

Vergaderjaar 2004–2005

29 285

Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 6 juni 2005

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Milieu over het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur). Het doet mij genoegen om naar aanleiding van de reacties van de verschillende fracties vast te kunnen stellen dat het wetsvoorstel bij hen over het algemeen positief is ontvangen. Hierna zal ik graag, mede namens de Ministers van Justitie en van Verkeer en Waterstaat, reageren op de gestelde vragen.

Voor de toegankelijkheid van de memorie heb ik de reactie op de vragen voorzien van kopjes en met elkaar samenhangende vragen bijeengebracht.

Handreiking aanwijzingsbevoegdheden

Evenals de leden van de CDA-fractie hecht ik er grote waarde aan dat ook de provincies de Handreiking aanwijzingsbevoegdheden tot hun beleidsregel willen maken. Ik heb daarom de provinciebesturen bij brief van 29 april 2005 verzocht om de handreiking zo spoedig mogelijk als beleidsregel vast te stellen en mij hiervan op de hoogte te stellen. De handreiking is opgesteld ter vergroting van de voorspelbaarheid en de maatvastheid bij het toepassen van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen aanwijzingsbevoegdheden en bestuurlijk vastgesteld door het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen, VROM en V&W. Het is wenselijk dat alle provincies de handreiking als richtsnoer van hun handelen beschouwen en dat alle gemeenten en waterschappen zich daarvan bewust zijn.

Gevolgen wetsvoorstel voor bedrijven

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat ik inderdaad van mening ben dat met het wetsvoorstel de negatieve gevolgen voor bedrijven ten gevolge van verschillende toezichthouders worden verminderd. Door een verbeterde samenwerking en afstemming tussen de handhavingsinstanties zullen bedrijven minder

vaak met dubbele of niet op elkaar afgestemde handavingsbezoeken worden geconfronteerd. Ook zal het toezicht efficiënter worden. Uit een pilotonderzoek in Delfzijl naar de mogelijke vermindering van de toezichtlast voor de chemische industrie blijkt dat samenwerking loont.

Kwaliteitscriteria

De leden van de CDA-fractie willen voorkomen dat de gemeenten en waterschappen met twee toezichthouders en twee «sets» criteria worden geconfronteerd en vragen in dit verband naar mogelijkheden om de kwaliteitscriteria van het tweedelijnsstoezicht te incorporeren binnen de professionaliseringscriteria.

Het opleggen van de op het handavingsproces gerichte criteria geschiedt vanuit de veronderstelling dat de «inhoudelijke professionaliteit» van een organisatie niet adequaat kan zijn zolang de organisatie niet voldoet aan de gestelde minimumkwaliteitseisen. De provincie draagt er met de uitvoering van de regietaak zorg voor dat blijvend wordt voldaan aan deze criteria door de gemeenten en waterschappen.

Het tweedelijnsstoezicht van de VROM-Inspectie is gericht op de vraag of de met betrekking tot de uitvoering en handhaving van de milieuwetten bevoegde bestuursorganen hun wettelijke taken uitvoeren conform de verplichtingen en bedoelingen van die wetten. De VROM-Inspectie beschikt daarbij op grond van de milieuwetgeving over de bevoegdheid om plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen en inzage te hebben van gegevens en bescheiden. Op basis hiervan beschikt de VROM-Inspectie over informatie die ook voor gedeputeerde staten als regisseur van belang is.

In de huidige opzet van de gemeentenonderzoeken van de VROM-Inspectie vormt de naleving van de kwaliteitscriteria door de gemeenten een onderdeel van het veel meer omvattende onderzoek. In de regie van de provincie en de tweedelijnsstoezichtrol van de VROM-Inspectie zit dus een zekere overlap. De VROM-Inspectie heeft daarom werkafspraken gemaakt met de provinciale regisseurs. Beide partijen streven ernaar dat de regisseursrol van de provincie en de toezichtrol van de inspecties elkaar aanvullen en versterken (en willen uiteraard voorkomen dat gemeenten met dubbel onderzoek worden geconfronteerd). Daarnaast kan worden gemeld dat een vorm van toezicht op de juiste toepassing van VenW-waterwetgeving door andere overheden (m.n. waterschappen) door de Inspectie Verkeer en Waterstaat in ontwikkeling is.

De leden van de fractie van de VVD vragen om nadere informatie over de precisering van de kwaliteitscriteria om te komen tot toetsbare criteria en vragen tevens waarom pas later wordt bezien of de amvb kwaliteitseisen handhaving milieubeheer wordt aangevuld met kengetallen.

De op het handavingsproces gerichte kwaliteitscriteria stellen geen normatieve eisen aan de inhoudelijke beleidskeuzen van het bevoegd gezag. Ik wil deze benadering met het volgende voorbeeld illustreren. Het beschikken over een bestuurlijk vastgestelde toezichtstrategie en het daarnaar handelen is een – overigens goed toetsbare – eis van professionaliteit. Het bestuur bepaalt echter zelf of in die strategie wordt neergelegd dat bepaalde bedrijven eens per half jaar, eens per vijf jaar of alleen na klachten worden gecontroleerd. Uitgangspunt daarbij is dat het bestuur zichzelf, gebaseerd op een analyse van de (nalevings)tekorten en risico's, doelen en prioriteiten bij de handhaving heeft gesteld en daartoe heeft aangegeven welke activiteiten het met welke frequentie zal uitvoeren.

In theorie is het in dit voorbeeld mogelijk dat het bevoegd gezag een toezichtstrategie vaststelt met als inhoud: «Wij controleren slechts ingeval van klachten». Dit extreme voorbeeld maakt meteen de beperking van deze procesbenadering zichtbaar. Om die reden is in de nota naar

aanleiding van het verslag¹, op blz. 3, aangegeven dat het bij de onderhavige criteria gaat om minimumcriteria die nog verder worden ontwikkeld en als gevolg van ervaringen kunnen worden uitgebreid of verdiept. Het is dus zeker niet uitgesloten dat het professionaliteitsstreven (of de behoefte in de praktijk) het op termijn toch noodzakelijk maakt om bepaalde ondergrenzen aan de bestuurlijke keuzevrijheid te stellen. Mijn beleid is voornamelijk om dergelijke ontwikkelingen in eerste instantie aan de praktijk over te laten. De waarde van aldus ontwikkelde best practices is groter dan van een op rijksniveau opgelegde norm. Dergelijke ontwikkelingen krijgen uiteraard een plaats in het kader van de verplichte evaluatie van dit wetsvoorstel en de toekomstige amvb kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Commissie Alders

Met het hoofdlijnenakkoord zet het kabinet in op een herordening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de overheid en de samenleving, maar ook tussen de rijksoverheid en de decentrale overheden. De consequenties van deze nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling voor de rol en organisatie van het rijkstoezicht komen tot uiting in de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht-II. Ik kan de leden van de CDA-fractie die hiernaar informeren, mededelen dat het kabinet deze visie naar verwachting in de tweede helft van 2005 aan de Tweede Kamer zal toezenden, waarna de discussie over de toezichtsfunctie in het openbaar bestuur kan plaatsvinden. Deze visie wordt opgesteld op basis van enkele bouwstenen, die in de eerste helft van dit jaar worden afgerond. Eén van de bouwstenen voor de nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht is het onderzoek van een bestuurlijke werkgroep onder leiding van de Commissaris van de Koningin van de provincie Groningen, de heer Alders, naar de inrichting van het interbestuurlijk toezicht.

Stand van zaken professionaliseringsproject

De leden van de CDA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot het professionaliseringsproject. De leden van de fractie van de VVD vragen in dit verband of het op 1 januari 2005 gewenste niveau is bereikt.

De stand van zaken is als volgt. De eindmeting heeft inmiddels plaatsgevonden bij alle handhavingsinstanties en de resultaten daarvan zijn extern geverifieerd. Ik verwacht de provinciale rapportages eind mei 2005 te ontvangen. Halverwege juni 2005 zal het, door het IPO op te stellen, definitieve, landelijke beeld beschikbaar zijn, waarna de balans zal worden opgemaakt. Op basis van de straks beschikbare gegevens uit het professionaliseringsproject en de informatie waarover de regionale inspecties beschikken in het kader van het tweedelijnstoezicht, zullen de resultaten worden geanalyseerd.

Met het onderhavige wetsvoorstel krijgen primair gedeputeerde staten de bevoegdheid en de instrumenten om te interveniëren in situaties dat gemeenten of waterschappen nog niet aan alle kwaliteitseisen voldoen. Welke maatregel gewenst is en welke vorm van interventie passend is, zal straks een kwestie van provinciaal maatwerk zijn. Een en ander is inmiddels uitgewerkt in de hierboven genoemde Handreiking aanwijzingsbevoegdheden. De handreiking biedt handvatten ter ondersteuning van alle instanties die met het aanwijzingsinstrumentarium te maken kunnen krijgen en een toetsingskader voor de inzet van de verschillende aanwijzingsinstrumenten.

Op nu aanwezige, nog voorlopige resultaten van de eindmeting wil ik niet vooruitlopen. Dat zou niet alleen voorbarig zijn, maar zich ook slecht verdragen met de terzake met de betrokken overheden afgesproken zorgvuldige procedure.

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 6.

SEPH's

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie merk ik het volgende op. De huidige financiële ondersteuning van de SEPH's stopt per 1 juli 2005. Omdat alle partijen belang hechten aan de continuering van een goede landelijke en regionale samenwerking, worden nieuwe afspraken gemaakt voor de financiering hiervan. Andere ministeries worden hierbij betrokken.

Verplichte handhavingdienst

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de criteria voor het opleggen van de verplichting aan de provincies om een handhavingdienst in te laten stellen.

In de eerdergenoemde Handreiking aanwijzingsbevoegdheden hebben de betrokken overheden aangegeven wanneer en op welke wijze het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid zal worden ingezet.

Van de provincie wordt verwacht dat in eerste instantie wordt bekeken of de beoogde adequate handavingsstructuur via andere wegen/instrumenten dan het geven van aanwijzingen kan worden gerealiseerd.

Gebruikmaking van de bevoegdheid van de provincie tot het opleggen van de verplichting om een handhavingdienst in te stellen, geschiedt alleen als «ultimum remedium». Het stadium dat «afdoende oplossingen nog bij de individuele, slecht functionerende instanties of bij een bundeling van uitsluitend slecht functionerende instanties gevonden en afgedwongen zouden kunnen worden» moet voorbij zijn. De provincie moet uiteraard hebben geconstateerd dat de verplichte instelling van een handhavingdienst tot een daadwerkelijke oplossing van de problemen kan leiden.

Wanneer de beoogde adequate handavingsstructuur in een provincie niet wordt bereikt of in stand gehouden, kan de Minister van VROM tot het oordeel komen dat gedeputeerde staten van die provincie onvoldoende coördinatie uitoefenen of tekortschieten in het uitoefenen van hun bevoegdheden. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het structureel niet voldoen aan de afgesproken kwaliteitseisen door een substantieel aantal instanties, terwijl de provincie te afwachtend of reactief optreedt en initiatieven achterwege laat (i.c. niet handelt overeenkomstig de Handreiking aanwijzingsbevoegdheden).

De minister kan dan als ultimum remedium een aanwijzing geven aan de provincie tot het geven van een aanwijzing tot instelling van een handhavingdienst, indien de minister de provincie er via andere wegen niet toe kan brengen ervoor zorg te dragen dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in de provincie alsnog voldoende wordt gewaarborgd.

Regeldruk op provinciaal en regionaal niveau

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe wordt voorkomen dat de regeldruk op het provinciale en regionale niveau door de ontwikkeling van nadere procedures toeneemt en of monitoring hieromtrent plaatsvindt. De verwachting is dat dit wetsvoorstel niet leidt tot extra administratieve lasten. Dat geldt ook met betrekking tot de door deze leden bedoelde manuals en nadere procedures. Deze dienen de doelmatigheid en doeltreffendheid van het handavingsproces bij de betrokken overheden en veroorzaken geen toename van de regeldruk op het provinciale en regionale niveau voor burgers of bedrijven. De vraag met betrekking tot welke onderwerpen manuals en nadere procedures moeten worden vastgesteld, zal worden beantwoord in de amvb kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. De in dat besluit aan gemeenten, waterschappen, provincies en rijksinspecties voor te schrijven kwaliteitseisen zullen zijn

gebaseerd op de in 2002 door de betrokken overheden gezamenlijk ontwikkelde kwaliteitscriteria. Voorzover de uitvoering van de amvb monitoring vergt, vindt deze primair door de betrokken overheden zelf plaats. Gedeputeerde staten coördineren overeenkomstig artikel 18.3a van het wetsvoorstel de uitvoering van de amvb in de provincie.

Evaluatie toekomstige Wet Handhavingsstructuur

Er bestaat nog geen vastomlijnd beeld over het kader aan de hand waarvan de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de toekomstige Wet tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) zal gaan plaatsvinden. De leden van de fractie van de PvdA vragen hiernaar. Het verslag van deze evaluatie moet binnen twee jaar na de inwerkingtreding van het tot wet verheven wetsvoorstel Handhavingsstructuur aan de Staten-Generaal worden aangeboden, maar zover is het nog niet.

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de regering per motie verzocht¹ bij de evaluatie in elk geval aandacht te besteden aan de integrale handhaving, de ervaringen met de «eenloketaanpak» en de ervaringen van bedrijven en burgers. Voorts zou gekeken moeten worden naar de vermindering van het verticaal toezicht en van de administratieve lasten alsmede naar de mate waarin de huidige bevoegdhedenstructuur voldoet. Deze motie is aangenomen. Uitvoering van de motie leidt waarschijnlijk tot een verbreding van het evaluatie-onderzoek.

Graag ben ik bereid, indien een van de Kamers dat wenst, van gedachten te wisselen over het te hanteren evaluatiekader.

Het voorliggende wetsvoorstel houdt geen verband met de discussies over ZBO's in het toezicht en de handhaving, waaronder de Nederlandse emissieautoriteit. Op dit moment wordt niet gedacht aan een koppeling van de evaluatie van het wetsvoorstel aan die discussies. De leden van de fractie van de PvdA vragen hiernaar. De positionering van de ZBO's zal deel uitmaken van de hierboven onder het kopje «Commissie Alders» genoemde nieuwe Kaderstellende Visie op Toezicht 2005.

Politiemilieuteams

De stand van zaken met betrekking tot de oprichting van de regionale politiemilieuteams, waarnaar de leden van VVD-fractie informeren, is als volgt.

Op dit moment heeft nagenoeg elke politieregio een regionaal milieuteam met geormerkte en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting. Totaal gaat het hier om naar schatting 325 fte. Met deze regionale milieuteams wordt beoogd vooral milieudelicten in de sfeer van inrichtingen en werken op regionaal niveau doeltreffender en doelmatiger te kunnen opsporen. Verder is de Bovenregionale Recherchestructuur per 1 januari 2005 uitgebreid met zes interregionale milieuteams met een totale omvang van 120 fte. Op dit moment zijn de teams nagenoeg geheel gevuld.

Stroomgebieden kaderrichtlijn water

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie om nader in te gaan op de wijze waarop wordt omgegaan met de in de kaderrichtlijn water gehanteerde stroomgebieden merk ik het volgende op.

In het wetsvoorstel is in principe gekozen voor aansluiting van het werkgebied van een openbaar lichaam bij de politieregio. Deze keuze hangt nauw samen met de behoefte om de verplichte samenwerking tussen gemeenten (of waterschappen) op een voldoende grote schaal te dimensioneren. Daarnaast komt de keuze voor de politieregio de

¹ Kamerstukken II 2004/05, 29 285, nr. 12.

afstemming met de strafrechtelijke handhaving ten goede en wordt daarmee een bijdrage geleverd aan verbeterde afstemming met de handhaving op het gebied van de veiligheid en de brandweer. Aansluiting bij de politieregio voorkomt bovendien de behoefte aan een extra regionaal platform.

Ingevolge artikel 18.3e, tweede lid, kan gemotiveerd worden afgeweken van de politieregio. Dit is tot uitdrukking gebracht door het gebruik van de woorden «rekening houden met» in artikel 18.3e, tweede lid. Als blijkt dat een stroomgebied te verkiezen is boven de politieregio dan komt derhalve ook dat stroomgebied in aanmerking.

Onderzoek 27 gemeenten in Zuid-Holland en Zeeland

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD over mijn brief van 20 januari 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 22 343, nr. 102) merk ik op dat het onderzoek waarnaar ik verwijs, betrekking heeft op de uitvoering van de handhaving in de praktijk in 2004. Inmiddels zijn zowel bij provincies als gemeenten de uitvoering en handhaving van de wetten die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM vallen en van het beleid op het terrein van VROM, mede onder invloed van het professionaliseringstraject, weliswaar verbeterd maar nog niet op orde, zo blijkt uit de onderzoeken van de VROM-Inspectie. Daaruit blijkt echter ook dat het tweedelijns toezicht door de VROM-Inspectie een sterke impuls is voor de andere overheden om de eigen prestaties te verbeteren. Cruciaal is dat de komende periode nog de nodige stappen worden gezet om de noodzakelijke verbeteringen te bereiken.

De hiervoor bedoelde wetten en het hiervoor bedoelde beleid worden in belangrijke mate door decentrale overheden uitgevoerd, omdat dit bijdraagt aan de doelbereiking van die wetgeving en dat beleid. Op dit moment kan niet in het algemeen worden geconcludeerd dat gemeenten en provincies niet geschikt zouden zijn als handhaver. Er is wel voor gekozen om eventueel tekortschietende handhaving bestuurlijk aan te pakken. Vanaf 2005 moet door iedere instantie die met (bestuursrechtelijke) milieuwethandhaving is belast, worden voldaan aan de gezamenlijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Er komen binnenkort bovendien «stokken-achter-de-deur» in de vorm van aanwijzingsbevoegdheden ter beschikking, waaronder de mogelijkheid om gemeenten of waterschappen te verplichten tot samenwerking in regionale of provinciale handhavingsdiensten. Tenslotte is in het wetsvoorstel (artikel 18.8a) een bevoegdheid voor de Ministers van VROM en van V&W opgenomen om in een concrete situatie, gelet op de milieuhygiënische situatie, handhaving te vorderen van een in de bescherming van het milieu nalatig bestuursorgaan.

Ik vertrouw erop dat ik in deze memorie van antwoord uw vragen naar tevredenheid heb beantwoord en zie de afhandeling van dit wetsvoorstel met belangstelling tegemoet.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel