

Vergaderjaar 2002–2003

28 744

Wijziging van diverse wetten in verband met de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM en ter verbetering van de doelmatigheid van gegevensverstrekking met het oog op toezicht

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 20 augustus 2003

Het verheugt mij dat de leden van de fracties die vragen over het wetsvoorstel hebben gesteld, aangeven dat zij de instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM een goede zaak vinden. Ik ga ervan uit dat het stilzwijgen van de leden van de andere fracties ook als instemming mag worden uitgelegd.

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de fracties van CDA en SP stelden. Hieronder worden die vragen beantwoord.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de gevolgen die het wetsvoorstel heeft voor de toezichtrelatie tussen het inspectoraat-generaal en bedrijven. Die zijn er niet. De verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving van de VROM-regelgeving ligt in veel gevallen bij gemeenten of provincies. Gemeenten en provincies hebben in die gevallen dan ook primair een «toezichtrelatie» tot deze bedrijven. Het inspectoraat-generaal onderzoekt hoe gemeenten en provincies uitvoering geven aan hun wettelijke taken. Indien het inspectoraat-generaal bij het uitoefenen van toezicht bij een bedrijf constateert, dat sprake is van overtreding van VROM-regelgeving (en de gemeente of de provincie belast is met bestuursrechtelijke handhaving) is het inspectoraat-generaal niet bevoegd zelf (met mandaat van de minister) bestuursrechtelijk handhavend op te treden. Het zal dan het bevoegd gezag verzoeken om dit te doen, en stelt bij weigering door het bevoegd gezag daartegen zonodig beroep in. Als daartoe aanleiding is, kan het inspectoraat-generaal wel proces-verbaal opmaken, of de politie verzoeken dit te doen.

De opvatting van de leden van de SP-fractie dat de omvang en de kwaliteit van de formatie van het inspectoraat-generaal toereikend moeten zijn om een adequaat niveau van naleving en handhaving van de VROM-regelgeving te kunnen verwezenlijken, onderschrijf ik. Hierbij moet overigens worden opgemerkt, dat de taakstelling ten aanzien van de personeelsomvang van de rijksoverheid ook consequenties heeft voor het inspectoraat-generaal. Aangezien de omvang van het inspectoraat-

generaal gelimiteerd is, moeten scherpe keuzen worden gemaakt en prioriteiten worden gesteld. Zoals onder meer in de begroting voor 2003, maar ook in het in mei aan de kamer gezonden jaarrapport over 2002 is aangegeven, ontwikkelt de VROM-Inspectie momenteel een nalevingstrategie met de kaders voor deze prioriteitenstelling.

Decentralisatie en toezicht

Zoals naar voren komt uit de Jaarrapportage 2002 van het inspectoraat-generaal zijn de prestaties van gemeenten op het terrein van de handhaving van de VROM-regelgeving vaak nog sterk voor verbetering vatbaar (brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer van 21 mei 2003, VROM-03-0318). Om een adequaat niveau van handhaving te kunnen verwezenlijken is verdere professionalisering van de handhaving zonder meer noodzakelijk. Absolute zekerheid dat per saldo sprake zal zijn van adequate handhaving kan niet worden geboden. Wel kan een aantal ontwikkelingen worden genoemd die goede kansen bieden voor het verwezenlijken van de noodzakelijke professionalisering van de handhaving. Allereerst kan worden gewezen op de VROM-brede gemeenteonderzoeken die het mogelijk maken om de uitvoering en de handhaving van VROM-regelgeving in beeld te brengen en zondig corrigerend op te treden. Voorts kan voor wat betreft de milieuregelgeving worden gewezen op het traject «Professionalisering van de milieuwethandhaving» dat een initiatief is van het Ministerie van VROM, IPO, VNG, Unie van Waterschappen en het Ministerie van V&W (brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2002, kamerstukken II 2002/2003, 22 343, nr. 72). Afspraken zijn gemaakt die ertoe moeten leiden, dat op 1 januari 2005 een afgesproken kwaliteitsniveau zal zijn bereikt. Een wijziging van de Wet milieubeheer is in voorbereiding die het mogelijk maakt om in concrete gevallen te interveniëren indien dat noodzakelijk zou zijn. Ook zijn wijzigingen van de Woningwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening in voorbereiding, die mede gericht zijn op verbetering van de handhaving van deze wetten en mogelijkheden bieden voor interventie door de Minister van VROM in gevallen waarin de noodzaak daartoe zich voordoet.

