

Vergaderjaar 2003–2004

29 285

Wijziging hoofdstuk 18 Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 25 mei 2004

Algemeen

Ik heb met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het wetsvoorstel Handhavingsstructuur. Het stemt tot vreugde om naar aanleiding van de reacties van de verschillende fracties vast te kunnen stellen dat het wetsvoorstel bij hen over het algemeen in goede aarde is gevallen. Het wetsvoorstel sluit aan op de positieve ontwikkelingen die momenteel ter verbetering van de handhaving van de milieu-regelgeving gaande zijn.

Uiteraard rijzen er ook vragen over het voorstel en ik begrijp de kritische kantekeningen van de aan het woord zijnde fracties. Naar aanleiding daarvan wil ik eerst enkele meer algemene opmerkingen over het wetsvoorstel maken in relatie tot het in § 2 van de memorie van toelichting beschreven professionaliseringsproject dat nog gaande is. Daarna zal ik graag – mede namens de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie – specifiek op de gestelde vragen reageren.

Ik breng allereerst in herinnering dat milieuwethandhaving een taak is voor meer dan 500 bestuursorganen bij gemeenten, provincies, waterschappen en Rijk. Dit is het directe gevolg van het beleid dat is gericht op decentralisatie van uitvoerende taken, zoals milieuvergunningverlening, aan deze bestuursorganen. Deze hebben hiervoor nagenoeg alle met meer of minder succes een eigen handhavingsorganisatie ingericht. De hierdoor opgetreden versnippering veroorzaakt twee aanzienlijke problemen. Er is in de eerste plaats veel samenwerking bij en afstemming van handhavingsactiviteiten noodzakelijk tussen bestuursorganen onderling en tussen de afzonderlijke handhavingsorganisaties. De hieraan verbonden inspanningen dreigen ten koste te gaan van de daadwerkelijke handhaving. In de tweede plaats zijn niet alle bestuursorganen door hun geringe omvang even goed in staat te beantwoorden aan eisen van goede handhaving. Hierbij moet bovendien worden beseft dat het in het professionaliseringsproject gaat over *minimum*criteria voor een adequaat handhavingsproces dat vooral is toegespitst op de inrichtingsgebonden handhaving. Aan deze minimumcriteria kan een doorsnee handhavingsorganisatie met een gemiddelde schaalgrootte voldoen. Voor

handhavingsorganisaties met een geringe omvang zijn de minimum-criteria eigenlijk alleen goed haalbaar als schaalvergroting door samenwerking met andere organisaties wordt gezocht. Samenwerking is dus om meer dan één reden gewenst. Ik verwijs naar § 2 van de memorie van toelichting waarin deze problemen uitgebreider zijn beschreven.

Ik ben het volledig eens met de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie onder het kopje *Opgelegde versus vrijwillige samenwerking* dat vrijwillige samenwerking de voorkeur verdient boven een wettelijke verplichting tot samenwerking, aangezien vrijwillige samenwerking steeds de grootste kans op succes zal bieden. Ik spreek dan ook op deze plaats opnieuw mijn hoop en verwachting uit dat de noodzakelijke samenwerking inderdaad op basis van vrijwilligheid voldoende gestalte zal krijgen. Niettemin ben ik van mening dat voor het geval de samenwerking niet vrijwillig tot stand komt, er mogelijkheden moeten zijn om deze zonodig af te dwingen. Ik ben van mening dat er dus een «stok achter de deur» moet zijn. Deze is opgenomen in het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel gaat daarbij bewust niet uit van de wellicht meest voor de hand liggende maar tevens ook meest vergaande mogelijkheid van een rechtstreeks geldende wettelijke verplichting tot het oprichten van regionale of provinciale handhavingsdiensten of andere samenwerkingsverbanden in alle provincies. Op papier lijkt het beoogde resultaat hiermee snel te kunnen worden bereikt. In de praktijk is het echter zeer de vraag of dit tot daadwerkelijke samenwerking zal leiden. Voor daadwerkelijke samenwerking is draagvlak bij en commitment van de betrokken, primair bevoegde bestuursorganen nodig. In het kader van het professionaliseringsproject is vastgesteld dat de beste aanpak op dit moment is de betrokken bestuursorganen «mee te krijgen», zodat zij zelf tot het inzicht komen dat samenwerking noodzakelijk is om de gevolgen van de versnippering van de milieuwethandhaving het hoofd te kunnen bieden en dat zij de handhaving in ieder geval op een zodanige schaal-grootte moeten organiseren dat het voldoet aan de huidige minimum-criteria haalbaar is.

In het project van professionalisering van de milieuwethandhaving is afgesproken aan te sluiten bij de huidige, gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur langs de weg van vastlegging en uitvoering van bestuurlijk overeengekomen minimum-criteria voor de handhaving. Deze route is niet vrijblijvend en heeft het karakter van een «laatste kans» voor de bevoegde bestuursorganen.

In het professionaliseringsproject zijn bedoelde minimumcriteria¹ eenduidig vastgesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (de Unie), als bestuurlijke vertegenwoordigers van respectievelijk de provincies, de gemeenten en de waterschappen, en de Ministers van VROM en van V&W. Zij hebben met elkaar afgesproken dat alle handhavingsorganisaties bij gemeenten, et cetera uiterlijk op 1 januari 2005 aan deze criteria zullen voldoen. Hiertoe is inmiddels een nulmeting uitgevoerd en zijn door alle betrokken overheden uit eigen beweging verbeterplannen opgesteld.

Ik gaf al aan dat handhavingsorganisaties met een geringe omvang zullen moeten zoeken naar voor hen geschikte mogelijkheden tot schaalvergroting om goed te kunnen beantwoorden aan deze minimumcriteria. Begin 2005 zal aan de hand van de resultaten van de eindmeting van het project kunnen worden vastgesteld of het afgesproken doel daadwerkelijk is bereikt. Vanaf 1 januari 2005 zullen, mits het voorliggende wetsvoorstel dan tot wet is verheven en in werking getreden, dwingende maatregelen kunnen worden getroffen, in de vorm van aanwijzingen. Het professionaliseringsproject kan worden gekenmerkt met de woorden «flexibiliteit» en «maatwerk», maar ook als «laatste kans voor samenwer-

¹ De bijlage bij de memorie van toelichting bevat een overzicht van deze criteria.

king uit eigen beweging». De Tweede Kamer is regelmatig geïnformeerd over de stand van zaken van het professionaliseringsproject¹.

De afgesproken minimumcriteria zijn «minimum» in tweeërlei opzicht:

1. Het handhavingsproces kan pas adequaat verlopen als aan *alle* criteria is voldaan. De verwachting daarbij is dat kwalitatief goede handhaving niet mogelijk is wanneer niet aan alle criteria is voldaan. Het omgekeerde geldt echter niet: het voldoen aan al deze criteria garandeert nog geen goede uitvoering van de handhaving.
2. De criteria worden nog verder ontwikkeld en kunnen als gevolg van ervaringen worden uitgebreid of verdiept. De nu beschikbare criteria hebben vooral betrekking op de procesmatige aspecten van de handhaving en zijn bovendien voornamelijk gericht op het proces van handhaving bij inrichtingen. Criteria voor een adequaat handhavingsproces met betrekking tot ketenregelgeving – gericht op stoffen, afvalstoffen en producten – moeten nog worden ontwikkeld. Het gegeven dat ketens bestaan uit meerdere schakels compliceert de criteria-ontwikkeling. Voorts zijn de kwaliteitscriteria voor de wijze waarop de bestuursrechtelijke handhaving op de strafrechtelijke handhaving moet worden afgestemd nog beperkt. Eenduidige criteria aan de hand waarvan de kwaliteit van de handhaving (inhoud/zaaksgericht) kan worden bepaald, ontbreken nog.

Beseft moet dus worden dat het professionaliseringsproject de lat voor de te leveren prestaties nog relatief laag legt. Die lat moet in de toekomst verder omhoog. Het afgesproken *project* professionalisering mag dan wel na 1 januari 2005 worden beëindigd, het *proces* van verdere professionalisering is daarmee nog allerminst ten einde. Dit betekent voor de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 18.3 van het wetsvoorstel (amvb kwaliteitseisen) dat deze in eerste instantie de afgesproken minimumcriteria voor een adequaat handhavingsproces zal bevatten. Aanscherping van de kwaliteitseisen op termijn wordt derhalve niet uitgesloten. Overigens zal dat de problemen van een te geringe schaalgrootte naar verwachting eerder doen toenemen dan doen afnemen, waardoor de noodzaak om in enigerlei vorm samen te werken met andere handhavingsinstanties eerder groter dan kleiner zal worden. Een en ander stelt eisen aan de regie van het professionaliseringsproces en aan de instrumenten, waaronder wettelijke bevoegdheden, die nu en straks ter beschikking moeten zijn. Daartoe reken ik ook een – onmisbare – bevoegdheid om zonodig «sterke broeders» te kunnen dwingen bij te dragen aan een goede oplossing voor hun «zwakkere broeders» in een bepaald gebied, met name wanneer implementatie van de kwaliteitscriteria stuk loopt op kleinschaligheid en de oplossing niet in een andere vorm van (vrijwillige) samenwerking op maat, bijvoorbeeld met omliggende gemeenten, gevonden kan worden.

¹ Zie onder meer de brief van de Minister van VROM van 5 maart 2002 (Kamerstukken II, 2001/02, 22 343, nr. 66 Herdruk) waarin uitvoerig wordt stilgestaan bij de gemaakte afspraken, mijn brief van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2001/02, 22 343, nr. 72) waarin wordt ingegaan op de (concept)set kwaliteitscriteria, mijn brief van 12 juni 2003 (VROM 03–373) m.b.t. de landelijke rapportage van de nulmeting en mijn brief van 15 december 2003 (VROM 03–0981) m.b.t. de verbeterplannen.

² Brief van de Ministers van VROM, van V&W en van Justitie d.d. 29 augustus 1997 inzake de structuur en de cultuur van de milieuwet-handhaving (Kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29).

Zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie stellen, heeft het wetsvoorstel inderdaad lang op zich laten wachten. Dat komt omdat het wetsvoorstel zo veel mogelijk gelijke tred moest houden met de ontwikkelingen die zich vanaf de aanbieding van de zogenoemde Augustusbrief 1997² aan de Tweede Kamer voor deden. Ik noem achterevolgens het kabinetsvoornemen in die brief om per provincie bestuursovereenkomsten te sluiten met de betrokken bestuursorganen met het doel om afspraken over structurele samenwerking tot stand te brengen en de totstandkoming van die bestuursovereenkomsten in 2000. Tot dan ging het vooral om samenwerking. In 2001 kwamen de gebrekkige professionaliteit en de nadelige gevolgen van de versnippering van de handhaving(sbevoegdheden) steeds meer centraal te staan, en bleek dat de bestuursovereenkomsten daarover geen afspraken bevatten. In de loop van 2002 werden in het project Professionalisering van de milieu-

handhaving kwaliteitscriteria ontwikkeld. Begin 2002 was al bestuurlijk afgesproken door VNG, IPO, Unie van Waterschappen (UvW) en de Ministers van VROM en van V&W om de handhaving uiterlijk op 1 januari 2005 op een af te spreken kwaliteitsniveau te hebben gebracht. Ik wil kortheids-halve verwijzen naar § 2 van de memorie van toelichting waar dit ontwikkelingsproces is beschreven. Dit proces leidde er toe dat het wetsvoorstel telkens aan de ontwikkelingen en veranderde uitgangspunten moest worden aangepast.

Opgelegde versus vrijwillige samenwerking

Zoals onder het kopje *Algemeen* al is opgemerkt, onderschrijf ik dat vrijwillige samenwerking de beste basis biedt voor de oplossing van het probleem van de gebrekkige kwaliteit en het probleem van de versnippering van handhavingsactiviteiten over vele instanties waaronder instanties met een te geringe schaalomvang. Daarom is, zoals op blz. 20 van de memorie van toelichting is beschreven, de in de versie van het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel nog voorkomende algemene samenwerkingsplicht geschrapt. Vrijblijvendheid mag in het streven naar structurele samenwerking echter niet de toon blijven voeren. Juist daarom werd in de Augustusbrief een wettelijke stok-achter-de-deur aangekondigd en met dit doel zijn de aanwijzingsbevoegdheden in het wetsvoorstel opgenomen. Het ultimium-remedium-karakter van deze instrumenten moet waarborgen dat er eerst alternatieve maatregelen worden beproefd, waaronder faciliterende bij vrijwillige initiatieven.

De opmerking van de leden van de CDA-fractie dat het aantal bij de handhaving betrokken organisaties niet minder zal worden, maar meer is in getalsmatig opzicht juist. De feitelijke handhavingsactiviteiten zullen dan echter door minder instanties worden verricht, namelijk niet meer door afzonderlijke gemeenten et cetera, maar door één gemeenschappelijk orgaan ten behoeve van die gemeenten. Op die manier wordt het werk juist met minder instanties gedaan. Wanneer de betrokken ambtenaren naar een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) of een ander samenwerkingsverband overgaan zal de onderlinge afstemming van prioriteiten en werkzaamheden bovendien aanzienlijk minder tijd en energie kosten wanneer de betrokkenen in een gezamenlijke vaste uitvoeringsstructuur functioneren. Het is ook voor het bedrijfsleven aantrekkelijk als het met minder handhavingsinstanties wordt geconfronteerd. Een dergelijke structuur zal, mits op voldoende grote schaal, ook de behoefte aan aansturing door het provinciaal en regionaal handhavingsoverleg doen afnemen en de doorwerking van de landelijke aansturing vanuit het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) en Ambtelijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (ALOM) tot op het lokale niveau vergemakkelijken. Zie voor het BLOM en ALOM verder onder het kopje «Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur».

Reikwijdte van het wetsvoorstel in relatie tot andere wetgeving en de milieutaak van het Openbaar Ministerie en de politie

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie betreffende het niet van toepassing verklaren van de bepalingen van het wetsvoorstel op de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Waterleidingwet merk ik allereerst op dat het een misverstand zou zijn te denken dat integrale handhaving van de milieu-, ruimte- en bouwregelgeving alleen of met name mogelijk zou zijn als dat wettelijk is voorgeschreven. Als B&W op grond van meer wetten belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van die wetten en daarop gebaseerde besluiten en daarbij over identieke bevoegdheden beschikken die volgens identieke procedures worden

toegepast, dan is integrale handhaving van die wetten vooral een kwestie van organisatie. Wettelijke regels kunnen daarbij behulpzaam zijn, maar zijn alleen niet voldoende. Naar integratie zal vooral in de praktijk moeten worden toegewerkt. Dit is ook aangegeven in het nader rapport. Voorts zal, zoals daarin ook is aangegeven, in het kader van de uitvoering van de voornemens met betrekking tot de herijking van VROM-regelgeving integratie van regelgeving veel aandacht krijgen.¹ Ik wijs hierbij met name op de voornemens met betrekking tot de zogenaamde «VROM-vergunning».² In de in 2000 totstandgekomen bestuursovereenkomsten over de milieuwethandhaving zijn de ambities van de handhavingpartners om integraal te gaan handhaven al duidelijk zichtbaar. Ik wil er verder op wijzen dat de in het professionaliseringsproject ontwikkelde kwaliteitscriteria beleidsveld-neutraal geformuleerd zijn en gezamenlijk in bestuurlijk overleg met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen zijn vastgesteld. De criteria zijn hierdoor direct toepasbaar op de handhaving van niet alleen de milieuregelgeving maar ook de overige regelgeving van VROM. Het feit dat zij alleen voor de milieuwethandhaving zijn vastgesteld en wettelijk zullen worden verankerd, staat een integrale handhaving van milieu, wonen en ruimtelijke ordening dus niet in de weg. Gemeenten die hun handhaving op deze terreinen hebben geïntegreerd, blijken de kwaliteitscriteria al met succes op die werkerreinen toe te passen. Omgekeerd geldt hetzelfde voor de in ontwikkeling zijnde handreiking voor een «handhaving bouwregelgeving» waarin nogal wat elementen voorkomen die ook in de kwaliteitscriteria zijn opgenomen. Die handreiking zal ook heel goed toepasbaar zijn op de milieuwethandhaving.

Wat betreft de handavingsstructuur zijn er eveneens parallellen: ook voor professioneel bouwtoezicht wordt gezocht naar grotere en meer deskundige eenheden via vrijwillige samenwerking. Wel is de aanleiding hier vrijwel uitsluitend gelegen in het aspect deskundigheid en niet in het aspect versnippering, omdat voor de handhaving van de bouwregelgeving immers uitsluitend gemeenten bevoegd zijn. Gezien vanuit het bedrijfsleven is er echter wel degelijk sprake van versnippering, namelijk tussen bijvoorbeeld bouwtoezicht en milieutoezicht. Ook dit is een onderwerp dat de aandacht heeft in het Project herijking. De voornemens met betrekking tot de zojuist genoemde VROM-vergunning bieden ook op dit punt kansen tot verbetering. Harmonisatie van bevoegdheden en procedures is naar mijn mening op dit moment een belangrijker voorwaarde voor meer integrale handhaving dan het van toepassing verklaren van de milieuhandavingsstructuur die niet in alle gevallen goed aansluit op de huidige verdeling van taken en bevoegdheden in de ruimte- en bouwregelgeving.

De Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993 bieden inderdaad, zoals de leden van de CDA-fractie hebben gevraagd (de VVD had een soortgelijke vraag), met het onderhavige wetsvoorstel vergelijkbare waarborgen voor een goede vervulling van de strafrechtelijke milieutaak. Zo voorziet de Wet op de rechterlijke organisatie in een bevoegdheid van zowel de Minister van Justitie (artikel 127) als het College van procureurs-generaal (artikel 130, vierde lid) tot het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Dit maakt het mogelijk om, zo nodig, maatregelen te nemen opdat het Openbaar Ministerie (OM) zijn aandeel in de integrale handhaving van het milieurecht op een behoorlijke en bij de doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel passende manier zal leveren. In de afgelopen jaren heeft het College ten aanzien van de milieutaak meermalen van zijn bevoegdheid gebruik gemaakt. Een voorbeeld hiervan is de *Aanwijzing handhaving milieurecht*.³ Op grond van de Politiewet 1993 hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie gezamenlijk diverse bevoegdheden tot het geven van regels over de samenwerking tussen de regionale politiekorpsen en

¹ Brief van de bewindslieden van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 23 oktober 2003 (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 10).

² Brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 23 december 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, blz. 30).

³ 1999A026, Stct. 1999, 119; verlengd tot 30 mei 2005.

tussen deze korpsen en het Korps landelijke politiediensten (artikelen 46 en 47) en tot het stellen van eisen aan de bekwaamheid van de ambtenaren van politie (artikel 48a). Tot op heden is hiervan met betrekking tot de taak van de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving nog geen gebruik gemaakt.

Het verheugt mij om, in antwoord op de desbetreffende vragen van de leden van de fracties van CDA en PvdA, te kunnen meedelen dat de Minister van Justitie en ik eind 2003 met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hebben afgesproken dat alle regiokorpsen (of samenwerkingsverbanden) vanaf 1 januari 2005 een passende inzet voor de milieutaak zullen gaan plegen. Zij zullen daartoe beschikken over een milieuteam met geormeerde en toereikende capaciteit, adequate kwaliteit (milieu- en recherche-expertise) en een vaste bezetting. In totaal wordt gedacht aan een geormeerde capaciteit van minimaal 250 fte ten behoeve van de regionale milieuteams (RMT's). Verschillen tussen de regio's qua grootte van het werkgebied en aard en omvang van de bedrijvigheid, bepalen uiteraard de omvang van een politiemilieuteam. Tevens is afgesproken dat de bestaande structuur voor de bovenregionale recherche per 1 januari 2005 wordt uitgebreid met zes volledig operationele interregionale milieuteams (IMT's) – met geormeerde en gekwalificeerde capaciteit en vaste bezetting – met een totale omvang van 120 fte. Deze milieuteams zullen deels uit milieuexperts en deels uit reguliere recherchemedewerkers bestaan. Deze milieuteams krijgen als taak zicht te krijgen op bovenregionale ketengerelateerde milieucriminaliteit en dit soort delicten effectief op te sporen door het verrichten van opsporingsonderzoeken.

Door 1 januari 2005 te kiezen als datum waarop de teams op regionaal en interregionaal niveau operationeel moeten zijn, wordt verzekerd dat de professionalisering en versterking bij de politie parallel zal verlopen aan het lopende professionaliseringstraject met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving en dit ook zal versterken. Aan de Raad van Hoofdcommissarissen is gevraagd de vorming van de regionale milieuteams dit jaar op gecoördineerde wijze ter hand te nemen. De regiegroep nationale en bovenregionale recherche is gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor de uitbouw van de BRT/IFT structuur met de interregionale milieuteams en daar de bestaande projectorganisatie voor in te zetten. Daarnaast dient de milieutaak betrokken te worden in de lopende projecten met betrekking tot het verbeteren van de informatie-huishouding en op het gebied van het personeelsbeleid. Het spreekt voor zich dat de opbouw van de regionale en interregionale milieuteams in onderlinge samenhang vorm dient te krijgen. Van belang daarbij is dat momenteel door de politie (in samenwerking met het OM) wordt gewerkt aan een gemeenschappelijk referentiekader voor de milieuteams met bijbehorend implementatieplan. In deze documenten worden eisen gesteld aan samenstelling en deskundigheid van een milieuteam. De betrokken bewindslieden hechten aan het gebruik hiervan, alsmede van de in ABRIO-verband¹ ontwikkelde werkdocumenten en methode van projectmatig werken, omdat zij een eenvormige wijze van werken en maximale uitwisselbaarheid van capaciteit, expertise en informatie, en daarmee de samenwerking – onderling en met de bijzondere opsporingsdiensten – bevorderen. De Ministers van Justitie, van BZK en ik hebben een en ander beschreven in een op 1 april jl. aan de Tweede Kamer gezonden brief.²

De leden van de fracties van PvdA en VVD hebben gevraagd naar de wijze waarop en mate waarin de NMP-gelden aangewend zullen worden voor de financiering van de regionale en interregionale milieuteams. Sinds 1990 krijgen de regiokorpsen gezamenlijk extra geld, overeenkomend met circa 534 budgetverdeeleenheden (bve), voor de opsporing van milieu-

¹ ABRIO staat voor: project Aanpak Bedrijfsvoering, Informatiehuishouding en Opleiding.

² Brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 maart 2004, Kamerstukken II 22 343, nr. 91.

criminaliteit. Inmiddels wordt dit geld als onderdeel van de algemene bijdrage aan de regiokorpsen verstrekt. Bij een in 2001 door de NPA onderzoeksgroep verricht onderzoek naar de politiemilieutaak, is vastgesteld dat deze gelden slechts ten dele voor de politiemilieutaak worden ingezet. Met de korpsen is afgesproken dat zij uit de NMP-gelden de regionale milieuteams volledig en de interregionale milieuteams voor vijftig procent zullen bekostigen.

Het gezag over de regionale en interregionale politiemilieuteams, waarnaar de leden van de VVD-fractie hebben gevraagd, komt te liggen bij het Functioneel Parket van het OM. Dit betekent dat de hoofdofficier van het Functioneel Parket verantwoordelijk zal zijn voor de prioritering bij de aanpak van milieucriminaliteit en voor de keuze en uitvoering van opsporingsonderzoeken door deze teams. De hoofdofficier van het arrondissementsparket blijft de vertegenwoordiger van het OM in de beheersdriehoek. Als zodanig is hij voor de korpsbeheerder en de korpschef aanspreekbaar op alle activiteiten van een IMT of RMT. De hoofdofficier van het Functioneel Parket zorgt voor een adequate informatievoorziening aan die hoofdofficieren, waaronder een bijdrage voor het jaarlijkse politiebeleidsplan.

Dit vloeit voort uit de keuze van het College van procureurs-generaal om ter herstructurering van de OM milieutaak per 1 januari 2005 een landelijke milieu-eenheid op te richten voor de sturing van de opsporing en de afdoening van niet-eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde delicten in de sfeer van milieu en openbare gezondheid (functionele component van OM-milieutaak). Deze landelijke milieueenheid krijgt een nog te bepalen aantal gedeconcentreerde vestigingen die opereren onder de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van het Functioneel Parket. De voor deze functionele component benodigde capaciteit zal structureel worden vrijgemaakt door herschikking van de NMP-gelden die sinds 1990 voor de opsporing en vervolging van in het bijzonder het functionele deel van de milieudelicten beschikbaar zijn gesteld aan de arrondissementsparketten (circa 100 fte).

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie er, rechtstreeks en door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, op zullen toezien dat de gemaakte afspraken over de herstructurering en verdere professionalisering van de milieutaak van OM en politie behoorlijk worden uitgevoerd. Bovendien zal bij de evaluatie van de milieutaak van politie en OM die voor 2007 is voorzien, worden gekeken of de nieuwe structuur voor de strafrechtelijke milieuhandhaving adequaat is en in hoeverre de afgesproken capaciteit passend is gelet op het aanbod, aard en zwaarte van de milieucriminaliteit; dit mede in het licht van de sinds 1990 beschikbaar gestelde NMP gelden. Voorlopig wordt ervan uitgegaan dat de hierboven geschetste mogelijkheden tot ingrijpen die de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993 bieden, niet zullen behoeven te worden gebruikt.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie, die het belang van goede afspraken over de inzet van buitengewone opsporingsambtenaren ondersteunen, wordt om te beginnen opgemerkt dat ook het gezag over de bij de functionele component van de milieutaak betrokken buitengewone opsporingsambtenaren van landelijke inspecties, provincies, gemeenten en waterschappen per 1 januari 2005 komt te liggen bij het Functioneel Parket. Dit vergemakkelijkt het maken van afspraken tussen het OM en de bestuursorganen die buitengewone opsporingsambtenaren in dienst hebben. Verder heeft het BLOM in het najaar van 2003 besloten tot het in 2004 ontwikkelen van een visie op de gewenste rol, positie en

competenties van buitengewone opsporingsambtenaren met een milieutaak. Verwacht wordt dat de uitkomsten hiervan kunnen worden benut voor het maken van bedoelde afspraken tussen OM en bestuur en het in gang zetten van een professionaliseringstraject voor deze categorie van buitengewone opsporingsambtenaren.

Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de betrokkenheid van OM en politie bij het provinciale overleg slechts facultatief is, merk ik op dat dit wetsvoorstel in eerste instantie ziet op de bestuursrechtelijke en niet op de strafrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving (memorie van toelichting, blz. 2). Uiteraard is er wel een grote samenhang tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving en het is dan ook de praktijk dat het OM en de politie aan het provinciale overleg deelnemen. In de bestuursovereenkomsten en de strafrechtelijke complementen daarbij is de betrokkenheid van het OM en politie bij het provinciaal overleg vastgelegd. Om hierover geen misverstand te laten bestaan, wordt in het voorgestelde artikel 18.3b, tweede lid, tweede volzin, aangegeven dat zij kunnen worden uitgenodigd deel te nemen aan het overleg. Dezelfde leden ontvingen ook graag een nadere toelichting op de overweging dat het niet nodig is het landelijk gecoördineerd overleg wettelijk te regelen, omdat aan de deelnemers van dit overleg geen «specifieke taken» zijn opgedragen. Ik merk daarover op dat anders dan aan de deelnemers aan het provinciale overleg aan de deelnemers aan het landelijk gecoördineerd overleg geen specifieke taken, zoals het maken van afspraken (zie artikel 18.3b, derde lid), zijn opgedragen. De noodzaak om wettelijk te waarborgen dat afspraken worden gemaakt ontbreekt derhalve. Het is ook overigens niet nodig om een wettelijke regeling te treffen voor het landelijk gecoördineerd overleg. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 12) is aangegeven, is er reeds een landelijk gecoördineerd overleg, het BLOM, dat goed functioneert. Niet valt in te zien wat een wettelijke regeling, die uit een oogpunt van deregulering onwenselijk is, zou toevoegen.

Naar aanleiding van de vragen van de CDA-fractie over het vrijlaten van de wijze en vorm van de te maken afspraken, hecht ik eraan te benadrukken dat ik er vanuit ga dat voor alle bestuurlijke partners in het provinciaal handhavingsoverleg geldt dat een afspraak een afspraak is en dat die wordt nagekomen. Het feit dat de bestuursorganen die afspraken zelf met elkaar maken zal mijns inziens tot een grote nalevingsbereidheid leiden. Dit is nu al het uitgangspunt bij de uitvoering van de bestuursovereenkomsten. Het is aan de handhavingpartners, gecoördineerd door gedeputeerde staten van de provincie, om elkaar waar nodig aan de gemaakte afspraken te herinneren.

De in het wetsvoorstel bedoelde afspraken betreffen de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen, de voorzieningen die voor die uitvoering moeten worden getroffen en de coördinatie van een en ander door GS. In uiterste gevallen staan de aanwijzingsbevoegdheden van de artikelen 18.3d, eerste lid, en 18.3f, eerste lid, onder a, ter beschikking van gedeputeerde staten, respectievelijk de Minister van VROM, in overeenstemming met de Minister van V&W waar het waterschappen betreft. De dreiging dat afspraken en de nakoming daarvan via een aanwijzing kunnen worden opgelegd, zal vermoedelijk voldoende stimulans zijn om er met elkaar uit te komen.

Het waarborgen van eenduidigheid bij de handhaving, waarover de PvdA-fractie vragen heeft gesteld, geschiedt op de volgende wijzen.

- Het stellen van voorschriften aan de handhaving op grond van het

voorgestelde artikel 18.3 in de voorgestane amvb kwaliteitseisen is er een van.

- Een andere manier is het ter beschikking stellen van goede praktijkvoorbeelden. Deze worden verzameld in het professionaliseringsproject door alle partners en via de website van het Landelijk Informatiepunt Milieuwethandhaving¹ beschikbaar gesteld.
- De zogenoemde «sanctiestrategie» is een voorbeeld van een in ontwikkeling zijnde best practice, dat wil zeggen een gezaghebbend gemeenschappelijk oordeel van deskundigen over de nagestreefde kwaliteit van een bepaald handelen. In de sanctiestrategie wordt de basisaanpak voor het bestuursrechtelijk en het strafrechtelijk optreden bij overtredingen vastgelegd.
- Bij het Inspectoraat Generaal VROM (IG-VROM) worden VROM-InspectieProcedures opgesteld (VIP's) waarin wordt beschreven hoe de handhaving stapsgewijs wordt uitgevoerd.
- Verder vormen het landelijk handhavingsoverleg en het provinciale/regionale handhavingsoverleg belangrijke fora voor het maken van (afspraken over) eenduidig optreden.
- Bovendien wordt er nog toegewerkt naar een methodiek voor de bepaling van de juiste omvang en deskundigheid van een milieu(handhavings) organisatie. Die bepaling moet in relatie staan tot het aantal en de aard van de objecten/situaties waarvoor de organisatie een handhavende taak heeft. Het is de bedoeling dat deze methodiek ondersteunende niet-normatieve kengetallen verschaft die breed worden onderschreven. Hierbij staat ook voor ogen computerprogrammatuur te ontwerpen waarmee de besluitvorming over de wenselijke omvang en deskundigheid voor de uitvoering van handhavingstaken kan worden ondersteund.

Het ligt niet in de bedoeling om voor de coördinatie nog andere procescriteria te formuleren in aanvulling op wat al is voorgesteld in artikel 18.3b (het bevorderen van regelmatig overleg, de instelling van een overlegorgaan en het maken van afspraken).

Wat de vragen van de VVD-fractie inzake ketenhandhaving betreft, merk ik het volgende op. De Minister van VROM beschikt niet ten aanzien van alle schakels in een keten over de bevoegdheid om bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Dit is een gevolg van de bevoegdhedenverdeling in de milieuwetgeving (zie met name artikel 18.7 van de wet). Bij ketens is sprake van verschillende handelings- of overdrachtsmomenten (schakels) en verschillende actoren, zoals producenten, leveranciers, vervoerders, makelaars, verwerkers, ontdoeners et cetera. Niet alle schakels van ketens zijn gereguleerd en voor de wel gereguleerde schakels kunnen verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot handhaving. Zo ligt bijvoorbeeld de bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid voor het toepassen van bouwstoffen in werken bij gemeenten. Het bevoegd gezag voor een milieuvergunningplichtige inrichting is handhavingsbevoegd voor alle milieuvoorschriften die voor de drijver van die inrichting gelden, dus ook voor ketenvoorschriften op grond van bijvoorbeeld de Wet milieu-gevaarlijke stoffen of hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer. De handhavingsbevoegde gemeente- en provinciebesturen zijn bevoegd ambtenaren te belasten met het toezicht op de naleving van ketenvoorschriften op het grondgebied van de gemeenten en provincies. Het IG-VROM is bevoegd tot het uitoefenen van toezicht op de van alle milieuvoorschriften die onder de verantwoordelijkheid van de Minister van VROM vallen, dus in zoverre ook voor alle schakels in ketens (in geheel Nederland).

Vanuit het IG-VROM is medio 2003 een project gestart – het project Landelijke ketenhandhaving IG-VROM eerste stap² – om te bezien hoe zicht en greep op alle handelingen in een keten kan worden verkregen. Daarbij gaat het er met name om hoe ketens vooral bij de risicovolle schakel-

¹ Te vinden als: www.lim-info.nl.

² Het project is aangekondigd in de brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 21 november 2002 bij de aanbieding van het Inspectierapport «In slak en as?», ketenonderzoek naar AVI-bodemas en menggranulaat in werken (VROM-02-1060).

momenten lekdicht kunnen worden gemaakt. Van belang is te komen tot een samenhangend toezicht van de verschillende handhavingsinstanties op handelingen in de keten. In het kader van dit project wordt, samen met de handhavingspartners, ook bekeken op welke wijze dit samenhangend overheidstoezicht op en binnen de verschillende ketens het beste kan worden georganiseerd en welke voorzieningen onder andere op het gebied van informatie en eventueel ook regelgeving nodig zijn om een goede structuur voor ketenhandhaving van de grond te krijgen. Landelijke initiatieven, en het coördineren en faciliteren van de ketenhandhaving zijn hierbij van belang. Het benodigde overzicht over gehele ketens verkrijgt de minister onder meer via het tweedelijns toezicht door het IG-VROM, regulier overleg, samenwerkingsactiviteiten, uitvoeren van ketenonderzoeken en de verslagen van een en ander.

Het voorliggende wetsvoorstel geeft de Minister van VROM aanvullende bevoegdheden, in de vorm van aanwijzingsbevoegdheden met betrekking tot de handhavingsstructuur in artikel 18.3f, eerste lid, en een vorderingsbevoegdheid met betrekking tot een concrete handhavings situatie in artikel 18.8a, eerste lid. Hiermee kan de minister zijn overkoepelende politieke verantwoordelijkheid voor de handhaving van de milieuwetgeving op het terrein van VROM waar maken. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de minister over het geven van een aanwijzing overeenstemming dient te bereiken met de betrokken andere minister. Voorzover bij de aanwijzing waterschappen zijn betrokken, is dit de Minister van Verkeer en Waterstaat.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het hiervoor al enkele keren ter sprake gekomen BLOM. Het BLOM in zijn huidige vorm bestaat sinds 2003 en vergadert halfjaarlijks. Het BLOM heeft een ambtelijk voorportaal, namelijk het – ook reeds aangestipte – ALOM. Het ALOM is de opvolger van de LCCM, de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving. Dit orgaan komt in principe vijf maal per jaar bijeen en heeft tot taak de werkzaamheden van het BLOM voor te bereiden en door het BLOM verstrekte opdrachten uit te voeren. Het ALOM heeft een vrij ruim afdoeningsmandaat zodat een hogere vergaderfrequentie van het BLOM op dit moment niet noodzakelijk wordt geacht. Er is voorzien in periodieke evaluaties van de werkzaamheden van het BLOM en het ALOM, die zonodig aanleiding kunnen zijn voor het wijzigen van de overlegfrequenties.

Het BLOM heeft tot taak:

- a. voorstellen te ontwikkelen voor doelmatige handhaving van meer dan provinciaal belang in Nederland;
- b. de samenhang te bevorderen in de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van onderdelen van het handhavingsbeleid zoals ketenhandhaving etc.;
- c. voorstellen doen voor verbetering van handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving;
- d. afspraken maken over gezamenlijke prioriteiten en de daarvoor benodigde capaciteit;
- e. coördineren van handhavingsinspanningen van de handhavende instanties;
- f. het coördineren van rapportages met betrekking tot de handhaving van milieuregelgeving aan de Europese Unie.

Het BLOM is voor het eerst bijeengeweesd op 8 oktober 2003 en heeft toen onder meer het «Meerjarige Gezamenlijke Handhavingsprogramma 2004–2006» vastgesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke manier burgers en bedrijven inzicht zal worden verschaft in de op hen van toepassing zijnde

handhavingsstructuur. De handhavingsstructuur die in het wetsvoorstel is neergelegd, heeft geen directe betekenis voor burgers of bedrijven, in de zin dat zij met nieuwe regels worden geconfronteerd. Het is naar mijn mening voor burgers en bedrijven vooral belangrijk om inzicht te hebben in de milieuvoorschriften die op hen van toepassing zijn en om te weten welke bestuursorganen en ambtelijke diensten bevoegd zijn tot uitvoering en handhaving van die voorschriften. In de milieuwetgeving is duidelijk aangegeven wie het voor de betrokken voorschriften bevoegde gezag is. Na te leven milieuvoorschriften kunnen verder van toepassing zijn op grond van milieuvergunningen of -onthefingen. Het daarvoor bevoegde gezag is tevens het tot bestuurlijke handhaving bevoegde gezag. Bij het tot stand brengen van nieuwe regelgeving wordt de nodige aandacht geschonken aan invoeringsbegeleiding en voorlichting. Verder neemt de hoeveelheid informatie die door bestuursorganen via elektronische weg beschikbaar wordt gesteld, nog steeds toe.

Door de fracties van de VVD en de ChristenUnie is een aantal vragen gesteld over de voorgestelde overlegstructuur en de toegevoegde waarde daarvan. Permanente provinciale overlegorganen komen al sinds eind jaren 70 voor in de milieuwetgeving, zoals in de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet chemische afvalstoffen. In de wandelgangen werden deze sectorale overlegorganen vaak aangeduid als provinciale coördinatiecommissies voor het toezicht. Bij de totstandkoming van de Wet milieubeheer op 1 maart 1993 zijn alle sectorale bepalingen geïntegreerd in artikel 18.3 van de Wet milieubeheer.

Anno 2004 is het nog steeds belangrijk dat er, gelet op het grote aantal handhavingsinstanties, regelmatig en structureel overleg tussen die instanties plaats vindt in de provincies. Alleen ad-hoc-overleg voeren, zoals de leden van de ChristenUnie-fractie opperen, is dus niet toereikend. Het is belangrijk om ook min of meer vaste agendapunten te agenderen naast bepaalde thema's. In het huidige (overigens pas enkele jaren oude¹) derde lid van artikel 18.3 is het maken van afspraken over de onderlinge afstemming van bestuurlijke handhaving en toezicht zo'n vast agendapunt. In het voorgestelde artikel 18.3b, derde lid, wordt het onderwerp professionalisering (dat eisen aan de onderlinge afstemming omvat), in algemene zin tot vast agendapunt benoemd.

Er bestaat echter wel een belangrijk verschil tussen het huidige artikel 18.3, eerste en tweede lid, en het voorgestelde artikel 18.3b, eerste en tweede lid. Het betreft de deelnemers: in het wetsvoorstel wordt geregeld dat de *bestuursorganen* regelmatig overleg voeren. Hierbij kan, zo als ook bij het hierboven genoemde BLOM, worden gedacht aan overleg met een lage frequentie. Volgens de geldende regeling moeten niet de besturen maar de (ambtelijke) *vertegenwoordigers* van de betrokken bestuursorganen regelmatig overleg voeren. Ambtelijk overleg zal, zoals ook voor het ALOM aan de orde is, wel met een hogere frequentie moeten worden gevoerd. Het ambtelijke overleg wordt in het wetsvoorstel niet meer geregeld en het is dus primair aan de deelnemers aan het overleg om een zo efficiënt mogelijke werkwijze te volgen die zo min mogelijk ten koste gaat van concrete handhavingsactiviteiten. Anderzijds moet wel onder ogen worden gezien dat de versnippering van die activiteiten over vele instanties tot afstemming en dus overleg dwingt.

De leden van de SGP hebben soortgelijke vragen over de overlegstructuur en met de VVD en de ChristenUnie zijn zij vooral bezorgd over het daarmee gemoeide tijdsbeslag. Uiteindelijk doel van het beleid inzake de handhaving van de milieuregelgeving is de versterking van de kwaliteit van die handhaving (met het oog op de verdere bevordering van de naleving van de milieuregelgeving). Ik gaf hierboven onder het kopje *Algemeen* al aan dat een groot aantal instanties bij de milieuwethandhaving

¹ Het derde lid is aan artikel 18.3 toegevoegd bij de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517).

betrokken is. Daarom is in veel gevallen samenwerking noodzakelijk: bij voorkeur op vrijwillige basis, maar zonedig afgedwongen. Samenwerking betekent onder andere het onderling afstemmen van activiteiten, het voeren van overleg en het maken (èn uitvoeren) van afspraken. Afstemming, overleg en afspraken zijn hierbij zeker zo essentieel om een behoorlijke handavingskwaliteit te waarborgen als de aanwezigheid van een bestuurlijk vastgestelde handavingsstrategie of een monitoringssysteem. Het gaat hier om een zo belangrijke randvoorwaarde dat ik het wenselijk vind om wettelijk vast te leggen dat er bestuurlijk overleg moet plaatsvinden. Ik heb al aangegeven dat de ambtelijke overlegstructuur volgens het wetsvoorstel niet meer wordt geregeld. Gedeputeerde staten hebben volgens het wetsvoorstel de mogelijkheid de frequentie en invulling van zowel het bestuurlijk overleg als het ambtelijk overleg naar eigen inzicht en naar het inzicht van de deelnemende besturen vorm te geven. Hierdoor kan, met de woorden van de leden van de SGP-fractie in maatwerk in plaats van met rigide maatregelen, een praktische overlegstructuur worden gekozen, die is afgestemd op de (bestuurlijke) praktijk, zonder een onevenredig beslag te leggen op de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de handaving. De beschikbare capaciteit kan juist beter en efficiënter worden benut als er sprake is van goede afstemming en goede afspraken. Het wetsvoorstel leidt mijns inziens aldus niet tot een extra vergadercircuit met overbodig veel druk op de kernactiviteiten van de handaving, zoals ook de leden van de ChristenUnie-fractie zich afvragen, en ook niet tot een overlegstructuur die als zodanig ten koste van concrete handavingsacties gaat waarover de leden van de VVD-fractie hun zorg aangeven.

Amvb kwaliteitseisen

Ik sluit mij volledig aan bij de wens van de leden van de CDA-fractie dat de regering de kwaliteitscriteria, in lijn met de gang van zaken tot nu toe in het professionaliseringsproces, in goed overleg met de decentrale overheden vaststelt. Het concept van de amvb waarin de gezamenlijk in het project vastgestelde kwaliteitscriteria zijn vertaald in wettelijke kwaliteitseisen is inmiddels voorgelegd aan de vertegenwoordigers van IPO, VNG en Unie van Waterschappen.

Het kabinet onderschrijft met de VVD-fractie geheel het belang van het uitvoeringsprincipe «één loket, éénmalige informatieverstrekking en één toezichthouder». Ik verwijs daarvoor bijvoorbeeld naar de eerder genoemde brief over de Herijking van de VROM-regelgeving van 23 oktober 2003. Het onderhavige wetsvoorstel, dat zich beperkt tot een regeling van de handavingsstructuur op milieugebied, leent zich er niet voor dat uitvoeringsprincipe dat een breder bereik heeft, vast te leggen. Dat zal dus in een ander kader (moeten) worden gestimuleerd of geregeld. Ik noem daarbij Actie 1.1. van het actieprogramma «Andere Overheid» dat is gericht op elektronische dienstverlening. In de zomer 2004 zal een eerste versie van een lijst van gegevensbestanden voor eenmalige verstrekking worden opgeleverd door het Ministerie van BZK. Wat «één loket» bij de milieuwethandaving bij inrichtingen betreft, wil ik wijzen op de wijziging van artikel 18.2, eerste lid, aanhef, van de Wet milieubeheer bij de Wet verbetering handavingsbevoegdheden (Stb. 2001, 517). Daarbij is de zorg voor de bestuursrechtelijke handaving van *alle* voor de drijver van de inrichting geldende milieuvoorschriften nog nadrukkelijker geconcentreerd bij het bevoegde gezag dat de milieuvergunning verleent of aan wie de melding moet worden gedaan. Dit laat echter de eventuele bevoegdheid van een ander bestuursorgaan voor *specifieke* voor de drijver van de inrichting geldende milieuvoorschriften onverlet.

Het beschikken over handhavingsbevoegdheid brengt mee dat (eerstelijns)toezichthouders kunnen worden aangewezen. Van «één (eerstelijns)toezichthouder» kan pas sprake zijn als er sprake is van één bevoegd gezag voor het betreffende bedrijf. Hierbij zijn dus bijvoorbeeld de ontwikkelingen met betrekking tot de eerder genoemde VROM-vergunning van belang.

Het is overigens wel de bedoeling om in de amvb kwaliteitseisen voor te schrijven dat de bestuursorganen de uitoefening van hun bevoegdheden en de werkzaamheden – waaronder het afleggen van bedrijfsbezoeken door hun toezichthouders – in het kader van de milieuwethandhaving onderling moeten afstemmen. Dit is momenteel geregeld in artikel 18.3, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Ik verwijs de leden van de VVD-fractie voor het gevraagde overzicht van de kwaliteitscriteria graag naar de bijlage bij de memorie van toelichting, waarin de kwaliteitscriteria die gezamenlijk zijn vastgesteld in het project professionalisering worden opgesomd. Het is inderdaad de bedoeling in eerste instantie uitsluitend die criteria te vertalen in wettelijke kwaliteitseisen, zodat er in beginsel geen ruimte is voor aanpassingen of toevoegingen.

Ik beantwoord de vraag van de leden van de VVD-fractie of is voorzien in een voorhangprocedure ontkennend. Naar mijn mening is hier sprake van procedurele en organisatorische voorschriften waarvoor al ten tijde van de regeling van de voorhangprocedure in het wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen werd geoordeeld¹ dat een verzwinging van de basisprocedure met «voorhangen» niet nodig is. Ik verwijs ook naar het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving² waarin wordt geconstateerd dat het proces van regelgeving door de bijzondere procedures in met name de Wet milieubeheer voor de totstandkoming van veel amvb's stroperig wordt gemaakt. Daarbij wordt ook de voorhangprocedure genoemd en wijzigingen worden aangekondigd om de knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen.

Aanwijzingsbevoegdheden

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP vragen naar een eenduidig toetsingskader voor het toepassen van dwangmiddelen. Zoals in de memorie van toelichting op blz. 18 en 20 is aangegeven, zal een handreiking worden ontwikkeld ten behoeve van de provincies (en de betrokken ministers) met betrekking tot onder meer de toepassing door deze van de aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 18.3e (respectievelijk 18.f, eerste lid, onder a). De handreiking zal daarnaast betrekking hebben op de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 18.3e en 18.3f, eerste lid, onder b. Die handreiking zal tegelijkertijd voor gemeenten en waterschappen jegens wie de aanwijzingsbevoegdheden kunnen worden ingezet, de functie hebben van transparant toetsingskader. Het is de bedoeling in de handreiking handvatten te geven om zicht te krijgen op de situaties waarin geen sprake is van een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen of waarin niet voldoende waarborgen voor een behoorlijke uitvoering aanwezig lijken te zijn. Daarnaast zullen de procedures die bij het geven van een aanwijzing moeten worden doorlopen, worden uitgewerkt.

Tot het opstellen van de handreiking als eenduidig toetsingskader is door de partners in het professionaliseringsproject bestuurlijk besloten en de activiteiten ter zake zijn inmiddels gestart. Het voornemen is om de handreiking te publiceren als beleidsregel als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) voor de wijze waarop de Minister van VROM (in overeenstemming met de betrokken andere minister) gebruik zal maken van de aanwijzingsbevoegdheid. Het is aan de provincies of zij deze handreiking ook tot hun beleidsregel willen maken.

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 163, nr. 3, blz. 65.

² Brief van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 23 december 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1, zie met name blz. 31).

De leden van de CDA-fractie vragen om een toelichting op het door en naast elkaar gebruiken van de termen «regie» en «coördinatie». De term «coördinatie» komt (onder meer) in artikel 18.3a voor. De term «regie» komt niet in het wetsvoorstel voor. De regisserende functie blijkt uit de taken die in de voorgestelde artikelen 18.3a en 18.3b aan gedeputeerde staten worden opgedragen en uit de aanwijzingsbevoegdheden die in de voorgestelde artikelen 18.3d en 18.3e aan gedeputeerde staten worden toegekend. Zoals hierboven onder het kopje *Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur* al werd aangegeven, vervullen gedeputeerde staten van oudsher de hen wettelijk opgedragen coördinatietaak: het bevorderen van regelmatig overleg over de afstemming van de milieuwethandhaving tussen de verschillende handhavingsinstanties in de provincie. Het daarbij ingestelde provinciale overlegorgaan pleegt nog al eens te worden aangeduid als *coördinatie*commissie. Op deze reeds bestaande wettelijke taak van gedeputeerde staten is voortgebouwd bij het verzoek eind jaren 90 van de vorige eeuw aan de provincies om bestuursovereenkomsten tussen alle handhavingspartners over de milieuwethandhaving tot stand te brengen. De provincies zijn toen door de betrokken ministers uitgenodigd het proces van die totstandbrenging in hun provincie te *regisseren (dat wil zeggen daarbij de leiding te nemen)*. Ook in het professionaliseringsproject vervullen de provincies de rol van regisseur van de verbeteringsprocessen in de provincie. Zo hebben de provincies de landelijke rapportage over de resultaten van de nulmeting verzorgd en het proces van opstellen van de verbeterplannen door alle instanties gecoördineerd.

Het voorgestelde artikel 18.3a geeft een expliciete invulling van de coördinatietaak, zoals die al sinds jaren in artikel 18.3 van de Wet milieubeheer is opgenomen (te weten de opdracht tot het regelmatig voeren van overleg en het instellen van een overlegorgaan). Is in dat artikel de concrete invulling van de coördinatietaak verder aan de provincies overgelaten, in het wetsvoorstel wordt expliciet gemaakt dat die taak inhoudt het coördineren van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in de provincie. De uitvoering van die taak vergt pro-actief en reactief optreden. Voor een goede uitvoering van de coördinatietaak zijn ook stok-achter-deur-instrumenten nodig, zoals de aanwijzingsbevoegdheden zoals die zijn voorgesteld in de artikelen 18.3d en 18.3e.

De sturingsmogelijkheden van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993 zijn reeds aan de orde geweest onder het kopje «Reikwijdte van het wetsvoorstel in relatie tot andere wetgeving en de milieutaak van het openbaar ministerie en de politie».

In antwoord op de desbetreffende vragen van de VVD-fractie merk ik op dat met de term «ultimum remedium» niet is beoogd een juridisch begrip te duiden maar te wijzen op het bedoelde uitzonderlijke karakter van het instrument. Het uitzonderlijke karakter hangt ten nauwste samen met het gegeven dat handhavingstaken en bevoegdheden gedecentraliseerd zijn. Een toevlucht tot de bevoegdheid om een aanwijzing te geven ware dus slechts te nemen, als is komen vast te staan dat andere middelen geen uitzicht meer bieden op een oplossing. Het instrument fungeert als middel voor het uitoefenen van politieke druk: aan het geven van een aanwijzing moet bestuurlijk overleg voorafgaan en van het voornemen tot het geven van een aanwijzing moet mededeling worden gedaan aan de politieke vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, algemeen bestuur van het waterschap of provinciale staten). Hierin zit ook de kracht van het instrument. Omdat zo nadrukkelijk geldt dat het terughoudend wordt toegepast, trekt toepassing daarvan in de praktijk de nodige politieke aandacht. De slagkracht wordt met de toevoeging «ultimum remedium» daarom niet ontkracht maar juist versterkt.

Met betrekking tot de vragen van de fractie van de ChristenUnie over de toetsing van gegeven en uitgevoerde aanwijzingen merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel regelt verschillende aanwijzingsbesluiten. Het gaat in de eerste plaats om de aanwijzing van gedeputeerde staten aan een gemeente of waterschap en de aanwijzing van de Minister van VROM aan een provincie over de implementatie van de amvb kwaliteits-eisen bij die gemeente of dat waterschap, onderscheidenlijk de provincie. Deze aanwijzingen gaan dus over verbeteringen die moeten worden aangebracht wil er sprake kunnen zijn van een professioneel georganiseerd handhavingsproces. Zo'n aanwijzing kan bijvoorbeeld noodzakelijk zijn omdat het betreffende bestuursorgaan geen handhavingsprogramma voor het komende jaar heeft opgesteld of omdat het weliswaar beschikt over een handhavingsprogramma maar daarin niet de landelijk tussen alle betrokken partners overeengekomen handhavingsprioriteiten heeft verwerkt. Een aanwijzing kan ook nodig zijn omdat er geen functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving is aangebracht. Het gaat bij deze aanwijzingen dus niet om handhavend optreden in een concretercasus. Daarvan is ook geen sprake bij het tweede aanwijzingsbesluit van de Minister van VROM aan gedeputeerde staten terzake van hun coördinatie/regie. Met deze tweede aanwijzing kan de minister van gedeputeerde staten bijvoorbeeld een concrete pro-actieve benadering van een gemeente of waterschap bij de implementatie van de amvb kwaliteitseisen (dus bij het proces van professionalisering bij die gemeente of dat waterschap) verlangen. Deze aanwijzingen leiden niet tot het ontstaan van nieuwe verplichtingen voor het bestuursorgaan waaraan de aanwijzing wordt gegeven. De aanwijzingen bevestigen in feite het bestaan van de reeds geldende verplichtingen op grond van de amvb kwaliteitseisen en de coördinatieopdracht in het voorgestelde artikel 18.3a, en vullen zo'n verplichting eventueel concreter in. Gedeputeerde staten en de Minister van VROM zijn verantwoordelijk over de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheden schuldig aan provinciale staten, onderscheidenlijk de Tweede Kamer (zie de voorgestelde artikelen 18.3d, vierde lid, en 18.3f, zesde lid). Een en ander heeft ertoe geleid dat niet wordt voorgesteld tegen deze twee aanwijzingen beroep open te stellen.

Het derde aanwijzingsbesluit waartegen volgens het wetsvoorstel geen beroep wordt opengesteld, betreft de aanwijzing van de Minister van VROM (indien waterschappen zijn betrokken: in overeenstemming met de Minister van Verkeer en Waterstaat) op grond van het voorgestelde artikel 18.3f, eerste lid, onder b, aan gedeputeerde staten waarin deze wordt opgedragen om gemeenten of waterschappen aan te wijzen waarvan de besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen en een regionale handhavingsdienst moeten instellen omdat er in het betreffende gebied onvoldoende waarborgen zijn aangebracht voor een professionele milieuwethandhaving. Dit derde aanwijzingsbesluit kan worden gezien als een verbijzondering van het tweede dat betrekking heeft op de provinciale coördinatie/regie van het professionaliseringsproces bij de gemeenten en waterschappen in de provincie. Op dit besluit van de minister moet het van gedeputeerde staten verlangde besluit (op grond van het voorgestelde artikel 18.3e, eerste lid) volgen tot oplegging van verplichte samenwerking door gemeenten of waterschappen in een handhavingsdienst. Tegen dit laatste besluit staat beroep open. Wanneer dan tevens beroep zou kunnen worden ingesteld tegen het «voorbereidende» besluit van de minister dan zouden de inhoud en de gronden van dat besluit dus door de onverbreekelijke samenhang met het besluit tot oplegging van de verplichte samenwerking tweemaal voor de rechter aan de orde kunnen worden gesteld. Dat acht ik onwenselijk.

Wat de verhouding tot de Awb betreft, merk ik op dat de Awb het uitsluiten van beroep toelaat en dat de Awb zelf ook beroep tegen bepaalde besluiten uitsluit: in het bijzonder met betrekking tot de besluiten die in de in artikel 8:5 Awb bedoelde bijlage (de zogenaamde negatieve lijst) zijn opgenomen. De regeling van het beroep tegen besluiten op grond van de milieuregelgeving is al sinds de totstandkoming van de Wet milieubeheer in 1993 verspreid over de Wet milieubeheer (hoofdstuk 20) en de Awb. Tegen besluiten op grond van de milieuregelgeving staat beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, tenzij de Wet milieubeheer zelf een andere beroepsgang openstelt. Ook de regeling van het uitsluiten van beroep tegen besluiten op grond van de milieuregelgeving is verspreid over de Wet milieubeheer (artikel 20.2) en de Awb (artikelen 8:2 en met 8:6 van de Awb).

Provinciale of regionale handhavingsdienst (aanwijzing tot samenwerking)

In antwoord op de door de CDA-fractie geschetste problemen rondom een aanwijzing tot samenwerking en de gevolgen daarvan wat het resultaat betreft en de bestuurlijke verhoudingen, herhaal ik hier eerst mijn opmerking, gemaakt onder het kopje *Algemeen*, dat voor daadwerkelijke samenwerking bij de uitvoering van de handhaving draagvlak bij en commitment van de betrokkenen, primair bevoegde bestuursorganen nodig zijn. Vooral de kleinere gemeenten en met name hun toezichthouders op de werkvloer komen meer en meer tot het inzicht dat samenwerking noodzakelijk is om de handhaving op een zodanige schaalgrootte te organiseren dat kan worden voldaan aan de minimumcriteria. Zaken zoals het opbouwen van kwalitatief en kwantitatief voldoende deskundigheid, het beschikken over een goede bereikbaarheidsregeling buiten gebruikelijke kantooruren, het doorvoeren van functiescheiding en een roulatiesysteem vergen nu eenmaal een zekere schaalgrootte. De algemeen aanwezige voorkeur voor vrijwillige samenwerking betekent echter niet dat vrijblijvendheid in het streven naar structurele samenwerking dan maar de toon moet blijven voeren. Daarom is gekozen voor de aanpak waarin het voldoen aan afgesproken kwaliteitscriteria door alle betrokken bestuursorganen centraal staat en waarin onder regie van de provincies naar oplossingen op maat wordt gezocht in situaties waarin bestuursorganen daar op eigen kracht niet in slagen. Maar als blijkt dat een bestuursorgaan de uitvoering van de handhaving door de kleinschaligheid ervan niet op voldoende niveau kan organiseren, zal naar schaalvergrotingsmogelijkheden moeten worden gezocht. In dit opzicht vormt integratie van de organisatie van het toezicht betreffende milieu, bouwen en ruimtelijke ordening bij gemeenten een optie. Als dit niet tot voldoende opschaling leidt, zal samenwerking moeten worden gezocht met bijvoorbeeld omliggende gemeenten, zonodig daartoe gedwongen. Gegeven de huidige gedecentraliseerde bevoegdhedenstructuur bestaan er uiteindelijk geen andere mogelijkheden voor bestuursorganen die te gering van omvang zijn om het op eigen kracht te redden. Ik erken dat er een risico bestaat dat de verplichte deelname van goed functionerend bestuursorganen aan een handhavingsdienst tot regionaal-bestuurlijke complicaties zouden kunnen leiden. Mijn verwachting is dat de provincies er alles aan zullen doen om dergelijke problemen te voorkomen, maar helemaal uitgesloten is het niet. Daarbij roep ik in herinnering dat deze situatie zich alleen voordoet als men er niet vrijwillig uitkomt, en zoals gezegd, ga ik er vanuit dat alle inspanningen hierop gericht zullen zijn. Ik wil bovendien enige nuancering met betrekking tot die eventuele regionaal-bestuurlijke complicaties aanbrengen door er nog eens op te wijzen dat een gedwongen samenwerking overeenkomstig de Wgr géén aantasting van de bestuurlijke bevoegdheden van de colleges van B&W of het dagelijkse bestuur van een waterschap zal betekenen – deze behouden hun bevoegdheden

immers – maar slechts de organisatie van de feitelijke handhavingswerkzaamheden ten behoeve en in opdracht van die colleges of het dagelijks bestuur zal betreffen.

In antwoord op de vragen van de leden van fracties van het CDA, de SGP en de VVD over de gevolgen van verplichte samenwerking voor gemeenten die nu reeds integraal handhaven, merk ik allereerst op dat desintegratie van de handhaving op gemeentelijk niveau uiteraard moet worden voorkomen. Dat zou een onbedoeld neveneffect zijn van de samenwerkingsplicht. Dit is overigens één van de redenen waarom in het professionaliseringsproject de mogelijkheid van maatwerk is opengelaten. De kans dat de samenwerkingsplicht tot desintegratie leidt, zal bij samenwerking op gemeentelijk niveau naar mijn mening in de praktijk gering zijn. Zoals wel vaker het geval is, ligt de praktijk hierbij aanmerkelijk voor ten opzichte van de wetgeving. In 2000 bleek al uit de bestuursovereenkomsten dat alle betrokken handhavingspartners het ambiëren om de samenwerking niet te beperken tot de zogenaamde grijze en blauwe milieuwethandhaving maar ook betrekking te laten hebben op de groene en rode. Die integratie blijkt in de praktijk ook op gemeentelijk niveau. Strikt genomen kunnen gemeenten die op het gebied van de milieuwethandhaving zouden worden verplicht tot samenwerken met andere gemeenten, op grond van het wetsvoorstel niet worden gedwongen dat dan ook te doen op het gebied van de ruimtelijke ordening en de bouw. Het wetsvoorstel staat echter niet in de weg aan een dergelijke integratie. De provincies en het IG-VROM stimuleren nu reeds – mede met het oog op schaalvergroting – waar mogelijk integratie van de organisatie van het milieu-, ruimte- en bouwtoezicht en intergemeentelijke samenwerking bij die handhaving, aan de hand van goede voorbeelden uit de praktijk.

De mogelijkheid dat ook een goed functionerende gemeente ongewild in een handhavingsdienst kan worden betrokken, is daarentegen uitdrukkelijk beoogd.

Onder het kopje *Algemeen* noemde ik de bevoegdheid om zonodig «sterke broeders» te kunnen dwingen bij te dragen aan een goede oplossing voor hun «zwakke broeders», al onmisbaar. Wanneer goed functionerende gemeenten niet zouden kunnen worden verplicht deel te nemen aan een handhavingsdienst dan frustreert dat de mogelijkheden om de milieuwethandhaving te professionaliseren in ernstige mate. Dat zou namelijk in de eerste plaats betekenen dat er twijfel over zal blijven bestaan dat de in een handhavingsdienst te verenigen «zwakke broeders» tezamen goed zullen kunnen functioneren op een voldoende grote schaal. Slecht functionerende (kleine) gemeenten doen het waarschijnlijk samen niet veel beter, tenzij de milieuproblemen in die gemeenten identiek zouden zijn en op dezelfde manier (met dezelfde deskundigheden) kan worden opgetreden tegen milieuovertredingen. Complicaties gaan verder ontstaan wanneer de betrokken gemeentelijke grondgebieden niet aan elkaar grenzen. Ik wil dat illustreren met de situatie waarin binnen een provincie vier niet aan elkaar grenzende gemeenten, die gelegen zijn in verschillende politieregio's, structureel tekort te schieten in de uitvoering van de amvb-kwaliteitseisen. Het is nauwelijks denkbaar dat een goede oplossing voor deze vier gemeenten zou kunnen worden gevonden in verplichte samenwerking in een door deze vier gemeenten in te stellen openbaar lichaam op grond van artikel 18.3e. Er zal dus naar andere oplossingen moeten worden gezocht. De leidende gedachte van het wetsvoorstel en het professionaliseringsproject is dat onder de regie van de provincie primair met het slecht functionerende bestuursorgaan als uitgangspunt een oplossing op maat wordt bereikt. Zo'n oplossing op maat zou in de hierboven geschetste situatie heel goed kunnen bestaan uit het sluiten van samenwerkingscontracten met grotere, wel adequaat functionerende

(centrum)gemeenten (of een waterschap). Dergelijke samenwerkingscontracten kunnen onder meer betrekking hebben op het uitbesteden van de meer gecompliceerde toezichtactiviteiten, het inhuren van een milieuspecialist of op een regeling voor de bereikbaarheid buiten kantooruren. Maar daarvoor is het wel essentieel dat niet alleen het slecht functionerende bestuursorgaan maar ook die grotere centrumgemeente tot die samenwerking bereid is. Deelname aan een samenwerkingscontract van de kant van een slecht functionerende gemeente kan onder druk worden gezet met de individueel gerichte aanwijzingsbevoegdheid van het voorgestelde artikel 18.3d, eerste lid. Die bevoegdheid kan echter niet worden uitgeoefend jegens de grotere centrum-gemeente omdat het immers niet gaat over de uitvoering die deze gemeente geeft aan de amvb kwaliteitseisen. Maar met de in artikel 18.3e voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid kan wel de nodige druk op goed functionerende bestuursorganen worden opgebouwd om bij te willen dragen aan de oplossing van problemen bij hun «zwakke broeders».

Wanneer goed functionerende gemeenten niet zouden kunnen worden verplicht deel te nemen aan een handhavingsdienst wordt daarmee dus in vergaande mate afbreuk gedaan aan het stok-achter-de-deur-karakter van de onderhavige aanwijzingsbevoegdheid en wordt de professionalisering in ernstige mate gefrustreerd. Ik deel dus uitdrukkelijk de door leden van de SGP-fractie gedane uitspraak dat de wettelijke regeling dient te werken als stok-achter-de-deur waarbij er ruimte moet zijn voor allerlei maatwerkoplossing die dan echter wel in de praktijk gerealiseerd moeten worden.

In antwoord op de vragen van de fractie van de VVD en de ChristenUnie inzake delegatie van handhavingsbevoegdheden merk ik allereerst op dat de uitoefening van die bevoegdheden niet kan worden gedelegeerd als dat niet wettelijk is geregeld. Het is wel toegestaan dat bestuursorganen de uitoefening van hun handhavingsbevoegdheden mandateren aan de handhavingsdienst. Het mandaterende bestuur blijft daarbij zelf bevoegd. Een wettelijke verplichting tot overdracht van bevoegdheden beschouw ik voorsnog als een niet acceptabele aantasting van de huidige bevoegdhedenstructuur en het decentralisatieprincipe, terwijl dat bovendien meer dan nodig overhoop haalt. Het niet verplicht overdragen van de bestuursrechtelijke bevoegdheden heeft naar mijn overtuiging juist belangrijke voordelen omdat de uitvoering van de handhavingstaken op ambtelijk niveau daarmee op enige afstand van het bestuur wordt geplaatst. Uitvoering van de ambtelijke taken in een handhavingsdienst, derhalve op afstand, leidt tot meer uniformering in de uitvoering en daarmee tot meer rechtsgelijkheid bij de handhaving. Ik deel terzake de visie van mevrouw mr. A.B. Blomberg die in haar proefschrift *Integrale handhaving van milieurecht*¹ spreekt van «minder pappen en nathouden» of ten onrechte gedogen. Ik wil tenslotte ook nog wijzen op het voorgestelde artikel 18.3e, vijfde lid, onder b, op grond waarvan de ambtelijke voorbereiding en uitvoering van handhavingsbeschikkingen uitdrukkelijk als taak aan de verplicht in te stellen handhavingsdienst moet worden opgedragen.

De gedachtengang met betrekking tot handhavingsdiensten is, geheel zoals de leden van de ChristenUnie-fractie zelf al aangeven, zowel het compenseren van achterblijvende slagvaardigheid als het bevorderen van de doelmatigheid. Hierboven is op een aantal plaatsen ingegaan op de problemen waaraan het professionaliseringsproject en het voorliggende wetsvoorstel het hoofd trachten te bieden: de gebrekkige kwaliteit van de handhaving en de versnippering van handhavingsactiviteiten over vele instanties waaronder instanties met een te geringe schaalgrootte. Natuurlijk mag van een organisatie met een grotere omvang ook meer (en vooral meer gevarieerde) deskundigheid worden verwacht, zodat ook complexere zaken kunnen worden aangepakt. Secundair is er ook de

¹ Boom Juridische Uitgevers, 2000, zie met name blz. 363.

verwachting dat een meer deskundige dienst met meer gezag kan adviseren aan het bestuur en daardoor – in die gevallen waar dat nodig zou zijn – achterblijvende slagvaardigheid bij het bestuur kan compenseren. Gebrek aan slagvaardigheid is niet persé te wijten aan een gebrek aan handhavingsbereidheid bij een bestuurder. Gebrek aan slagvaardigheid ontstaat ook door versnippering van bevoegdheden: voor een inrichting kan naast de (voor alle milieuvorschriften) tot handhaving bevoegde gemeente bijvoorbeeld een waterschap (voor de waterkwaliteitswetgeving) bevoegd zijn, of gemeente en provincie zijn beide bevoegd tot handhavend optreden tegen illegale afvaldumping in het vrije veld. Onduidelijkheid over wie, wanneer optreedt belemmert dan vaak de slagvaardigheid, maar een grotere dienst die zowel het gemeentebestuur als het waterschapsbestuur adviseert kan discussies hierover voorkomen en wint door de bundeling van krachten aan slagvaardigheid.

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie merk ik op dat het niet de bedoeling is dat de op grond van het voorgestelde artikel 18.3e opgelegde samenwerking in een verplicht op te richten handhavingsdienst wordt beperkt tot bepaalde terreinen van de milieuwethandhaving waarop onvoldoende slagvaardigheid werd geconstateerd. Wanneer uiteindelijk is komen vast te staan dat het noodzakelijk is over te gaan tot verplichte instelling van een openbaar lichaam dan moet het op grond van het voorgestelde artikel 18.3e, vijfde lid, ten minste gaan om de in dat lid bedoelde onderwerpen. Samengevat komt dat neer op het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving waarop hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van toepassing is, gegevensverzameling, klachtenbehandeling en het voorbereiden en uitvoeren van handhavingsbeschikkingen. Bij vrijwillige samenwerking kan uiteraard een oplossing op maat worden getroffen voor een specifiek onderdeel van de milieuwethandhaving, bijvoorbeeld toegespitst op de handhaving van een bepaalde milieuregeling.

Of het overlegorgaan, bedoeld in het voorgestelde artikel 18.3b niet meer zal behoeven te functioneren, is afhankelijk van de situatie in de praktijk: als er een provinciale handhavingsdienst wordt opgericht, waaraan naast de provincie, alle gemeenten en eventueel ook een of meer waterschappen deelnemen, zal bij de betrokken besturen de behoefte om althans met elkaar in een afzonderlijk permanent overlegorgaan te overleggen, afnemen. Maar er zal nog steeds behoefte bestaan aan overleg, bijvoorbeeld over de aansturing van de handhavingsdienst of met de andere in die provincie werkzame handhavingsinstanties, zoals het IG-VROM, het OM of de politie. Alleen als alle bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavers in een handhavingsdienst zouden functioneren, is een overlegorgaan, als bedoeld in artikel 18.3b, niet meer relevant. Het is echter niet aannemelijk dat een dergelijke situatie zich gaat voordoen. Daarom zal het noodzakelijk blijven dat handhavingsinstanties de uitoefening van de handhaving met elkaar af stemmen. Zoals ik onder het kopje *Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur* heb aangegeven, kan een overlegorgaan daarbij niet gemist worden.

Omvang samenwerkingsgebied

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP hebben vragen gesteld over de omvang van het samenwerkingsgebied, in beginsel de politieregio's.

Voordat ik op de vragen over de politieregio in ga, wil ik op deze plaats eerst opmerken dat de leden van de CDA-fractie er volkomen terecht op hebben gewezen dat niet de provincies Gelderland en Overijssel, maar de provincies Zeeland en Utrecht behoren tot de zes provincies die samen vallen met een politieregio. Voetnoot 1 in de memorie van toelichting op

blz. 16 had daarom moeten luiden: Het betreft de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Utrecht en Flevoland.

Ik wil er in antwoord op de terzake gestelde vragen op wijzen dat de voorgestane aansluiting bij de politieregio uitsluitend aan de orde is als van de stok-achter-de-deur-bevoegdheid van het voorgestelde artikel 18.3e gebruik wordt gemaakt. In zo'n situatie wordt de aansluiting bij de politieregio voorgestaan vanwege de behoefte om de samenwerking op een voldoende grote schaal te dimensioneren: enerzijds om voldoende deskundig personeel van diverse disciplines te kunnen aantrekken en anderzijds vanwege de behoefte om geen extra en daardoor onoverzichtelijk regionaal platform te creëren, maar juist aan te sluiten bij reeds bestaande politie- en veiligheidsregio's. Een dergelijke ontwikkeling is ook aan de orde met betrekking tot de organisatie van de regionale brandweer. De hierdoor verbeterde afstemming met de strafrechtelijke handhaving en de handhaving op het gebied van de veiligheid en de brandweer is bovendien van belang voor een goed gecoördineerde preventie van en een goed afgestemd optreden bij milieu-incidenten of -calamiteiten. Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om gemotiveerd van de voorgestane aansluiting bij de politieregio af te wijken in het belang van een doelmatige handhaving van de betrokken wetten. Dit is tot uiting gebracht in voor de Wet milieubeheer gebruikelijke formulering «rekening houden met». Mochten dus in een bepaald geval andere argumenten zwaarder wegen – bijvoorbeeld omdat beter aansluiting kan worden gezocht met het grondgebied van een waterschap – dan kunnen gedeputeerde staten mits in hun aanwijzing gemotiveerd tot een ander grondgebied dan dat van de politieregio besluiten. Met een aansluiting van het werkgebied van een op te richten handhavingsdienst bij het grondgebied van een waterschap kan worden voorkomen dat de uitvoering van de handhavingstaak bij het waterschap zou moeten worden opgesplitst. De leden van de ChristenUnie-fractie informeren hiernaar. Overigens zal wanneer een waterschap wordt betrokken in een verplicht op te richten handhavingsdienst en het betreffende waterschapsgebied niet is gelegen in één politieregio, altijd moeten worden afgewogen of de uitvoering van de handhavingstaak van dat waterschap moet worden opgesplitst of dat beter kan worden afgeweken van de politieregiogrenzen.

Beroepsmogelijkheden

Graag ga ik, naar aanleiding van de vragen van de leden van de CDA-fractie hieromtrent, nogmaals in op de redenen voor uitsluiting van beroep tegen het vorderingsbesluit, bedoeld in artikel 18.8a, eerste lid, van het wetsvoorstel. Ik deel overigens de opvatting van deze leden dat een wel kunnen instellen van beroep niet zou hoeven te leiden tot vertraging. Bij openstelling van beroep zou het immers voor de hand liggen om het vorderingsbesluit op te nemen in artikel 20.4 van de Wet milieubeheer, als gevolg waarvan onmiddellijke inwerkingtreding (na bekendmaking) mogelijk is, ongeacht de vraag of er een bezwaarschrift is ingediend of beroep is ingesteld. Om die reden heb ik de kans op vertraging niet als argument gebruikt.

Mijn belangrijkste argument voor het uitsluiten van beroep tegen het vorderingsbesluit vormt het feit dat beroep mogelijk is tegen het gevorderde handhavingsbesluit. Wanneer tevens beroep zou kunnen worden ingesteld tegen het vorderingsbesluit zou de noodzaak van handhavend optreden tweemaal in afzonderlijke procedures voor de rechter aan de orde kunnen worden gesteld met alle procesrechtelijke gevolgen van dien: eerst in het kader van een procedure tegen het vorderingsbesluit en vervolgens in een procedure tegen het op die vordering genomen handhavingsbesluit. Het zou een misverstand zijn te denken dat het vorderingsbesluit bij uitsluiting van beroep helemaal niet door de rechter

zou kunnen worden getoetst. Het op de vordering volgende handhavingsbesluit is immers onverbrekkelijk verbonden met het vorderingsbesluit. Wanneer de rechter oordeelt dat het handhavingsbesluit om andere dan formele redenen niet in stand kan blijven, dan geeft de rechter daarmee indirect ook een oordeel over het vorderingsbesluit. Voorts zal de rechter naar verwachting desgevraagd geen genoegen nemen met een handhavingsbesluit waaraan als motivering uitsluitend ten grondslag is gelegd dat dit strekt ter uitvoering van een vorderingsbesluit. Ik zie dan ook niet in wat de wezenlijke meerwaarde voor de eerstbelanghebbende (de overtreder) zou zijn van beroep tegen het vorderingsbesluit. Ik zie evenmin meerwaarde voor het betrokken bestuursorgaan, integendeel. De voorgestelde aan de minister toe kennen bevoegdheid om bestuurlijke handhaving te vorderen van het primair bevoegde gezag, is bedoeld voor situaties waarin het milieubelang nadrukkelijk en primair om handhavend optreden door het bevoegd gezag vraagt.

Ik ben onder het kopje *Aanwijzingsbevoegdheden* reeds ingegaan op de vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie waarom tegen het aanwijzingsbesluit op grond van artikel 18.3e, eerste lid, van gedeputeerde staten wèl beroep openstaat, en tegen het aanwijzingsbesluit van de Minister van VROM op grond van artikel 18.3f, eerste lid, onder b, niet. Ik vat een en ander samen door te wijzen op de onverbreekelijke verbondenheid van beide besluiten. Wanneer ook beroep zou kunnen worden ingesteld tegen het «voorbereidende» besluit van de minister dan zouden de inhoud en de gronden van dat besluit dus tweemaal voor de rechter aan de orde kunnen worden gesteld.

De vraag van de leden van de SGP-fractie over een toetsingskader voor het nemen van dwangmaatregelen is ook reeds beantwoord onder het kopje «Aanwijzingsbevoegdheden».

Verhouding met de VROM-inspectie

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd naar een mogelijke overlap in de taakverdeling tussen het IG-VROM en de provincies, en daarbij gewezen op de te maken werkafspraken. De Minister van VROM heeft de algemene politieke verantwoordelijkheid voor de naleving van alle VROM-regelgeving. Om deze verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, houdt het IG-VROM toezicht op de kwaliteit van de uitvoering en handhaving van de gehele VROM-regelgeving door de daartoe bevoegde bestuursorganen. Daartoe worden, naast bijvoorbeeld zaaksgerichte handhavingsacties, door het IG-VROM regelmatig VROM-brede onderzoeken bij de gemeenten uitgevoerd.

De provincies krijgen in artikel 18.3a de coördinatie in de provincie, voorzover het de procedurele en kwaliteitszorg aspecten uit de AMvB betreft. Dit betreft overigens een gering deel van de totale toezichtstaak van het IG-VROM. Afsproken is dat de provincies standaard van het IG-VROM het volledige overzicht van de onderzoeksresultaten van de VROM-brede gemeenteonderzoeken krijgen. Daarmee verkrijgen de provincies informatie om de coördinatie taak, voor zover het de proces en kwaliteitszorg aspecten betreft, uit te voeren. Op basis van de van het IG-VROM verkregen informatie kunnen de provincies zelf bezien welke aanvullende informatie eventueel noodzakelijk is. Indien nodig, worden er tussen het IG-VROM en de provincies nadere werkafspraken gemaakt, zodat ook in de praktijk een goede afstemming is geborgd.

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

De suggestie van de CDA-fractie inzake herverdeling van mensen en middelen, ondersteun ik van harte. Deze komt ook overeen met de gevolgtrekking in de memorie van toelichting (op blz. 26) dat de verbetering van de handhaving niet tot andere financiële gevolgen voor de overheid leidt dan dat zij de haar ten dienste staande middelen mogelijk anders, efficiënter en doelmatiger zal moeten inzetten. Dat kan tot gevolg hebben dat het politieke besluit valt dat middelen moeten worden verschoven van beleidsontwikkeling naar handhaving of dat reeds voor milieuwet-handhaving bestemde middelen efficiënter moeten worden besteed, bijvoorbeeld door samenwerking met andere gemeenten aan te gaan. Ik gaf in antwoord op vragen van de leden van de PvdA-fractie, onder het kopje *Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur*, al aan dat momenteel nog gewerkt wordt aan het ontwikkelen van kengetallen en de besluitvorming ondersteunende computerprogrammatuur voor de bepaling van de juiste omvang en deskundigheid van een milieu(handhavende) organisatie, afhankelijk van aantal en aard van de objecten/situaties waarvoor die organisatie een handhavende taak heeft. Het is de bedoeling om na enige ervaring met de toepassing van die kengetallen te hebben opgedaan, deze als richtinggevend te bestempelen.

Evaluatie

In reactie op de suggestie van de CDA-fractie om twee evaluatiemomenten in te bouwen, wil ik er eerst op wijzen dat het niet gebruikelijk is om twee evaluatiemomenten in een wet op te nemen. Niettemin zou op het door het wetsvoorstel bepaalde evaluatiemoment de conclusie kunnen zijn dat van de werking van de wet en de daarop gebaseerde amvb kwaliteitseisen nog geen volledig beeld kan worden gegeven en dat verdere evaluatie op een later tijdstip nodig is. Ik geef er echter de voorkeur aan om dan in overleg met de Tweede Kamer aan wie het (eerste) evaluatieverslag is uitgebracht, een termijn voor die verdere evaluatie te bepalen afhankelijk van de omstandigheden op dat moment.

Bij de evaluatie na twee jaar zal het gaan om de vraag of met de nu voorgestelde regeling van verplichtingen en bevoegdheden de doelstellingen van het (ook na afloop van het professionaliseringsproject per 1 januari 2005, voorlopig voortdurende) professionaliseringsproces in alle provincies en landelijk gezien in voldoende mate kunnen worden verwerkelijkt. Het proces van professionalisering stopt, zoals onder het kopje *Algemeen* aangegeven, immers niet bij het einde van het project. Het zal van de uitkomsten en de omstandigheden op dat moment afhangen welke maatregelen vervolgens opportuun blijken.

Wat de regelgeving betreft, zou een mogelijke – en op het eerste gezicht niet onlogische – uitkomst kunnen zijn dat het wenselijk is om de amvb kwaliteitseisen aan te vullen of aan te scherpen. Maar uitkomst zou ook kunnen zijn dat het wenselijk is om herziening van de geldende bevoegdhedenstructuur te overwegen en bevoegdheden (enigszins) te centraliseren omdat blijkt dat de problemen die voortvloeien uit kleinschaligheid anders niet voldoende kunnen worden opgelost. Het is naar mijn mening echter nu niet opportuun om al te anticiperen op mogelijke uitkomsten van de evaluatie.

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