionale prioriteiten op het grensvlak van bestuursrecht en strafrecht;
- de partners in het afstemmingsoverleg stimuleren de onderlinge samenwerking op het terrein van de uitvoering van toezicht en handhaving en stimuleren dat deze samenwerking een zoveel mogelijk programmatisch karakter heeft.

Operationeel:

- het gezamenlijk, projectmatig aanpakken van toezichtactiviteiten in branches en ketens, en het vooraf beoordelen van de relevante aspecten vanuit eventuele (bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke) handhaving.
- een gestructureerde, zoveel mogelijk uniforme voorbereiding en behandeling van individuele zaken die in aanmerking voor een bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijke aanpak;
- de bespreking en begeleiding van individuele maatwerk-zaken en waar nodig het opschalen daarvan naar de LMK.

2.2 Deelnemers afstemmingsoverleg

De kern van het afstemmingsoverleg zal bestaan uit deelnemers van

- de omgevingsdiensten in een provincie;
- OM/FP;
- politie;
- de provincie (zie hierna)

Bij voorkeur wordt ook deelgenomen door, dan wel afstemming gezocht met

- de landelijke handhavingsdiensten van NVWA en ILT-IOD;
- de waterschappen en RWS.

2.3 Provinciale verantwoordelijkheden

Ten aanzien van de regionale coördinatie van de VTH-milieutaken, moet worden gewezen op de artikelen 18.26 en 18.27 van de Omgevingswet, waarin de provinciale coördinatietaak en het provinciaal handhavingsoverleg zijn vastgelegd ². Het geschetste samenwerkingsmodel kan vanuit de provincies op verschillende wijze worden ingevuld. Mimimaal wordt van de provincies verwacht dat een ambtelijke invulling/-facilitering van de coördinatie van ieder afstemmingsoverleg plaatsvindt.

² Artikel 18.26 eerste lid Omgevingswet:

Gedeputeerde staten dragen binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.

Artikel 18.27 Omgevingswet

Gedeputeerde staten stellen binnen de provincie een of meer overlegorganen in, waarin regelmatig overleg plaatsvindt over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak

3 Betekenis voor de doelen en ambitie van pijler 2 en pijler 5

In dit hoofdstuk wordt nader toegelicht hoe het samenwerkingsmodel bijdraagt aan het behalen van de doelen en ambities van pijler 2 en pijler 5 van het IBP VTH.

3.1 Invullen doelen en ambitie pijler 2

Met het geschetste samenwerkingsmodel wordt invulling gegeven aan de vanuit Pijler 2 geformuleerde doelstelling om de samenwerking tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving te verbeteren. Door te prioriteren op basis van informatie uit het strafrecht (Dreigingsbeeld) en bestuursrecht (Omgevingsanalyse) kan de beschikbare capaciteit gericht worden ingezet en kan in samenhang de meest effectieve interventie worden gekozen.

Daarmee wordt invulling gegeven aan het tweerichtingsverkeer: het is zowel voor bestuursrechtelijke handhaving als voor strafrechtelijke handhaving van belang om vooraf elkaars prioriteiten te kennen. Bij het uiteenlopen en onvoldoende afstemmen van die prioriteiten zal voor bijvoorbeeld een strafrechtelijke prioriteit (te) weinig informatie beschikbaar kunnen zijn bij de regionale (bestuursrechtelijke) partijen, of te weinig middelen beschikbaar kunnen zijn voor langdurige complexe procedures (denk aan de procedures om vergunningvoorschriften aan te scherpen en/ of in de handhaving de grenzen op te zoeken). Het omgekeerde waarbij een regionaal prioritair bestuurlijk onderwerp bij de landelijk werkende strafrechtelijke partijen geen prioriteit heeft geldt dit evenzeer.

Tevens kan vanuit dit samenwerkingsmodel voorzien worden in een versterking van de interactie tussen de veelal landelijk opererende ketenpartners die samenkomen in de Strategische Milieukamer (SMK) en de regionaal werkende partijen, zowel voor de input vanuit regionale partijen voor de keuzen van landelijke prioriteiten in de SMK als voor het regionaal concretiseren van vastgestelde landelijke prioriteiten. Voor de grote strafrechtelijke onderzoeken betreft dit de relatie naar de LMK (Landelijke Milieukamer).

Het samenwerkingsmodel bouwt voort op diverse momenteel reeds functionerende provinciale samenwerkingsvormen tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke partijen. Deze ervaring wordt hiermee benut voor een versterking van de samenwerking binnen het grondgebied van ook andere provincies.

3.2 Invullen doelen en ambitie pijler 5

Vanuit Pijler 5 is relevant dat binnen ieder werkgebied van een omgevingsdienst periodiek (veelal 4- jaarlijks) het strategisch-bestuurlijk deel van de regionale beleidscyclus wordt doorlopen. In dit deel van de beleidscyclus zijn belangrijke producten: de Omgevingsanalyse en de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Jaarlijks vindt de operationele programmering plaats.

Voor Pijler 5 betekent het samenwerkingsmodel:

voor de per regio op te stellen Omgevingsanalyse : in ieder op deze wijze provinciaal georganiseerd afstemmingsoverleg zal gezamenlijk de analyse plaatsvinden van de maatschappelijke opgaven, risico's en 'dreigingen' die relevant zijn voor het werkgebied van ieder van de omgevingsdiensten. Deels kan dit de concretisering zijn van landelijk geïdentificeerde dreigingen en landelijke prioriteiten, en deels specifieke risico's en dreigingen binnen een provinciaal of regionaal gebied. Daarmee wordt de input verkregen voor het product

Omgevingsanalyse, welke de basis levert om te komen tot regionaal te bepalen prioriteiten in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie;

- voor de per regio bestuurlijk vast te stellen Uitvoerings- en Handhavingsstrategie: het samenwerkingsmodel maakt het mogelijk om vanuit iedere omgevingsdienst bij de voorbereiding van deze strategie met de strafrechtelijke partijen te spreken over de kaders en de onderwerpen die hierin voor ieder werkgebied bestuurlijk vastgelegd moeten worden. Dit zijn in elk geval: de toepassing van de LHSO, de invulling van de kwaliteitscriteria en de samenwerking conform het samenwerkingsmodel. Dit concretiseert daarmee de invulling van de wettelijk vereiste betrokkenheid van de strafrechtelijke partijen conform artikel 13.5, lid 3 en art 13.6, lid 2 van het Omgevingsbesluit.

- de operationele samenwerking tussen omgevingsdiensten binnen een (of meerdere) provincies kan hiermee in een logische structuur worden ingevuld. Bij de samenwerking kan worden gedacht aan het poolen van BOA-capaciteit, het gezamenlijk vormgeven van ketentoezicht en het gezamenlijk benutten van de schaarse kennis over specialistische doorlichtingen van bedrijven.

In bijlage 3 is de kern weergegeven van de tekst die vanuit Pijler 5 in de Handreiking regionale beleidscyclus t.b.v. trekkers van regionale planprocessen zal worden opgenomen.

- voor de per regio bestuurlijk vast te stellen Uitvoerings- en Handhavingsstrategie: het samenwerkingsmodel maakt het mogelijk om vanuit iedere omgevingsdienst bij de voorbereiding van deze strategie met de strafrechtelijke partijen te spreken over de kaders en de onderwerpen die hierin voor ieder werkgebied bestuurlijk vastgelegd moeten worden. Dit zijn in elk geval: de toepassing van de LHSO, de invulling van de kwaliteitscriteria en de samenwerking conform het samenwerkingsmodel. Dit concretiseert daarmee de invulling van de wettelijk vereiste betrokkenheid van de strafrechtelijke partijen conform artikel 13.5, lid 3 en art 13.6, lid 2 van het Omgevingsbesluit.

- de operationele samenwerking tussen omgevingsdiensten binnen een (of meerdere) provincies kan hiermee in een logische structuur worden ingevuld. Bij de samenwerking kan worden gedacht aan het poolen van BOA-capaciteit, het gezamenlijk vormgeven van ketentoezicht en het gezamenlijk benutten van de schaarse kennis over specialistische doorlichtingen van bedrijven.

In bijlage 3 is de kern weergegeven van de tekst die vanuit Pijler 5 in de Handreiking regionale beleidscyclus t.b.v. trekkers van regionale planprocessen zal worden opgenomen.

4 Vervolg: besluitvorming en implementatie

Om over de voorstellen te kunnen besluiten is het belangrijk om steun te hebben vanuit de diverse partijen.

In IBP-kader kan de bespreking en besluitvorming plaatsvinden binnen het Programmateam en de Stuurgroep IBP.

Parallel daaraan is het belangrijk om voor het verkrijgen van commitment deze notitie te bespreken met:

a. commitment voor het samenwerkingsmodel verkrijgen van de leidinggevendenden van de primaire deelnemers, te weten

- de leiding van OM/FP (actie Sjoerd Veerman/Rob de Rijck)
- de leiding van de politie (actie Emile Lindemulder)
- de omgevingsdiensten (actie Ronald Visser)

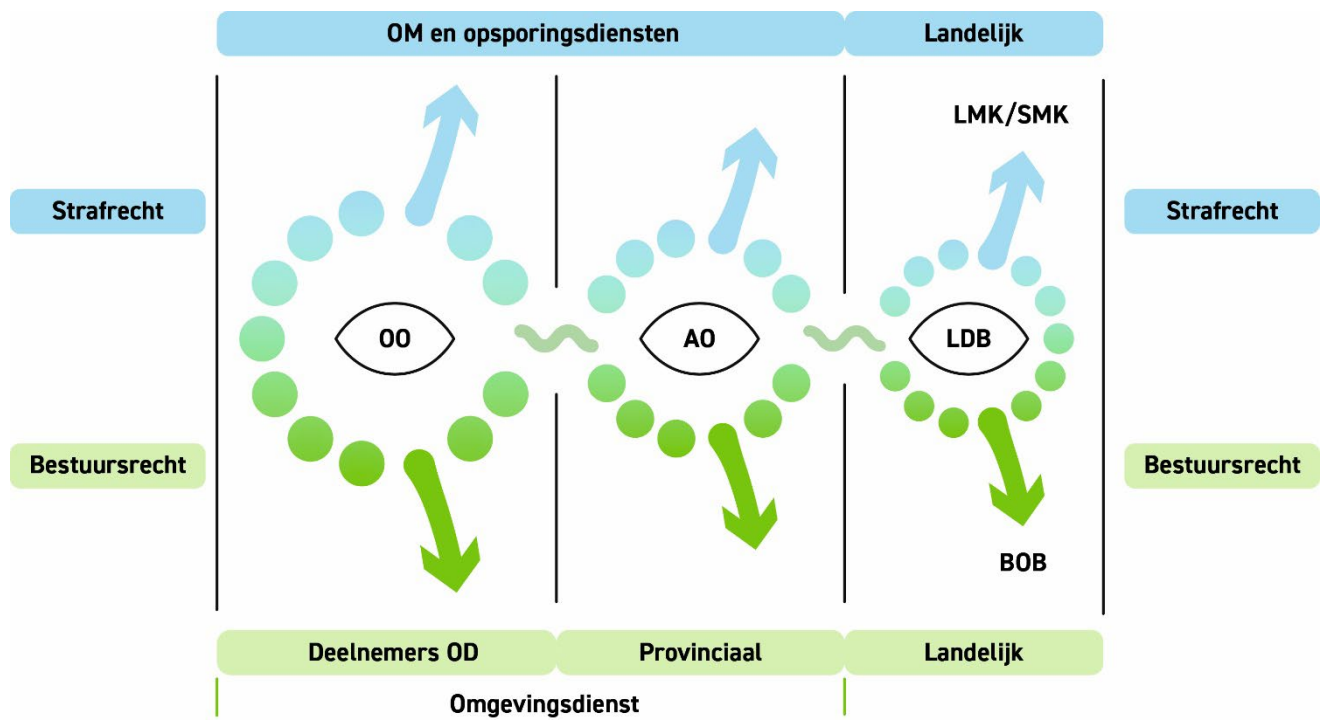
b. commitment bij provincies om het samenwerkingsmodel te ondersteunen en te faciliteren vanuit de provinciale coördinatie- en handhavingstaak (Astrid Franke).

Na deze principe-instemming ontstaat een kwartiermakersfase waarin de verdere uitwerking gaat plaatsvinden, waarbij

c. voor de provincies waarin al functionerende samenwerkingsvormen bestaan: de verkenning en uitbouw naar het in deze notitie geschetste samenwerkingsmodel.
d. voor de provincie die nog geen vaste vorm van samenwerking kennen: de verkenning en uitvoering om tot dit model te komen. Een aandachtspunt daarbij is te verkennen of en in welke provincies het de voorkeur verdient om het samenwerkingsmodel voor meerdere provincies te combineren.

Voor deze kwartiermakersfase kan ondersteuning worden geboden vanuit de middelen die beschikbaar zijn binnen het Ondersteuningsteam voor de implementatie van het IBP.

Bijlage 1 Grafische weergave samenwerkingsmodel



Bijlage 2 Bestaande samenwerkingsvormen (op provinciaal niveau)

Binnen enkele provincies functioneren op dit moment samenwerkingsvormen die een of meer elementen bevatten voor het in de notitie beschreven samenwerkingsmodel.

1. Landsdeel Oost (Gelderland – Overijssel)

Binnen landsdeel Oost is er begin 2013 gestart met het proefdraaien van overleggen tussen de omgevingsdiensten uit Gelderland en Overijssel, het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM/FP) en de politie. De overlegstructuur is ontstaan vanuit de behoefte om in Oost-Nederland gezamenlijk op te trekken en samen te werken. Daarvoor is het uitwisselen van onderlinge informatie tussen partners van cruciaal belang. Dit is vastgelegd in het 'Convenant gegevensuitwisseling en samenwerking'.

In de loop van de tijd hebben er evaluaties plaatsgevonden en is de invulling van de overleggen aangepast. De ambitie is om deze overleggen in de toekomst verder te ontwikkelen naar een meer programmatische vorm van samenwerking. Er zijn drie overleggen te onderscheiden:

- Het Tactisch Overleg Overijssel Gelderland (TOOG);
- Het Operationeel Overleg Overijssel Gelderland (OOOG);
- Het BOA-Overleg Overijssel Gelderland (BOOG).

TOOG

Het TOOG is een overleg over samenwerking op strategisch/tactisch niveau waarin de directeurs van de omgevingsdiensten, de teamleider/waarnemend teamchef team milieu van de politie en de officier van justitie namens het OM zijn vertegenwoordigd. In het TOOG kijkt men naar de in te zetten capaciteit en middelen die nodig zijn. In dit overleg wordt de beleidsmatige kant belicht.

OOOG

Het OOOG is een belangrijke schakel tussen het TOOG en BOOG. Het OOOG is een operationeel overleg waarin bestuursrechtelijke én strafrechtelijke componenten een rol spelen. Er vindt o.a. afstemming plaats over de samenwerking. In dit overleg zitten o.a. BOA-coördinatoren van de omgevingsdiensten, operationeel specialisten/experts milieu van de politie en de beleidsadviseur milieucriminaliteit van het OM. Er worden alleen onderwerpen geagendeerd die voor alle deelnemende partners interessant of noodzakelijk zijn.

BOOG

In het BOOG staat de inhoud centraal. Dit betekent dat het vooral gaat om het bespreken van casussen. Het BOOG is voornamelijk strafrecht. Verder staan kwaliteitsverhoging en kennisdeling in dit overleg centraal. In dit overleg sluit vanuit het OM een officier van justitie aan en verder zitten bij het overleg BOA's van de omgevingsdiensten en specialisten van de politie.

De kern van deze samenwerking komt sterk overeen met het nu in de notitie voorgestelde samenwerkingsmodel: vaste overleggen op verschillende niveaus waaraan alle omgevingsdiensten en OM/FP en politie deelnemen. Verschil is dat in Landsdeel Oost de provincie nog niet betrokken is en dat er ook nog geen deelname of afstemming is met de waterschappen en andere landelijke handhavingsdiensten (ILT-IOD, NVWA).

2. Noord-Holland

Binnen het grondgebied van deze provincie functioneert sinds 2013 een overlegstructuur van omgevingsdiensten, politie en FP. De aanleiding was de instelling van omgevingsdiensten en de nationale politie. Dit betreft een

- Selectieoverleg (SO, op tactisch niveau, dus de vaststelling van provinciale prioriteiten en de daartoe benodigde inzet van middelen).
- Milieu-informatieoverleg (MIO, operationeel niveau, dus op zaaksniveau afspraken maken over de inzet van strafrecht of bestuursrecht).

Deze structuur is het afgelopen jaar geëvalueerd en dit heeft geleid tot aanpassingen.

3. Zuid-Holland

Binnen het grondgebied van de provincie Zuid-Holland werken de 5 OD's in het kader van strafrechtelijke afhandeling van milieuzaken nauw met elkaar samen. De samenwerking heeft mede als doel de strafrechtelijke aanpak van milieudelicten binnen het grondgebied van de provincie Zuid-Holland zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. In dat kader zijn afspraken vastgelegd om zaken vanuit het toezichtproces aan te dragen voor strafrechtelijke interventies. En afspraken over de onderlinge benutting van BOA-capaciteit.

Stuur- en Weegsystematiek strafrecht Zuid-Hollandse Omgevingsdiensten – afspraken d.d. januari 2024.

Het besluitvormingsproces rond strafrechtelijke interventies wordt hiermee regionaal geoptimaliseerd en geüniformeerd. Hierbij staat centraal hoe zaken vanuit het toezichtsproces worden aangedragen voor strafrechtelijke interventies en het gemeenschappelijk overleg met het FP.

Vanuit een uniforme werkwijze en registratie binnen de 5 omgevingsdiensten ontstaat een goed overzicht van de lopende strafrechtelijke onderzoeken per omgevingsdienst in de provincie Zuid-Holland.

Met het FP vindt zes keer per jaar een 'fysiek' casusoverleg plaats. Zaken met een zekere complexiteit en die daarom afstemming behoeven met het FP komen in aanmerking voor bespreking tijdens het casusoverleg. Vanuit de omgevingsdiensten is een provincie-brede coördinator strafrecht (PCS) als rol in het leven geroepen; deze functie rouleert tussen de OD's voor steeds een termijn van 2 jaar. Deze coördinator organiseert het casusoverleg opsporing met het FP. In het casusoverleg kan worden besloten om zaken aan te dragen voor de Landelijke Milieukamer (LMK).

"Samenwerkingsovereenkomst optreden op elkaars grondgebied voor BOA's domein II in dienst van de Zuid-Hollandse omgevingsdiensten"- Convenant BOA Zuid-Hollandse omgevingsdiensten d.d. november 2023.

Ter borging van een adequate opsporing en handhaving geeft dit convenant de basis om BOA's van de OD's in te kunnen zetten op elkaars grondgebied, teneinde

optimaal gebruik te maken van de in de regio aanwezige (BOA) opsporings- en handhavingscapaciteit. Onderdeel hiervan is het aanwijzen van een gezamenlijke BOA-coördinator.

Medeondertekening heeft plaatsgevonden door de Hoofdofficier van Justitie (FP Amsterdam) en de Korpschefs van de eenheden Haaglanden en Rotterdam.

De kern van deze samenwerking tussen de omgevingsdiensten is casusgericht, dus bevindt zich op operationeel niveau. Vanuit deze samenwerking is er op het niveau van het grondgebied van de provincie Zuid-Holland een Casusoverleg van de gezamenlijke omgevingsdiensten met het FP. Aan de samenwerking van de 5 omgevingsdiensten is een formele en gestructureerde invulling gegeven is met de aangegeven afspraken over werkwijzen en onderlinge inzet van BOA-capaciteit. Deze (operationele) samenwerking van omgevingsdiensten onderling en met FP is een van de elementen van het voorgestelde samenwerkingsmodel. Er zijn binnen de provincie nog geen vaste overlegkaders op meer tactisch-strategische en verder ontbreekt nog de deelname van de provincie, de politie, de waterschappen en andere landelijke handhavingsdiensten.

4. Noord-Brabant

Binnen deze provincie bestaan naast een bestuurlijk overleg (BPO -Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht) een aantal ambtelijke overleggen:

- op operationeel/casus-niveau (ambtelijk): 6 wekelijks, met deelname van de OD's, FP, politie en de waterschappen. Voorzitterschap bij het FP. Provincie neemt geen deel omdat zij zelf geen operationele, uitvoerende VTH-taken hebben.
- op tactisch-strategisch niveau (ambtelijk): indicatief 3-4 keer per jaar, deelname leidinggevend OD's, FP, politie, waterschappen en provincie. Voorzitterschap ligt bij de provincie.

Beide ambtelijke overleggen komen qua opzet en deelname redelijk overeen met de voorstellen in deze notitie.

Bijlage 3 Tekst t.b.v. de Bijlage Handreiking Regionale Beleidscyclus

Betrokkenheid van OM/Functioneel Parket) en politie in de regionale beleidscyclus

Voor een integrale uitvoering en handhaving van het omgevingsrecht is een goede samenwerking tussen de omgevingsdiensten en de strafrechtelijke partijen (zoals OM/functioneel parket en de Politie en Bijzondere opsporingsdiensten als ILT-IOD) essentieel.

Voor deze samenwerking en het daadwerkelijk uitvoeren van de daarin gemaakte afspraken is vereist dat

- er een vaste structuur is voor deze samenwerking. Deze samenwerking is – conform een besluit van de Stuurgroep IBP-VTH - ingericht op operationeel, tactisch en strategisch niveau en regionaal geïmplementeerd. Dit samenwerkingsmodel wordt hieronder nader toegelicht;
- de bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) zorgen voor vaststelling van de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht) zodat Omgevingsdiensten en strafrechtpartners helder hebben hoe gewerkt wordt.
- de omgevingsdiensten binnen iedere regio voldoen aan de landelijk vastgestelde kwaliteitscriteria, welke relevant zijn voor de invulling van het onderzoek en de voorbereiding van strafrechtelijke handhaving. En daarmee over voldoende gekwalificeerde capaciteit voor deze taken beschikken.
- ook bij OM/FP en politie voldoende gekwalificeerde capaciteit beschikbaar is. Deze voorwaarde voor samenwerking moet door die partijen zelf worden ingevuld; dit wordt in deze bijlage niet uitgewerkt.

In deze bijlage wordt ingegaan op de IBP-afspraken met betrekking tot het Samenwerkingsmodel, de relevante kwaliteitscriteria en aan de wettelijke vereisten over de samenwerking met de strafrechtelijke partijen bij het opstellen van verschillende producten van de regionale beleidscyclus.

1. Samenwerkingsmodel

De kern van het samenwerkingsmodel is een afstemmingsoverleg op het werkgebied van tenminste iedere provincie. Het gezamenlijk organiseren over meerdere provincies is en blijft mogelijk waarbij de betrokken provincies in gezamenlijkheid vormgeven aan de wettelijke verantwoordelijkheid.

In dit afstemmingsoverleg wordt het werkveld van de 'grijze boa's' en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking geformaliseerd. Dit betreft wetgeving onder andere rondom bodem, afval, lucht en geluid en is vooral gefocust op milieubelastende activiteiten. Aanbevolen wordt om ook andere 'kleursporen' aan te haken bij de afstemmingsoverleg.

Door een aantal van maximaal twaalf afstemmingsoverleggen is efficiënte werkvorm gecreëerd voor de landelijke partners om aan te sluiten. Voor de politie sluit dit in belangrijke mate aan

op de regio-indeling van de organisatie van de Nationale Politie. Voor de omgevingsdiensten binnen het werkgebied van een provincie (of van enkele provincies gezamenlijk) is dit een extra stimulans voor de versterking van de onderlinge samenwerking bij dit onderwerp.

De kern van het Afstemmingsoverleg zal bestaan uit deelnemers van

- de omgevingsdiensten in een provincie;
- OM/FP;
- politie;
- de provincie.

Bij voorkeur wordt ook deelgenomen door, dan wel afstemming gezocht met

- de landelijke handhavingsdiensten van NVWA en ILT-IOD;
- de waterschappen.

Het Afstemmingsoverleg is het knooppunt in de beleidscyclus: tussen strategische, bestuurlijke, landelijke afstemming (BOB, SMK/LMK) en de regionale (bestuurlijke) prioriteiten en de operationele uitvoering. Het Afstemmingsoverleg zorgt voor afstemming, samenwerking, financiering en capaciteit ten behoeve van de regionale invulling van de landelijke en provinciale prioriteiten op het grensvlak van bestuursrecht en strafrecht.

2. LHSO en landelijke kwaliteitscriteria

Door het gebruik van LHSO is er een eenduidige basis voor de werkwijzen van omgevingsdiensten en strafrechtelijke partners.

In de landelijke kwaliteitscriteria zijn de criteria vastgelegd voor het beschikken over voldoende kritische massa van verschillende typen functies. Voor de daadwerkelijke voorbereiding, uitvoering van c.q. participatie in strafrechtelijke handhavingsonderzoeken door omgevingsdiensten zijn in elk geval van belang de eisen voor

- 5. Toezicht en handhaving milieu;
- 6. Toezicht en handhaving bodem;
- 11. Ketentoezicht

12. Buitengewone opsporing natuur en milieu en fysieke leefomgeving (BOA-functie).

Afhankelijk van de breedte van de plus-taken van een omgevingsdienst kunnen ook de eisen voor andere taken relevant zijn.

3. Samenwerking met strafrechtelijke partijen bij producten van de regionale beleidscyclus

Voor enkele producten uit de Regionale Beleidscyclus kan worden aangegeven wat de punten 1 en 2 betekenen. Deels betreft dit vereisten vanuit het Omgevingsbesluit voor die verschillende producten.

Product Omgevingsanalyse

In de Omgevingsanalyse is in Stap 4 van de Handreiking Regionale Beleidscyclus voorzien dat andere partijen bij de omgevingsanalyse betrokken worden. De betrokkenheid van politie en OM/FP vindt plaats in het afstemmingsoverleg dat voor het grondgebied van iedere provincie (of enkele provincies) vormgegeven is. Vanuit de politie-eenheid of – eenheden, OM/FP en de andere deelnemers wordt in dat kader periodiek de informatie ingebracht over regionaal relevante dreigingen. In het afstemmingsoverleg vindt voorts voor de omgevingsanalyse de beoordeling van de regionale relevantie en doorvertaling van de landelijke thema's van de Strategische Milieukamer (dreigingsbeeld Milieucriminaliteit), respectievelijk van het Bestuurlijk Omgevingsberaad plaats.

Product Uitvoerings- en Handhavingsstrategie

In het onderdeel van de UenH-strategie over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving dient in elk geval ingegaan te worden op

1. de samenwerking tussen de omgevingsdienst en de strafrechtelijke partijen, veelal zal deze samenwerking de vorm hebben van een periodiek overleg op operationeel en tactisch niveau tussen de strafrechtelijke partijen en de omgevingsdiensten binnen het grondgebied van een provincie (of meerdere provincies), als uitwerking van het in IBP-kader ontwikkelde samenwerkingsmodel. Ook de onderlinge samenwerking van die omgevingsdiensten is daarbij een relevant onderwerp
2. de omgevingsdienst zich voor het optreden bij overtredingen baseert op de LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht) en dat de bevoegde gezagen de LHSO bestuurlijk hebben vastgesteld;
3. de omgevingsdienst invulling geeft aan de voor de integrale handhaving vereiste kwaliteitscriteria;
4. de omgevingsdienst kan beschikken over de middelen om aan deze onderwerpen invulling te geven.

Met de strafrechtelijke partijen (OM/FP en politie) is in het kader van het IBP afgesproken de (concept-)teksten van de UenH-strategie over deze onderwerpen in dat gezamenlijke overleg gedeeld zullen worden.

Daarmee wordt invulling gegeven aan de wettelijk vereisten van het Omgevingsbesluit (Ob), te weten:

- artikel 13.5 (uitvoerings- en handhavingsstrategie), lid 3

"De handhavingsstrategie wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving." Nb: het wat open en vage begrip 'zo nodig' wordt met deze afspraak geconcretiseerd.

- artikel 13.6 (inhoud uitvoerings- en handhavingsstrategie), lid 2

"De handhavingsstrategie biedt ook inzicht in:

a. de afspraken die door de bestuursorganen onderling en met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijk handhaving zijn gemaakt over samenwerking bij en afstemming van werkzaamheden."

Product Uitvoeringsprogramma

In het Uitvoeringsprogramma worden de regionale opgaven en ambities vertaald naar de kernpunten voor de uitvoering van taken door de omgevingsdienst.

In het kader van het IBP is afgesproken concepten van het Uitvoeringsprogramma worden besproken met de strafrechtelijke partijen (in de vaste overleggen over bestuursrecht en strafrecht). Daarmee wordt door een omgevingsdienst invulling gegeven aan het (op zich open en vage vereiste van het Omgevingsbesluit (Ob) in artikel 13.8 (uitvoeringsprogramma), lid 2:

'Het uitvoeringsprogramma wordt zo nodig afgestemd met de instanties die zijn belast met de strafrechtelijke handhaving.'

Bijlage 4 Betrokken instanties

1 Provincie en gemeente

De provincie en gemeente zijn bevoegd gezag voor het merendeel van de VTH-taken uit de Omgevingswet, waaronder het basistakenpakket dat op grond van artikel 18.22 Omgevingswet verplicht aan Omgevingsdiensten worden opgedragen. Omgevingsdienst verrichten deze basistaken (eventuele plustaken) in opdracht of mandaat van bevoegd gezag (gemeente of provincie). De keuze voor mandaat of opdrachtverlening voor de voorbereiding van de basis- en eventuele plustaken is aan de gemeente of provincie, dat betreft een vrije bevoegdheid. Vanuit de aanbevelingen van de commissie van Aartsen is er binnen het Interbestuurlijk Programma VTH (hierna: IBP-VTH) wel een sterke voorkeur voor een verregaande landelijk geharmoniseerde mandaatregeling. Binnen Pijler 5 van het IBP-VTH wordt hiervoor een landelijke model-mandaatregeling opgesteld.

Naast de rol van bevoegd gezag, heeft de provincie een taak rondom afstemming en coördinatie van overleggen. De formele basis voor de invulling van betrokkenheid is gebaseerd op de Omgevingswet, artikel 18.26 en 18.27 waarin de provinciale coördinatie taak en het provinciaal handhavingsoverleg zijn vastgelegd.

Op grond van 18.26, lid 1 van de Omgevingswet dragen Gedeputeerde Staten binnen de provincie zorg voor de coördinatie van een onderling afgestemde uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak. Gedeputeerde Staten stellen verder binnen de provincie een of meer overlegorganen in, waarin regelmatig overleg plaatsvindt over de kwaliteit, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitoefening van de uitvoerings- en de handhavingstaak (artikel 18.27 Omgevingswet).

2. Omgevingsdiensten

De omgevingsdiensten zijn het fundament onder het VTH-stelsel. Uit art. 18.21 van de Omgevingswet (Ow) vloeit de verplichting voort voor gemeenten en provincies om een omgevingsdienst in te stellen voor de uitoefening van de uitvoeringstaak en handhavingstaak. De uitvoering van de taken 'toezicht en handhaving' is momenteel geheel of ten dele vanuit de bevoegd gezagen gemandateerd aan de directeur van de omgevingsdienst. In het kader van het IBP is een model-mandaatbesluit opgesteld dat voorziet in een volledige mandatering. Een deel van de VTH-taken moeten als verplichte basistaken worden uitgevoerd door de omgevingsdienst (art. 18.22 Ow). Daarnaast kunnen plustaken door de omgevingsdienst worden uitgevoerd. In totaal zijn zes omgevingsdiensten gespecialiseerd om ook VTH-taken uit te voeren bij de meest risicovolle bedrijven. De omgevingsdiensten voeren inspecties uit waarbij wordt gecontroleerd op naleving van regels en vergunningsvoorschriften. Als overkoepelende vereniging is de Omgevingsdienst NL opgericht. Omgevingsdienst NL versterkt kennis en expertise, bijvoorbeeld door cursussen aan te bieden via Omgevingsdienst NL Academie, en faciliteert en ondersteunt de samenwerking tussen de omgevingsdiensten. Ook bevordert Omgevingsdienst NL de uniformiteit en uitwisseling van data. Daarnaast vindt onder regie van Omgevingsdienst NL een vierjaarlijkse visitatie plaats bij elk van de omgevingsdiensten. De scope van deze visitaties omvat o.a. de kwaliteit van de VTH-processen, inclusief de mechanismen van de pdca-cyclus. Het ambtelijk bestuurlijk samenspel is ook een belangrijk onderwerp, de rol van het bestuur en de invloed van politiek-bestuurlijk context vallen er ook onder. Tevens is er aandacht voor de belemmeringen en kansen in relatie tot wet- en regelgeving, ketensamenwerking en strafrecht.

Op dit moment kennen we 28 Omgevingsdiensten in Nederland. Geclusterd in de 12 provincies.

Seveso

Zes omgevingsdiensten zijn gespecialiseerd in Seveso-taken. Seveso heette tot 1 januari 2024 Brzo. Seveso-omgevingsdiensten houden toezicht op risicovolle bedrijven die werken met gevaarlijke stoffen die giftig, ontvlambaar of explosief zijn. Als er met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen iets misgaat, kan dit leiden tot grote milieu- en/of gezondheidsrisico's. De zes Seveso-omgevingsdiensten zijn:

- [Omgevingsdienst Groningen](#) (Groningen, Drenthe, Fryslân)
- [Omgevingsdienst Regio Nijmegen](#) (Overijssel, Gelderland)
- [Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied](#) (Noord-Holland, Flevoland, Utrecht)
- [DCMR Milieudienst Rijnmond](#) (Zuid-Holland en Zeeland)
- [Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant](#) (Noord-Brabant)
- [Omgevingsdienst Zuid-Limburg](#) (Limburg)

Landelijke dekking

3. Functioneel Parket

Het Functioneel Parket (FP), een specialistisch en landelijk onderdeel van het OM, is onder andere belast met het bestrijden van milieucriminaliteit en is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van middelzware en zware milieucriminaliteit. Om die reden ligt het voor de hand om het toezicht op de boa's die zich bezighouden met milieuhandhaving te beleggen bij het FP. Dit is geregeld in art. 7.3 Beleidsregels boa's. Als toezichthouder ziet het FP erop toe dat de boa zijn opsporingstaak naar behoren vervult en de opsporings- en politiebevoegdheden op juiste wijze uitoefent.

4. Nationale Politie

Volgens art. 3 Politiewet is de politie belast met twee taken, namelijk het handhaven van de rechtsorde en het verlenen van hulp. Strafrechtelijke handhaving van milieuwetgeving behoort dus ook tot het generieke takenpakket van een agent en wordt gezamenlijk met boa's en BOD-en uitgevoerd. Daarnaast beschikt elke politie-eenheid over een milieurecherche team en heeft de politie het Team Milieu van de Dienst Landelijke Recherche voor een landelijke aanpak van milieudelicten. Vanwege een capaciteitstekort bij de politie is de rol van de boa's wat betreft de opsporing van milieucriminaliteit vergroot en geprofessionaliseerd.

5. Rijksoverheid

De staatssecretaris van IenW is stelselverantwoordelijk voor VTH. Dat houdt in dat bewindspersonen aanspreekbaar zijn op de werking van het VTH-stelsel. IenW voert een tweejaarlijks onderzoek uit naar de kwaliteit van het stelsel en brengt hierover verslag uit aan de Kamer. Daarbij is IenW verantwoordelijk voor de normering en condities van de inrichting van omgevingsdiensten.

De Minister van JenV is stelselverantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving en vervolging. JenV is ook verantwoordelijk voor het functioneren van het boa-bestel. Zo kan JenV besluiten om een boa politiebevoegdheden of geweldsmiddelen toe te kennen. Deze bevoegdheden worden toegekend door Dienst Justis, een taakorganisatie van JenV.

De Minister van JenV bepaalt ook in welke gevallen een aanvullend opleidingsprogramma voor boa's nodig is. Sinds 2012 heeft JenV de taak om regie te voeren op de inhoud en de uitvoering van de bekwaamheidseisen van boa's

belegd bij de Exameninstelling Toezicht en Handhaving (ExTH). ExTH draagt zorg voor een landelijke, onafhankelijke en objectieve borging van de bekwaamheidseisen zoals vastgelegd in de Beleidsregels boa. Daarnaast bewaakt de examencommissie, ingesteld door de minister van JenV, de kwaliteit van de examens. De invulling en uitvoering is belegd bij werkgevers en stakeholders. Tot slot zijn er landelijke toezichthouders die een belangrijke rol spelen bij de naleving van milieuwetgeving, zoals de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit (NVWA), de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) en de Belastingdienst. De ILT is de toezichthouder van onder andere IenW. Middels vergunningverlening, handhaving en het doen van onderzoek bevordert de ILT dat bedrijven, organisaties en overheidsinstanties de wetten en regels over de duurzame leefomgeving, fysieke veiligheid en woningcorporatiesector naleven. Alle toezichthouders beschikken over een Inlichtingen en opsporingsdienst (IOD), zoals de ILT-IOD. De vier diensten samen vormen de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en).

6. Buitengewoon opsporingsambtenaren

Uit artikel 2 van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) volgt dat een boa zorgdraagt voor de opsporing van strafbare feiten en de voorbereiding van eventuele vervolging van deze feiten. De Minister van JenV verleent de akte van opsporingsbevoegdheid (art. 10 BBO), stemt in met een examen waaruit de bekwaamheid blijkt (art. 16 lid 1 BBO), kan aanvullende bekwaamheidseisen stellen (art. 16 lid 2 BBO) en beëdigt de persoon tot buitengewoon opsporingsambtenaar (art. 18 BBO).

Het boa-bestel is opgedeeld in vijf inhoudelijke domeinen en één 'restdomein' (art. 5 Beleidsregels boa), wat betekent dat elke boa in beginsel is ingedeeld bij één van de volgende zes domeinen:

1. Domein I Openbare ruimte
2. Domein II Milieu, welzijn en infrastructuur
3. Domein III Onderwijs
4. Domein IV Openbaar Vervoer
5. Domein V Werk, inkomen en zorg
6. Domein VI Generieke opsporing

De opsporingsbevoegdheid van de boa blijkt uit de taakomschrijving en geldt voor strafbare feiten van de aangewezen wetgeving. De focus van deze verkenning ligt op domein II boa's. Een milieuboa is voor een belangrijk deel belast met de opsporing van (economische) milieudelicten. Ook is een milieuboa belast met de handhaving van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en art. 1 en 1a van de Wet op economische delicten (Wed) (art. 7.1. Beleidsregels boa). In art. 7.1 Beleidsregels boa worden daarnaast verschillende functiegroepen binnen de gespecificeerde milieuboa's uit domein II opgenoemd. De focus hier ligt op de functiegroep *milieuopsporingsambtenaar*. In de examencasuïstiek wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende kleursporen binnen de domein II boa's, namelijk groen, grijs, nautisch, waterschappen en inspectiediensten. Dit zijn geen formeel en juridisch afgebakende termen, maar worden wel vaak gebruikt bij het aanduiden van boa's. Groene boa's zijn onder andere belast met toezicht en handhaving van natuurwetgeving en zijn bijvoorbeeld boswachters. De grijze boa's, in dienst van bijvoorbeeld een omgevingsdienst, houden zich bezig met wetgeving omtrent bodem, afval, lucht en geluid en focussen zich voornamelijk op bedrijven. De nautische milieuboa's houden zich bezig met toezicht en handhaving van de scheepvaartverkeerswet en zijn bijvoorbeeld in dienst van Rijkswaterstaat. De boa's van de waterschappen houden zich bezig met de Waterwet. Tot slot zijn de inspectiediensten boa's werkzaam bij de rijksinspecties zoals de ILT en de NVWA.

7. Strategische Milieukamer (SMK)

De Strategische Milieukamer (SMK) is een coördinerend orgaan en heeft in grote lijnen de regie over de milieuhandhaving. De SMK bepaalt namelijk het beleid en de landelijke prioriteiten bij de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. De SMK is in het leven geroepen vanwege de complexiteit van het milieudomein, gezien de diverse betrokken ministeries, inspectiediensten en opsporingsinstanties. De hoofdofficier van het FP, de landelijke portefeuillehouder milieucriminaliteit van de politie, de inspecteurs generaal van het ILT, NVWA en Arbeidsinspectie en een vertegenwoordiger van de omgevingsdiensten geven in de SMK richting aan de strafrechtelijke aanpak van milieucriminaliteit. Ongeveer om de vier jaar biedt de SMK het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit aan, waarin vormen van milieucriminaliteit en de gevolgen hiervan worden uitgelicht. Het meeste recente rapport is aangeboden op 22 juli 2021. De Landelijke Milieukamer gaat over de dagelijkse leiding en afwegingen in afzonderlijke zaken. De Landelijke Milieukamer wordt aangestuurd door de SMK en geleid door de coördinerend Officier van Justitie voor milieucriminaliteit van het FP.

8. Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB)

Het Bestuurlijk Omgevingsberaad (BOB) bestaat uit de bestuurlijke vertegenwoordigers vanuit IPO/VNG/Unie van Waterschappen, het OM, de ministeries van BZK, J&V, SZW en wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van IenW. Het BOB komt minimaal drie keer per jaar bijeen. In het BOB wordt door alle partners vanuit zowel de eigen verantwoordelijkheid als ook een gezamenlijk gevoelde en gedragen verantwoordelijkheid, overleg gevoerd over het inrichten en functioneren van het VTH-stelsel.

Het BOB wordt voorbereid in een directeurenoverleg BOB (DO-BOB). Het DO-BOB wordt gevoed via signalen van beleidsmedewerkers van deelnemende partijen.