Bij de instelling van het inspectoraat-generaal werd onderkend, dat de interactie tussen beleid en handhaving erg belangrijk is. Er is daarom voor zorggedragen, dat op verschillende niveaus een «interface» tot stand is gekomen tussen de beleidsonderdelen van het ministerie van VROM en het inspectoraat-generaal. Zo maakt de inspecteur-generaal deel uit van de bestuursraad van het ministerie van VROM en is voorzien in periodiek overleg tussen beleidsdirecties en inspectoraat-generaal op het niveau van directeuren en accountmanagers. Dit maakt het mogelijk om tijdig te communiceren over handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van beleid en regelgeving. Ook heeft het inspectoraat-generaal werkwijzen vastgelegd die het mogelijk maken, dat het systematischer dan in het verleden het geval was, door middel van beleidsevaluatie ex ante en beleidsevaluatie ex post bijdraagt aan beter handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige regelgeving.

De opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de wijze waarop het inspectoraat-generaal toezicht uitoefent op de uitvoering en handhaving van de VROM-regelgeving door gemeenten en provincies gekenmerkt moet worden door een kritische en constructieve houding, en dat de onderzoeksmethodiek en het beoordelingskader vooraf duidelijk moeten zijn, kan ik zonder meer onderschrijven. Om die reden is zeer recent in overleg met de VNG en het IPO een «Communicatieprotocol voor tweedelijns inspectieproductie en -activiteiten» opgesteld. Het protocol heeft betrekking op alle activiteiten van het inspectoraat-generaal, waarbij een

oordeel wordt gevormd en naar buiten gebracht over zaken en situaties waarvoor in de regelgeving uitvoerende bevoegdheden zijn toegekend aan gemeenten of provincies. Dit protocol houdt in, dat het inspectoraat-generaal zijn activiteiten tijdig aankondigt, duidelijkheid geeft over de criteria waarop het de uitvoering toetst, en rapportages vooraf aan de betreffende organisaties voorlegt ter verificatie van de feiten. Bij het uitvoering van het toezicht handelt het inspectoraat-generaal in lijn met dit protocol.

Informatievoorziening

Met de leden van de leden van de CDA-fractie meen ik dat de landelijke kwaliteitskaart een bijdrage kan leveren aan optimalisatie van de informatievoorziening en zodoende ook – hoewel dat niet het eerste doel is – een basis kan vormen voor het stellen van beleidsprioriteiten. Met betrekking tot de kritische kanttekeningen van de leden van de SP-fractie merk ik het volgende op.

De gedachten gaan uit naar een digitale «landelijke kwaliteitskaart» die een breed integraal beeld geeft van de leefomgeving. Daarbij valt te denken aan aspecten van gezondheid, veiligheid en duurzaamheid die samenhangen met wonen, ruimte en milieu. De opzet van de kaart is dan ook breder dan die van de provinciale risicokaarten. Een dergelijke kaart kan belangrijke mogelijkheden bieden om de handhaving en de naleving van wet- en regelgeving van het Ministerie van VROM te verbeteren, en de transparantie voor burgers en bedrijven te vergroten.

De aard, functionaliteit en ICT-omgeving van de kwaliteitskaart zijn onderwerp van onderzoek. Daarbij wordt bezien in hoeverre relaties kunnen worden gelegd met bestaande initiatieven, zoals de provinciale risicokaarten. Voor de toekomst kan worden gedacht aan het leggen van relaties met digitale bestanden van bestemmingsplannen en vergunningen. Daarbij moet overigens in ogenschouw worden genomen, dat veel gegevens thans nog niet digitaal beschikbaar zijn. Bij het onderzoek zullen ook aspecten van privacybescherming, bescherming van bedrijfsgeheimen en bestuurlijke lasten worden betrokken.

Door de herstructurering van de informatiestroom zal inderdaad de verplichte toezending van documenten aanzienlijk worden gereduceerd en beperkt worden tot die documenten die het inspectoraat-generaal ook daadwerkelijk gebruikt bij de uitvoering van zijn wettelijke taken.

Bij de instelling van het inspectoraat-generaal is in lijn met de *Kaderstellende visie op toezicht* (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1) de keuze gemaakt voor scheiding tussen beleid en handhaving. Dit betekent dat het inspectoraat-generaal in beginsel geen adviserende taken meer vervult in de richting van gemeenten of provincies, maar achteraf toetst of de uitvoering van de VROM-regelgeving op een juiste wijze plaatsvindt, daarover openbaar rapporteert, en zonodig corrigerend optreedt. Dit past in de opvatting, dat gemeenten en provincies een eigen verantwoordelijkheid dragen bij de uitvoering van het VROM-beleid en de daarbij behorende wet- en regelgeving. Het risico is inderdaad aanwezig, dat minder gewenste ontwikkelingen plaatsvinden, die achteraf minder gemakkelijk ongedaan kunnen worden gemaakt. Verwacht mag echter worden, dat het uitoefenen van systematisch toezicht door het inspectoraat-generaal op de uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving door andere overheden zal bijdragen aan structurele verbeteringen, waardoor dit risico kan worden verkleind. Het moge overigens duidelijk zijn dat bedoelde risico's nooit geheel zullen kunnen worden uitgesloten.

Het wetsvoorstel leidt er overigens niet toe, dat minder documenten ter zake van vergunningverlening in het kader van de Woningwet en de Wet

op de Ruimtelijke Ordening aan het inspectoraat-generaal moeten worden toegezonden. Terzake doen zich geen veranderingen voor. De verplichtingen in het kader van de Woningwet om aan het inspectoraat-generaal vooraf documenten toe te zenden, zijn overigens thans al zeer beperkt. In het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening blijft het inspectoraat-generaal vooraf toetsen of bestemmingsplannen, vrijstellingen en anticipatiebesluiten in overeenstemming zijn met het rijksbeleid.

Aan de woningbouwcorporaties is een grotere eigen verantwoordelijkheid toegekend met betrekking tot de verkoop van woningen. De meldingsverplichting ingevolge het Besluit beheer sociale huursector is inderdaad beperkt. Er wordt niet overwogen om hierin verandering aan te brengen. Terzijde merk ik op dat de behandeling van deze meldingen thans plaats vindt door het Directoraat-Generaal Wonen, en niet door het inspectoraat-generaal. Door het wetsvoorstel zullen inderdaad minder documenten vooraf ter beoordeling aan het inspectoraat-generaal worden toegezonden dan in het verleden het geval was. Dit behoeft echter geenszins te leiden tot minder (mogelijkheden tot) krachtige handhaving. Door het toepassen van goede methodieken voor het systematisch (achteraf) toetsen van de uitvoering van VROM-beleid en -regelgeving is het inspectoraat-generaal juist beter in staat een goed beeld te krijgen van de uitvoering van VROM-beleid en regelgeving, en acties te ondernemen die kunnen leiden tot (structurele) verbetering van de uitvoering.

Het is van groot belang dat de prestaties van overheden bij de uitvoering van de VROM-regelgeving goed in beeld worden gebracht. Op basis daarvan kan worden gezien of er aanleiding is tot interventie of bijstelling van beleid. Thans vindt op verschillende wijzen monitoring van overheidsprestaties op het terrein van VROM-beleid en wet en -regelgeving plaats. Op milieuterrein vindt jaarlijks overheidsmonitoring plaats, waaraan gemeenten en provincies op basis van vrijwilligheid deelnemen. De Wet stedelijke vernieuwing, de Huisvestingswet en de Woningwet bevatten voorschriften over het periodiek rapporteren over de effecten van deze wetten. Voorts is aan het parlement toegezegd jaarlijks te rapporteren over de wijze waarop gemeenten de bouwregelgeving uitvoeren. In het verlengde daarvan voert het inspectoraat-generaal vanaf 2003 jaarlijks integrale VROM-brede onderzoeken uit bij 25% van de gemeenten.

Het is niet mogelijk om thans op wetsniveau een uitgewerkte informatieverplichting op te nemen. Dat is, gezien de aard van zo'n regeling (het kan om betrekkelijk gedetailleerde bepalingen gaan, die naar aanleiding van praktijkervaringen – zeker in de aanvang – misschien nogal eens gewijzigd moeten worden), overigens ook niet gewenst. Voor een «kan-bepaling» is gekozen omdat wellicht niet voor alle wetten waarin deze eenvormige bepalingen worden opgenomen, een informatieregeling nodig is. Voordat een regeling kan worden vastgesteld, is het nodig om te onderzoeken welke informatie nodig is om een goed beeld te krijgen van overheidsprestaties, en of meer samenhang kan worden gebracht in het aanleveren van en rapporteren over deze prestaties. Naar verwachting zal hierover eerst in 2004 besluitvorming kunnen plaats vinden.

De verplichting om informatie over bedrijven te verstrekken zal op twee verschillende manieren worden verankerd. In de eerste plaats door het vaststellen van een ministeriële regeling waarin de categorieën van inrichtingen worden genoemd ten aanzien waarvan de inspecteur een wettelijk adviesrol blijft vervullen in het kader van de MER-procedure, en in het kader van de vergunningverlening (zie de voorstellen voor artikel 7.1, tweede lid, onder b, onder 2°, en artikel 8.7, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer; zie artikel 18, onder D en G, van het wetsvoorstel). Het ligt in het voornemen om in dit kader alle bedrijven aan te wijzen die vallen

onder het Besluit risico's zware ongevallen, de bedrijven die verplicht zijn om een milieujaarverslag op te stellen, en inrichtingen voor het verbranden en storten van afvalstoffen.

In de tweede plaats zal de verplichting tot informatieverstrekking worden verankerd door het vaststellen van een ministeriële regeling op grond van art. 21.3, derde lid, van de Wet milieubeheer (zie artikel 18, onder J, van het wetsvoorstel). Het ligt in het voornemen om in deze regeling te bepalen welke informatie het inspectoraat-generaal kan verlangen over bedrijven waarvoor de inspecteur geen adviesrol meer zal vervullen, maar waarvoor bijzondere aandacht van het inspectoraat-generaal noodzakelijk is op grond van omvang en aard van de klachten, specifieke milieu-problemen of anderszins.

Streven naar een maximaal effect bij de inzet van het inspectoraat-generaal betekent keuzes maken en scherpe prioriteiten stellen. Het kader hiervoor wordt door de inspectie ontwikkeld en de komende periode geïmplementeerd. De nadruk ligt daarbij bij die situaties waar de risico's voor gezondheid en veiligheid van burgers en voor duurzaamheid het grootst zijn. Dit heeft tot gevolg dat de inspectie slechts in beperkte mate aandacht kan schenken aan het milieuhygiënisch verantwoord opereren van bedrijven die vallen onder categorie 4. Het inspectoraat-generaal richt zich bij zijn toezicht ten aanzien van deze bedrijven in algemene zin op de vraag of de gemeenten vergunningverlening, toezicht en handhaving bij deze bedrijven goed hebben gestructureerd en verifieert dit zo nodig via steekproeven. Het inspectoraat-generaal schenkt daarnaast aandacht aan deze bedrijven als daarover klachten worden ontvangen.

De leden van de SP-fractie vroegen naar het beoogde handavingsniveau. Daarover het volgende.

De instelling van het Inspectoraat-Generaal VROM als integrale inspectie voor VROM en het commentaar van de Algemene Rekenkamer op de handhaving door de rijksinspecties, vormen voor het inspectoraat-generaal een belangrijke aanleiding voor bezinning op de strategie voor naleving van VROM-wet en regelgeving. Richtinggevende documenten hierbij zijn:

- Handhaven op Niveau. Brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 18 april 2000. (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67).
- Kaderstellende visie op toezicht. Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer van 20 juni 2001 (Kamerstukken II 2000/2001, 27 831, nr. 1).
- Handhaving door rijksinspecties. Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer van 11 maart 2002. (Kamerstukken II 2001/2002, 28 271, nrs. 1-2).

Ook het hanteren van vaste inspectiefrequenties en de prioritering hierin, is onderdeel van deze heroverweging. Inmiddels is de verwachting dat de frequentie van bedrijfscontroles meer dan in de memorie van toelichting, zal gaan afhangen van de verwachte risico's, de grootte van het naleeftekort en het geschatte rendement van de controles.

Zoals al is opgemerkt, is uitgangspunt dat het inspectoraat-generaal zijn taken met de beschikbare capaciteit moet uitvoeren en daartoe scherpe prioriteiten moet stellen. Mede gelet op de taakstellingen met betrekking de personeelsomvang van de rijksoverheid ligt uitbreiding van de formatie dan ook niet in de lijn der verwachting.

In het kader van het traject «Professionalisering van de milieu-handhaving» zijn kwaliteitscriteria voor handavingsorganisaties vastgesteld. Een voorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer wordt voorbereid waardoor deze kwaliteitseisen een wettelijke basis kunnen krijgen. Deze kwaliteitseisen zullen ook gelden voor (de organisatie van het eerstelijnstoezicht van) het inspectoraat-generaal. Niet wordt overwogen

om daarnaast basisvereisten voor de handhaving door het inspectoraat-generaal in de wet te verankeren.

Advisering

Hoewel geen waarborgen kunnen worden gegeven dat de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten en provincies op peil blijft, biedt het (grotendeels) vervallen van de adviestaak van het inspectoraat-generaal juist de mogelijkheid om – vanuit een onafhankelijke positie – meer aandacht te schenken aan de wijze waarop gemeenten en provincies uitvoering geven aan de VROM-regelgeving, en zonodig corrigerend op te treden.

Toetsingsaspecten

Het niet-meer toezenden van documenten aan het inspectoraat-generaal leidt tot enige beperking (en niet tot toename) van bestuurslasten bij provincies en gemeenten. In gevallen waarin het inspectoraat-generaal niettemin behoefte heeft aan documenten zullen deze zoveel mogelijk bij deze overheden worden geraadpleegd en zo nodig gekopieerd. Over het huidige wetsvoorstel heeft geen overleg plaats gevonden met medeoverheden. Beperking van toezending van documenten heeft hoofdzakelijk betrekking op de milieuwetgeving. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, is ten aanzien van toezending van deze documenten al geanticipeerd op het wetsvoorstel. Daarover heeft destijds overleg plaats gevonden en zijn afspraken gemaakt met VNG, IPO en UvW.

Het streven is erop gericht, dat de ministeriële regeling waarbij informatieverplichtingen zullen worden vastgesteld, niet leidt tot verhoging van bestuurslasten. Alvorens besloten wordt daarbij (aanvullende) verplichtingen op te leggen aan gemeenten en provincies in het kader van overheidsmonitoring zal overleg plaats vinden met VNG en IPO, en zal worden bezien of sprake is van verhoging van bestuurslasten waarvoor een voorziening moet worden getroffen. De bestuurslasten die het gevolg kunnen zijn van de ministeriële regeling zullen daarbij worden vergeleken met de bestuurslasten toen nog geen afspraken waren gemaakt met VNG, IPO en UvW over beperking van toezending van stukken.

Rapport Algemene Rekenkamer

Mijn ambtsvoorganger zag geen mogelijkheden om voor iedere wet en individuele wetsbepaling afzonderlijk een norm voor het gewenste nalevingsniveau vast te stellen. Ik ben eveneens van mening dat dit voornog niet mogelijk is op een vergaand detailniveau. Het rapport van de Algemene Rekenkamer is voor het inspectoraat-generaal wel aanleiding om te onderzoeken hoe de effectiviteit van de handhaving kan worden vergroot. Het ontwikkelt met het oog hierop een nieuwe nalevingstrategie. Een onderbouwde en inzichtelijke prioriteitsstelling op basis van expertoordelen over risico's en nalevingsniveaus is daar een expliciet onderdeel van. De prioriteiten in de begroting en het Inspectieplan voor 2004 zijn op deze wijze voorbereid. In lijn met de VBTB-ambities van het kabinet en met het oog op de effectiviteit van handhaving wordt onderzocht in hoeverre ook direct meetbare indicatoren voor naleving kunnen worden ontwikkeld.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker