

Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhavingsstructuur milieu van
Gedeputeerde Staten en de Ministers van VROM en van VenW

Definitief 2 februari 2005

Inhoudsopgave

Paragraaf	Pagina
0. Samenvatting	3
1. Functie van de handreiking aanwijzingsbevoegdheden	4
2. De nieuwe bepalingen met betrekking tot de handhavingsstructuur	6
3. De partners in het proces	9
4. De programmering en beoordeling	11
4.1 De programmering	
4.2 De beoordeling	
5. Mogelijke oplossingsrichtingen bij geconstateerde afwijkingen	15
6. Procedure bij het niet voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen	18
Bijlage nr.1: Tekst van de Wet milieubeheer (H18, H20, H21)	22
Bijlage nr.2: Tekstdeel uit de mvt (29 285, nr.3, blz. 32/33)	38
Bijlage nr.3: Uitgewerkte aanwijzingsprocedures in stappen	40
Bijlage nr.4: Staalkaart samenwerkingsvormen bij de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving	45

0. Samenvatting

Om professionele handhaving van milieuregels zeker te stellen is de Wet milieubeheer uitgebreid met een aantal artikelen over de “handhavingsstructuur”. De belangrijkste onderdelen van deze aanvulling zijn:

- de verplichting om bij amvb kwaliteitseisen voor de handhaving vast te stellen,
- de regeling van een coördinerende taak van gedeputeerde staten op het vlak van de toereikende organisatie van de handhavingsprocessen in de provincie en
- de toekenning van aanwijzingsbevoegdheden aan gedeputeerde staten om zonedig hun coördinatie kracht bij te zetten; bij onvoldoende actie kan de Minister van VROM hen met hem toegekende aanwijzingsbevoegdheden alsnog daartoe brengen.

Voor de voorspelbaarheid en maatvastheid bij het toepassen van bedoelde aanwijzingsbevoegdheden is deze handreiking ontworpen die alle bevoegde instanties als richtsnoer van hun handelen beschouwen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken bestuurlijke organisaties de handreiking als beleidsregel vaststellen.

Gedeputeerde staten ondernemen hoe dan ook actie in de richting van handhavings-organisaties die niet aan de kwaliteitseisen voldoen. Zij doen dat op grond van een openbare analyse van gesignaleerde problemen, bijvoorbeeld gebaseerd op de eindmeting of andere informatie, en van de oplossingen die gedeputeerde staten daarbij voor ogen staan. Die interventies leiden tot inzet van een aanwijzingsbevoegdheid, als uiterste middel, wanneer andere mogelijkheden om invloed uit te oefenen en een oplossing te bereiken zonder effect zijn gebleven.

De aanwijzingsbevoegdheden zijn in het bijzonder toegesneden op twee typen situaties en oplossingsrichtingen:

- Waar het niet voldoen aan de kwaliteitseisen een probleem is van kwaliteit binnen een individuele handhavingsorganisatie dat binnen die organisatie oplosbaar is, dan vindt een individuele aanwijzing plaats.
- Waar het niet voldoen een regionaal verschijnsel is of waar individuele kwaliteit slechts te verbeteren is door aansluiting te zoeken bij andere handhavingsorganisaties kan een gebiedsgerichte aanwijzing aan de orde zijn.

In de laatste situatie kan het essentieel zijn een individueel goed functionerende organisatie bij de gebiedsgerichte oplossing te betrekken. Dit geschiedt vanzelfsprekend alleen als dat niet ten koste te gaat van de individuele kwaliteit die die organisatie al op eigen kracht had bereikt.

Aanwijzingen komen niet uit de lucht vallen. De tot aanwijzing bevoegde instantie zal eerst op andere wijze proberen haar invloed te doen gelden. En de instantie(s) tot wie een aanwijzing zich zou richten zullen eerst uit eigen beweging een aanvaardbare oplossing kunnen bereiken. Het is echter niet de bedoeling dat dit proces tot eindeloos touwtrekken leidt. Na constatering van het niet voldoen aan de kwaliteitseisen moet de oplossing – met of zonder aanwijzing – binnen hooguit enkele maanden zijn bereikt.

1. Functie van de handreiking aanwijzingsbevoegdheden

Al enkele jaren werken de gezamenlijke handhavingspartners (rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) aan de verbetering van de handhavingsstructuur met betrekking tot de milieuregelgeving. Hiervoor is in 2002 het project "Professionalisering van de milieuhandhaving" van start gegaan, dat moet leiden tot een adequate handhavingsstructuur uiterlijk op 1 januari 2005. De betreffende instanties moesten per die datum voldoen aan een stelsel van gezamenlijk ontwikkelde kwaliteitscriteria. De Wet handhavingsstructuur (Kamerstuk 29285), waarbij de Wet milieubeheer is gewijzigd, voorziet in een wettelijke regeling van deze criteria door middel van de amvb kwaliteitseisen. Gedeputeerde staten en de Minister van VROM beschikken met deze wettelijke regeling over aanwijzingsbevoegdheden die ertoe moet leiden dat door alle organisaties aan deze kwaliteitseisen wordt voldaan. Een dergelijke aanwijzing kan betrekking hebben op individuele gemeenten of waterschappen, respectievelijk de provincie, maar kan ook verplichte samenwerking opleggen tussen handhavingsinstanties. Waar de positie van waterschappen aan de orde is vindt een aanwijzing alleen plaats in overeenstemming met de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW).

Ter ondersteuning van alle instanties die met een aanwijzing te maken kunnen krijgen, dat wil zeggen zowel degenen die een dergelijke aanwijzing kunnen opleggen (Minister van VROM, zonodig in overeenstemming met Minister van VenW, en provincies), als de organisaties die een aanwijzing kunnen krijgen (provincies, gemeenten en waterschappen) is deze handreiking ontwikkeld. Daarin worden de nodige handvatten gegeven voor situaties waarin een aanwijzing aan de orde kan zijn.

Deze handreiking geeft een kader aan bestuurders en ambtenaren ten behoeve van het inzetten van het instrument aanwijzingsbevoegdheid en vooral voor de stappen die aan de oplegging voorafgaan.

De mogelijke inzet van een aanwijzing vergt immers een zorgvuldige bestuurlijke aanpak.

Voor alle typen aanwijzingen waarover deze handreiking gaat is de basisroute daarbij:

1. Het tot aanwijzing bevoegde bestuursorgaan oordeelt dat niet aan de afspraken of eisen wordt voldaan.
2. Het voert overleg met de desbetreffende instantie(s) over dat oordeel, over de oorzaken van het niet voldoen en over de mogelijke oplossingen daarvoor. Op basis hiervan maakt het tot aanwijzing bevoegde bestuursorgaan de door haar gewenste oplossing kenbaar, streeft daarvoor draagvlak na en poogt deze oplossing op vrijwillige basis te bewerkstelligen.
3. Pas na het zonder resultaat doorlopen van voorgaande stappen zet het tot aanwijzing bevoegde bestuursorgaan het instrument van de aanwijzing daadwerkelijk in om de door haar beoogde oplossing af te dwingen.

De aanwijzingsbevoegdheden worden daarom vaak ultimum remedium genoemd; zij ontleen hun kracht primair aan het kunnen fungeren als politiek drukmiddel.

De handreiking levert een beoordelingskader, waardoor zowel voor het bestuursorgaan die de aanwijzing kan geven als voor het bestuursorgaan die de adressant daarvan kan zijn, duidelijk is welke inhoudelijke en procedurele eisen van belang zijn bij het geven van een aanwijzing.

Uitgangspunt voor deze handreiking is het al dan niet voldoen aan de kwaliteitseisen zoals deze in de amvb zijn vastgelegd. De kwaliteitseisen vormen geen norm met betrekking tot de inhoud van het handhavend optreden in een concrete situatie, maar stellen wel voorwaarden aan het proces.

Alle bevoegde instanties beschouwen deze handreiking als richtsnoer van hun handelen. Het verdient aanbeveling dat de betrokken bestuurlijke organisaties de handreiking als beleidsregel vaststellen.

Uiterlijk binnen twee jaar na inwerkingtreding van de Wet handhavingsstructuur zal een evaluatie van de effecten en de doeltreffendheid van de wet en de amvb kwaliteitseisen in de praktijk plaatsvinden.

Deze evaluatie zal in elk geval aandacht besteden aan de integrale handhaving van de VROMregelgeving, de ervaringen met de één loketaanpak en de ervaringen van bedrijven en burger. Tevens wordt dan bezien in hoeverre de huidige bevoegdhedenstructuur voldoet. De Tweede Kamer heeft de regering verzocht in ieder geval deze aspecten te betrekken in het evaluatieverslag en de Kamer hierover binnen 2 jaar na inwerkingtreding van deze wet verslag te doen. Het ligt voor de hand dan ook de inhoud en de werking in de praktijk van deze handreiking te evalueren.

In paragraaf 2 wordt beschreven wat de wijziging van de Wet milieubeheer door de Wet handhavingsstructuur inhoudt. In paragraaf 3 wordt aangegeven welke instanties bij een aanwijzing betrokken kunnen zijn, zowel als subject als object daarvan. In paragraaf 4 wordt het kader voor de

beoordeling behandeld. In paragraaf 5 de mogelijke oplossingsrichtingen en tot slot in paragraaf 6 de procedure.

2. De nieuwe bepalingen met betrekking tot de handhavingsstructuur

Met de Wet handhavingsstructuur is de regeling van de bestuursrechtelijke handhaving in het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer uitgebreid met een aantal (centralere) sturingsmogelijkheden. De betreffende wetswijziging vormt het sluitstuk van een reeks van stappen die de afgelopen jaren gezet zijn op weg naar een professionele milieuwethandhaving. De tekst van de hoofdstukken 18, 20 en 21 van de Wet milieubeheer zoals deze luiden na de inwerkingtreding van de Wet handhavingsstructuur is in bijlage nr.1 opgenomen.

In de wet worden, kort gezegd, de volgende zaken geregeld:

- de invoering van een stelsel van kwaliteitseisen, neer te leggen in een algemene maatregel van bestuur: de amvb kwaliteitseisen (artikel 18.3 Wm);
- daaraan moet vanaf de inwerkingtreding worden voldaan door ieder bestuursorgaan dat is belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de onder VROM en VenW vallende milieuregelgeving: de besturen van de gemeenten, de provincies en de waterschappen en de Ministers van VROM en van VenW;
- daarbij wordt aan gedeputeerde staten de zorg opgedragen voor de bestuurlijke coördinatie van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen door bedoelde bestuursorganen in de provincie (artikel 18.3a Wm);
- aan de Minister van VROM wordt de zorg opgedragen voor de coördinatie van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen voor zover die coördinatie naar zijn mening van meer dan provinciaal belang is (artikel 18.3c Wm);
- hiertoe worden zogenaamde stokken-achter-de-deur aan gedeputeerde staten en de Minister van VROM en van VenW ter beschikking gesteld in de vorm van aanwijzingsbevoegdheden (artikelen 18.3d, 18.3e en 18.3f Wm);
- tenslotte wordt aan de Ministers van VROM en van VenW een bevoegdheid toegekend om in een concrete situatie handhavend optreden te vorderen van een daarin nalatige gemeente, provincie of waterschap (artikel 18.8a Wm). Deze handreiking ziet niet op deze vorderingsbevoegdheid.

Met de Wet handhavingsstructuur is beoogd een einde te maken aan de vrijblijvendheid van handhaving(ssamenwerking). De uitbreiding van de Wet milieubeheer komt in de kern neer op de invoering, via een amvb, van een stelsel van kwaliteitseisen waaraan vanaf het inwerking treden van de Wet handhavingsstructuur moet worden voldaan door iedere instantie die met bestuursrechtelijke milieuwethandhaving is belast. Zonodig zal dat kunnen worden afgedwongen; bij de individuele instantie of gebiedsgewijs.

De amvb bevat naast kwaliteitseisen voor handhavingsinstanties en hun toezichthouders ook regels over de onderlinge afstemming van de uitoefening van bevoegdheden door deze bestuursorganen en door hun toezichthouders. Deze regels gaan ook over het uitwisselen van gegevens en inlichtingen. Daarnaast kan de amvb ook regels bevatten over het afstemmen tussen bestuur en toezichthouders van hun activiteiten op de strafrechtelijke handhaving. Tegelijkertijd moet maatwerk mogelijk blijven, gezien de specifieke situatie in een regio of provincie.

Gezien het aantal handhavingspartners dat onder de amvb valt, is de bestuurlijke coördinatie van de uitvoering van de kwaliteitseisen en regels tevens geregeld. Namelijk door deze bestuurlijke coördinatietaak op te dragen aan gedeputeerde staten en aan de Minister van VROM (de artikelen 18.3a en 18.3c Wm).

Coördinatie moet in ieder geval leiden tot handhavingsstructuren die voldoen aan de amvb kwaliteitseisen. In ieder geval, omdat het gaat om *minimum* kwaliteitscriteria voor een adequaat handhavingsproces. Gedeputeerde staten krijgen een aanwijzingsbevoegdheid jegens burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap (18.3d Wm) en de Minister van VROM krijgt aanwijzingsbevoegdheden jegens het provinciaal bestuur (18.3f Wm waarvan hij in bepaalde gevallen met instemming van de Minister van VenW gebruik maakt).

Het gaat om de volgende aanwijzingen:

1. Zogenaamde individuele aanwijzing door gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur van een waterschap, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, ter zake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen (art. 18. 3d, eerste lid Wm). Proces: mededeling van besluit, houdende aanwijzing, aan betrokken ministers en PS en plaatsing in Staatscourant). Als B&W of

dagelijks bestuur geen gevolg aan de aanwijzing geven, doen gedeputeerde staten dat voor rekening van het betrokken gemeente- of waterschapsbestuur.

2. Zogenaamde gebiedsgerichte aanwijzing door gedeputeerde staten aan gemeenten of waterschappen die samen een handhavingsdienst moeten instellen op basis van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regeling (Wgr), ter behartiging van het belang van een doelmatige handhaving, indien zij hebben vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in de provincie onvoldoende gewaarborgd is (art. 18,3e, eerste lid Wm), en deze door verplichte samenwerking wel gewaarborgd is. Een waterschap kan alleen worden aangewezen als de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM heeft verklaard dat hij daartegen geen bezwaar heeft (art. 18.3e, eerste lid Wm). Proces: vooraf verklaring van geen bezwaar van minister van VenW, bij waterschap dat in meer provincies ligt i.o.m. gedeputeerde staten van die provincies. Gedeputeerde staten doen mededeling van besluit door overlegging van het besluit aan de betrokken minister.
 Bij zo'n gemeenschappelijke regeling moet dan een regionale of provinciale handhavingsdienst worden ingesteld waarin de handhavingsactiviteiten van ambtelijke diensten van gemeenten of waterschappen worden ondergebracht. Gedeputeerde staten kunnen er voor kiezen ook hun eigen handhavingsactiviteiten in deze dienst onder te brengen. De Minister van VROM kan gedeputeerde staten daar eventueel toe dwingen (op grond van artikel 18.3f, eerste lid, onder b).
 Wanneer de provincie eenmaal is overgegaan tot een dergelijke aanwijzing kan niet meer gekozen worden voor vrijwillige samenwerking in een of andere vorm. De bevoegdheid van de provincie om gemeenten en waterschappen te verplichten tot instelling van een handhavingsdienst is, net als de onder 1 beschreven individuele aanwijzingsbevoegdheid, een uiterste middel. De provincie kan deze aanwijzing pas geven als door gedeputeerde staten is vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de amvb in het betreffende gebied onvoldoende is gewaarborgd.
 Handhavingsinstanties kunnen, wanneer zij er uit eigen beweging voor kiezen samen een dergelijke dienst op te zetten, de bestuurlijke afspraken hierover vastleggen in een overeenkomst of besluiten hiertoe vrijwillig een gemeenschappelijke regeling aan te gaan of een andere vorm te kiezen (zie de in bijlage nr. 4 opgenomen Staalkaart samenwerkingsvormen).
3. Zogenaamde individuele aanwijzing door de Minister van VROM aan gedeputeerde staten, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, ter zake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen door gedeputeerde staten (art. 18, 3f, eerste lid, onder a, Wm). Als de Minister van VenW betrokken is bij de aanwijzing dan moet de instemming van deze minister worden verkregen (art. 18.3f, eerste lid aanhef Wm).
4. De Minister van VROM kan aan gedeputeerde staten, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, een aanwijzing geven ter zake van de uitvoering van de coördinatietoek of het hanteren van de individuele aanwijzingsbevoegdheid jegens gemeenten of waterschappen (art. 18. 3f, eerste lid, onder a Wm). Als de Minister van VenW betrokken is bij de aanwijzing dan moet de instemming van deze minister worden verkregen (art. 18. 3f, eerste lid, aanhef Wm).
5. De zogenaamde gebiedsgerichte aanwijzing door de Minister van VROM aan gedeputeerde staten, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, ter zake van de uitoefening door gedeputeerde staten van de hierboven onder 2. genoemde bevoegdheid (art. 18. 3f, eerste lid, onder b Wm). Als de Minister van VenW betrokken is bij de aanwijzing dan moet de instemming van deze minister worden verkregen (art. 18. 3f, eerste lid, aanhef Wm).

De Wet handavingsstructuur geeft ook een uitwerking aan de voorgestane versterking van de bevoegdheden van de Minister van VROM en andere betrokken ministers door de toekenning van een vorderingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid stelt de betrokken ministers in staat om bij tekortschietende handhaving (alsnog) van burgemeester en wethouders of van gedeputeerde staten te vorderen dat zij gaan handhaven (toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder

dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing). Zonodig kan de minister zelf de gevorderde beschikking geven en ook zelf uitvoeren voor rekening van het bevoegde bestuursorgaan. Deze vorderingsbevoegdheid is, zoals reeds eerder opgemerkt, geen onderwerp van deze handreiking.

Deze handreiking is van toepassing bij het geven van aanwijzingen terzake van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen bij de handhaving van de Wet milieubeheer, de Kernenergiewet, de Wet geluidhinder, de Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet bodembescherming en de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen.

De wet beperkt zich tot een aantal sturingsmogelijkheden met betrekking tot de milieuwethandhaving. Een toenemend aantal handhavingsinstanties beschikt echter al over of werkt toe naar een integrale handhavingsstructuur voor milieu, bouw en ruimtelijke ordening. Een eventuele aanwijzing kan formeel geen betrekking hebben op bouwen en ruimtelijke ordening. Het spreekt vanzelf dat het wel de voorkeur verdient deze taakvelden erbij te betrekken, indien daarover overeenstemming bestaat tussen de handhavingspartners.

3. De partners in het proces

Bij het uitoefenen van de aanwijzingsbevoegdheid zijn er verschillende “spelers”. Enerzijds zijn dat de organen die een aanwijzing kunnen geven, namelijk gedeputeerde staten en de Minister van VROM. Hierbij kan de Minister van VenW betrokken zijn. Er ligt bovendien een bepaalde relatie met de tweedelijnstoezichttaken van de VROM-Inspectie (VI), en de analoge toezichtstaken van de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW). Object van een aanwijzing kunnen zijn: de provincies, gemeenten en de waterschappen. Rijksdiensten kunnen bestuurlijk worden aangesproken op het voldoen aan de kwaliteitseisen. Op de verschillende posities wordt in het onderstaande ingegaan.

Aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten

Gedeputeerde staten hebben enerzijds een individuele aanwijzingsbevoegdheid, gericht op de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen, anderzijds een gebiedsgerichte aanwijzingsbevoegdheid, indien een behoorlijke uitvoering van de amvb in de provincie onvoldoende gewaarborgd is, aan gemeenten of waterschappen. Beide bevoegdheden zijn bestanddeel van de coördinatietaken die daarmee aan gedeputeerde staten is gegeven.

Aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM (evt. met Minister van VenW)

Deze kan zich in drie situaties voordoen:

- a. als gedeputeerde staten zelf de amvb kwaliteitseisen niet goed uitvoeren;
- b. als gedeputeerde staten hun coördinatietaken niet goed uitvoeren;
- c. als species van b: als gedeputeerde staten naar het oordeel van de minister ten onrechte geen individuele of gebiedsgerichte aanwijzing geven.

In situatie a gaat het juridisch om hetzelfde instrumentarium als de aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten.

De Minister van VenW is onder meer belast met de ministeriële verantwoordelijkheid voor het waterbeheer in Nederland en is uit dien hoofde ook politiek aanspreekbaar op de systeemverantwoordelijkheid ten aanzien van het waterbeheer. Daarom is nu geregeld dat de Minister van VROM een individuele of gebiedsgerichte aanwijzing, waarbij ook een waterschap is betrokken, alleen kan geven als de Minister van VenW daarmee heeft ingestemd. Gedeputeerde staten kunnen een gebiedsgerichte aanwijzing waarbij ook een waterschap is betrokken alleen geven indien de Minister van VenW (in overeenstemming met de Minister van VROM), vooraf verklaard heeft dat hij daartegen geen bezwaar heeft.

Positie van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat

Veel van de wet- en regelgeving op rijksniveau vloeit voort uit internationale, met name Europese, regelgeving en verplichtingen. Zowel de Minister van VenW als de Minister van VROM en de Staten-Generaal hebben een groot deel van deze wet- en regelgeving in medebewind aan bepaalde organen van veelal andere overheden opgedragen. Tegenover de Europese Unie is de rijksoverheid verantwoordelijk voor de naleving van de communautaire regelgeving, ook als die wordt uitgevoerd door decentrale overheden. De ministers dienen er op toe te zien dat deze taken naar behoren worden uitgevoerd en leggen hierover verantwoording af aan de Staten-Generaal in haar rol als controleur van de regering. Dit toezicht richt zich uitsluitend op thema's die raken aan hun politieke verantwoordelijkheid of Europese verplichtingen.

Een vorm van toezicht op de juiste toepassing van VenW-waterwetgeving door lagere overheden (met name waterschappen) door de IVW is in ontwikkeling. Dit toezicht zal zich richten op de kwaliteit van de uitvoering en handhavingspraktijk (zaaksgericht); de provincies hebben een coördinatietaken ten behoeve van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen. Over de samenwerking tussen provincies en IVW in het kader van toezicht, bijvoorbeeld het uitwisselen van bevindingen, worden werkafspraken gemaakt.

De provincie kijkt vanuit de coördinatierol met een integrale blik naar de vormgeving van het milieu/waterbeleid, de IVW beperkt zich hierbij tot de meer sectorale blik op de uitvoering. Hun rol en werkzaamheden naar waterschappen zijn daardoor complementair. De provincie beoordeelt bij waterschappen de kwaliteitscriteria als pakket, onder andere gekoppeld aan bestuurlijke inspanningen, planvorming, realisatie en begrotingen. In dit kader kan de provincie komen met voorstellen voor verbeteringen in de regio. Ook bij het komen tot een aanwijzing heeft de provincie het voortouw, eventueel op instigatie van de IVW. De IVW ziet bij de waterschappen toe op de taakuitoefening van de rijksdiensten en doet dit via onderzoek van informatiestromen, periodieke

doorlichting en eventueel specifiek onderzoek. Waterschappen, provincies en IVW richten op slimme wijze de gewenste informatiestromen in om de administratieve en personele lasten van allen te verminderen.

De VROM-Inspectie (VI) heeft een tweedelijnstoezichttaak met betrekking tot de uitvoering en de handhaving van de milieuwetgeving door de daartoe bevoegde bestuursorganen. Deze taak strekt zich in principe ook uit tot de coördinatietaken die de provincies hebben in het kader van dit wetsvoorstel, maar zal zich in de praktijk vooral richten op de beoordeling van de kwaliteit van de uitvoerings- en handhavingspraktijk. Deze uitvoering en handhavingspraktijk maakt geen onderdeel uit van de coördinatietaken van de provincies, nu deze zich richt op de in de amvb kwaliteitseisen vastgelegde criteria voor een goede handhavingsstructuur. Beide taken zijn dus vooral complementair. Dit laat echter onverlet dat de VI verkregen signalen over een slechte handhavingsstructuur enerzijds zal bespreken met de desbetreffende provincie, met het verzoek zonnodig actie te ondernemen, anderzijds zal gebruiken om de Minister van VROM te informeren met het oog op een eventueel door deze (in het uiterste geval) in te zetten aanwijzing. Ook kan de VI haar bevindingen gebruiken ten behoeve van de vorderingsbevoegdheid waarover onder meer de Minister van VROM op basis van artikel 18.8a Wm. Ten aanzien van de verhouding tussen de coördinatietaken van gedeputeerde staten en het tweedelijnstoezicht door de VI wordt verder verwezen naar bijlage nr. 2, waarin een tekstpassage uit de mvt (29285, nr.3, blz.32/33) is opgenomen met enkele concrete voorbeelden.

Provincies, gemeenten en waterschappen als voorwerp van een aanwijzing.

Voor deze drie overheden geldt dat zij zowel voorwerp van een individuele als voorwerp van een gebiedsgerichte aanwijzing kunnen zijn. Bij de provincies betreft het een aanwijzing van de Minister van VROM, bij gemeenten en waterschappen betreft het een aanwijzing van de provincie.

De wet gaat ten aanzien van de gebiedsgerichte aanwijzing uit van een belangrijk principe, namelijk dat niet alleen slecht functionerende gemeenten of waterschappen kunnen worden aangewezen, maar ook goed functionerende, indien dat de oplossing is van het probleem. Wanneer toepassing van artikel 18.3e Wm wordt overwogen, is immers het stadium dat afdoende oplossingen nog bij de individuele, slecht functionerende instantie of bij een bundeling van uitsluitend slecht functionerende instanties kunnen worden gevonden en afgedwongen, voorbij.

Rollen en bevoegdheden van de provincies als regisseur.

De rol van de provincie is die van regisseur: zij brengt tot stand dat alle handhavende instanties in de provincie – elk voor zich en in samenhang – voldoen aan de kwaliteitscriteria.

De regisserende rol blijkt uit de coördinatietaken die in de artikelen 18.3a en 18.3b aan gedeputeerde staten zijn opgedragen en uit de aanwijzingsbevoegdheden die in de artikelen 18.3d en 18.3e aan gedeputeerde staten zijn toegekend jegens B&W of het dagelijks bestuur van een waterschap.

Deze taken en bevoegdheden zijn beperkt tot en gericht op het voldoen van gemeenten en waterschappen aan de kwaliteitscriteria. Minstens zo belangrijk als de formele aanwijzingsbevoegdheden zijn de meer pro-actieve en informele manieren om invloed uit te oefenen op B&W of het dagelijks bestuur van een waterschap, zoals het voeren van overleg, het uitoefenen van bestuurlijke druk, en het zoeken van de publiciteit. Waar het om gaat, is dat blijvend wordt voldaan aan alle kwaliteitscriteria door alle gemeenten en waterschappen (en vanzelfsprekend ook door de provincies zelf en de betrokken rijksinspecties).

De regisseursrol van de provincie en de tweedelijnstoezichtrol van de VI vullen elkaar aan: zowel provincie als inspectie is bevoegd onderzoek te doen naar het voldoen aan de kwaliteitscriteria en beide instanties kunnen op grond daarvan interventies plegen. Om dubbel werk te vermijden (en om te voorkomen dat gemeenten of waterschappen met dubbel onderzoek worden geconfronteerd) heeft de VI met de provincies de werkafpraak gemaakt dat de VI in eerste aanleg het specifieke onderzoek en de eventuele interventie rondom (het voldoen aan) de kwaliteitscriteria, zoals vastgelegd in de amvb kwaliteitseisen, overlaten aan de provincies en pas zelf op dit punt van de bevoegdheden gebruik maakt als de provincie daarom vraagt dan wel uit eigen beweging bij twijfel over voldoende actieve coördinatie door de provincie. De VI zet haar (brede) bevoegdheden en (beperkte) capaciteit dus primair in op de adequate uitvoering.

De IVW gaat op analoge wijze te werk met betrekking tot de watermilieuwetten, zoals is beschreven in de paragraaf over de positie van de rijksinspecties.

4 De programmering en beoordeling

4.1 De programmering

De provincies stemmen de wijze waarop, vanaf de inwerkingtreding van de Wet handhavingsstructuur, invulling wordt gegeven aan de coördinatietaak af. Voorts communiceren de provincies met de betrokken handhavingsorganisaties over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de taak als coördinator. Daarvan maakt onderdeel uit dat, ten behoeve van een mogelijke inzet voor de interventies, beschikbaar zijn:

- een probleemanalyse,
- beschrijving van het beoogde resultaat,
- een routebeschrijving,
- een planning en
- een beschrijving van de wijze waarop zicht gehouden wordt op het vervolg (monitoring).

4.2 De beoordeling

Voor de beoordelingsstappen is het van belang onderscheid te maken tussen de

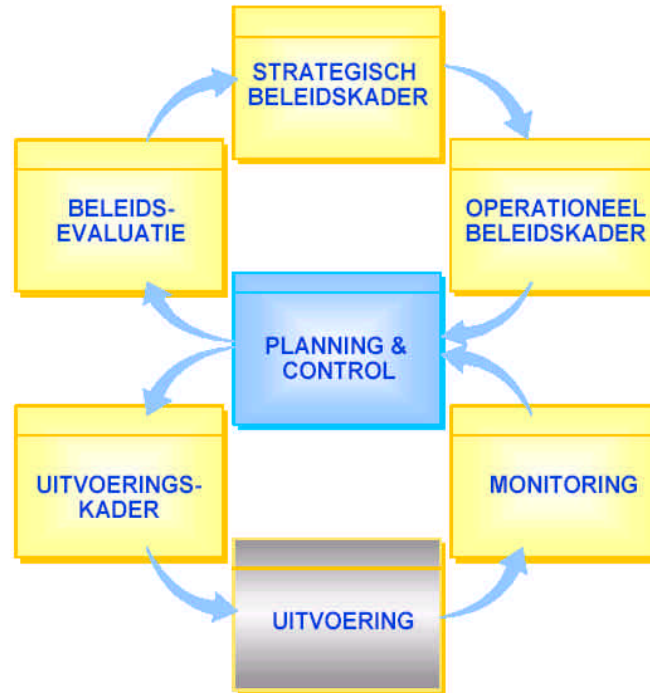
- individuele aanwijzingen (van zowel provincie als minister): hier gaat het om een oordeel of aan de kwaliteitseisen is voldaan.
- gebiedsgerichte aanwijzingen (van zowel provincie als minister: hier gaat het om een oordeel of voldoende waarborgen aanwezig zijn voor een behoorlijke uitvoering van de amvb in (een regio binnen) de provincie
- aanwijzing (van de minister) in verband met de coördinatie (door de provincie): hier gaat het om een oordeel over de kracht en effectiviteit van die coördinatie, inclusief het hanteren door gedeputeerde staten van aanwijzingsbevoegdheden.

Startpunt is echter altijd het oordeel over het resultaat: voldoen alle instanties aan de afgesproken kwaliteitseisen. In het volgende wordt aan dat onderdeel dan ook de meeste aandacht gegeven.

Borging van een professioneel handhavingsproces

De kwaliteitscriteria die in het professionaliseringsproject in 2002 zijn vastgesteld, definiëren wanneer sprake is van een professioneel handhavingsproces. Ze formuleren bijvoorbeeld dat er prioriteiten moeten zijn gesteld en dat er een werkinstructie moet zijn voor een controlebezoek. Ze regelen niet de prioriteiten zelf of de werkwijze tijdens de controle. Die inhoudelijke keuzen zijn aan de instantie zelf. De criteria verlangen vervolgens weer wel dat er conform de zelfgekozen lijnen wordt gehandeld. De kwaliteitscriteria zijn zoveel mogelijk één op één vertaald in de amvb kwaliteitseisen.

Kenmerk van de kwaliteitscriteria is dat ze niet los van elkaar gezien kunnen worden, maar juist met elkaar een gesloten aansturingscyclus van het handhavingsproces garanderen. Of nog beter gezegd: een dubbele aansturingscyclus: één op beleidsniveau en één op uitvoeringsniveau, verbonden via de schakel "planning & control" tot een grote "acht":



De “big eight” of “aansturingsacht”, door KPMG als model gehanteerd tijdens de verificatie van de nulmeting.

Voorzover er sprake van kan zijn dat het niet voldoen aan sommige criteria ernstiger is dan het niet voldoen aan andere is de belangrijkste factor daarbij ongetwijfeld of daardoor het cyclische handavingsproces verbroken wordt. Bij het ontbreken van een probleemanalyse, een werkplanning of een verantwoording is dat per definitie het geval, bij het ontbreken van een enkele werkinstructie niet per se. De provincies zullen bij de uitoefening van hun coördinatietaak daar goed op letten.

Net als bij de afzonderlijke criteria is het daadwerkelijk handelen minstens zo belangrijk als het geduldige papier. Een gesloten “aansturingsacht” is daarom niet alleen op alle onderdelen ingevuld, maar die invullingen zijn consistent en samenhangend: er is voldoende personeel voor de gekozen ambities en prioriteiten, de terugblik uit de verantwoording klinkt door in de vooruitblik van de probleemanalyse, enzovoort. De provinciale coördinator zal daarom de onderlinge consistentie en samenhang van de elementen van de aansturings-acht ook inhoudelijk moeten beoordelen. Let wel, de kwaliteitscriteria en de amvb hebben uitsluitend betrekking op het handavingsproces, het inhoudelijke ambitieniveau en de inhoudelijke keuzes zijn geen onderdeel van de beoordeling door de provincies.

Het oordeel van de ministers en gedeputeerde staten over een handavingsorganisatie kan gebaseerd worden op bijvoorbeeld documenten (bijvoorbeeld de eindmeting), het feitelijk handelen van de handavingsorganisatie (bijvoorbeeld blijkend uit eigen onderzoek naar het voldoen aan de kwaliteitscriteria van de provinciale coördinator) en andere bronnen (bijvoorbeeld de resultaten van onderzoeken door de VROM-Inspectie).

Elke eis kan uiteindelijk aanleiding zijn voor een individuele aanwijzing

Als een handavingsinstantie aan alle kwaliteitseisen voldoet, is er geen reden voor de inzet van de individuele aanwijzing jegens die instantie. Maar rechtvaardigt omgekeerd elke afwijking op zichzelf ook de inzet van een aanwijzing?

Het antwoord is dat bij elke afwijking een verbeteractie noodzakelijk is, maar of het daarvoor ook daadwerkelijk nodig is het aanwijzingsinstrument toe te passen zal bijna altijd afhankelijk zijn van de context, van de achtergrond (het probleem) waardoor niet aan een eis wordt voldaan en van de vraag of dat probleem wel door middel van een aanwijzing opgelost moet worden. Zo zal een individuele aanwijzing aan een kleine gemeente om specialistisch personeel van een grotere buurgemeente in te

huren geen enkel effect hebben, wanneer daarover geen harde afspraken kunnen worden gemaakt met die grotere gemeente.

Elke kwaliteitseis weegt daarbij in beginsel even zwaar, maar toch kan – afhankelijk van de context – aan de ene afwijking soms zwaarder worden getild dan aan de andere. Zo zal in het algemeen zwaar getild worden aan het ontbreken van elementen die cruciaal zijn voor het sluiten van de hiervoor beschreven “aansturingsacht”. Maar aan de andere kant moet aan elk, op zichzelf ondergeschikt, onderdeel van een eis onder omstandigheden zwaar getild worden, indien het niet voldoen aan dat onderdeel een symptoom is van een structurele onmacht of onwil om aan alle eisen te voldoen.

Als er bijvoorbeeld geen formeel besluit ligt over het rouleren van toezichthouders bij bepaalde “vaste klanten” dan kan dat misschien een eenvoudige administratieve omissie zijn, maar als het komt doordat de organisatie structureel te klein of te kwetsbaar is voor dit element van professionaliteit dan zou aan dit kleine element juist zwaar getild moeten worden. Het spreekt overigens vanzelf dat bij het zoeken van een oplossing dan niet moet worden volstaan met het bestrijden van het symptoom, maar dat de oorzaak zelf moet worden weggenomen.

Niet alleen documenten, maar ook feitelijk handelen

Hoe meetbaar is het voldoen aan de kwaliteitseisen? Vrijwel alle in 2002 vastgelegde criteria omvatten een tweeledige eis, namelijk de aanwezigheid van een bepaald document (bijvoorbeeld plan, protocol, strategie) en het handelen overeenkomstig dat document. In de amvb kwaliteitseisen is er van uitgegaan dat bestuursorganen handelen volgens de door hen zelf vastgelegde lijnen.

De aan- of afwezigheid van protocollen en dergelijke valt eenvoudig te meten; of men er ook naar handelt is veel moeilijker aantoonbaar. Dat wil echter niet zeggen dat het onderdeel “handelen conform” van elk criterium daardoor minder belangrijk is dan het onderdeel “aanwezigheid”. Eerder het tegendeel is het geval: als algemene regel kan worden aangehouden dat het wel (of juist niet) handelen conform een duidelijk afgesproken strategie minstens zo zwaar zo niet zwaarder weegt dan het wel (of niet) vastleggen van die afspraken in een document.

Hoewel het een onwaarschijnlijke situatie is, kan het in theorie voorkomen dat een instantie alle noodzakelijke documenten heeft vastgesteld, maar niet conform die documenten handelt: die instantie voldoet dan niet aan de kwaliteitseisen. Reden om een aanwijzing te geven.

Het oordeel over voldoende waarborgen voor behoorlijke uitvoering

Voor het eventueel inzetten van een gebiedsgerichte aanwijzing gaat het om de vraag of in een provincie of een deel ervan sprake is van voldoende waarborgen voor een behoorlijke uitvoering. Niet alleen door individuele instanties, maar ook in onderlinge samenhang.

De term “behoorlijke uitvoering” sluit nauw aan op de terminologie die wordt gehanteerd in de taakverwaarlozingsregelingen van de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet en artikel 60 van de Waterschapswet (waarin dan gesproken wordt van ‘het niet of niet naar behoren nemen van gevorderde besluiten’).

Voor de aanwezigheid (of afwezigheid) van “voldoende waarborgen” kunnen bijvoorbeeld de schaalgrootte en robuustheid van de bij gemeenten en waterschappen opgebouwde handhavingsorganisaties bepalend zijn. De uitvoering van de handhaving moet immers op een zodanige schaal en stevige basis georganiseerd zijn, dat ook kan worden voldaan aan de minimum-kwaliteitscriteria.

Zaken zoals het opbouwen van kwalitatief en kwantitatief voldoende deskundigheid, het beschikken over een goede regeling van de bereikbaarheid van de organisatie buiten de gebruikelijke kantooruren, het doorvoeren van functiescheiding op persoonsniveau en een roulatiesysteem stellen voorwaarden aan de omvang en robuustheid van de organisatie. Een andere bepalende voorwaarde bestaat uit de voor de handhavingsorganisatie benodigde en beschikbare financiële middelen, er daarbij van uitgaand dat deze ook efficiënt worden ingezet¹.

Beoordeling van de coördinatietaak en het uitoefenen van een aanwijzingsbevoegdheden van de provincie

De wettelijke coördinatietaak, in de wandeling regietaak genoemd, van de provincie bestaat in het nemen van initiatieven, het faciliteren van provinciale acties en onderzoeken, het voeren van bestuurlijk overleg, het bevorderen van provinciaal uniform, consistent en consequent handhavend

¹ Dat kan bijvoorbeeld leiden (of al geleid hebben) tot de instelling van een integrale handhavingsorganisatie voor milieu- en bouw- en woningtoezicht of het aangaan van een of andere vorm van samenwerking op maat met andere gemeenten, waterschappen of bestaande samenwerkingsverbanden waarvan men nog geen deel uitmaakt, om daarmee de kwaliteit en schaalgrootte waarop de handhaving is georganiseerd positief te beïnvloeden.

optreden en alles wat nodig is voor het zorgdragen voor een adequate handhavingsstructuur in de provincie, die de behoorlijke uitvoering voldoende waarborgt, waaronder het geven van aanwijzingen. Indien dat laatste resultaat niet wordt bereikt of in stand gehouden, onder andere blijkend uit een structureel niet voldoen aan de afgesproken kwaliteitseisen door een substantieel aantal instanties en wanneer vervolgens de provincie daarin afwachtend en reactief optreedt en de eerder beschreven initiatieven etcetera achterwege laat zal de minister, daarover ingelicht door de rijksinspecties of signalen uit het veld, kunnen oordelen dat die provincie onvoldoende coördinatie uitoefent of tekortschiet in het uitoefenen van haar aanwijzingsbevoegdheden. Dat kan reden voor de minister zijn om de betreffende provincie een aanwijzing te geven.

5 Mogelijke oplossingsrichtingen bij geconstateerde afwijkingen

Na het oordeel dat niet aan eisen of afspraken is voldaan zijn ook de oplossingen weer te onderscheiden naar gelang het gaat om

- (individueel) niet voldoen aan kwaliteitseisen
- onvoldoende waarborgen voor behoorlijke (gebiedsgerichte) uitvoering
- onvoldoende coördinatie of tekortschietend aanwijzingsbeleid door de provincie

In tegenstelling tot het vorige hoofdstuk wordt hier juist het meest ingegaan op de gebiedsgerichte oplossingen.

Oplossingen bij individueel niet voldoen aan de kwaliteitseisen

Bij het ontbreken van een enkel element van de kwaliteitseisen zal in veel gevallen de oplossing zijn dat het bestuursorgaan alsnog de gesignaleerde omissie goedmaakt. De provinciale coördinator kan dat geheel aan het bestuursorgaan zelf overlaten en volstaan met een termijn af te spreken, maar in sommige gevallen kan de coördinator ook stimuleren dat regionaal een voorbeeldaanpak wordt gekozen, of zelf een model aanreiken.

Lastiger is het wanneer het ontbreken van een element symptoom is van een dieperliggend onvermogen of kwetsbaarheid van de organisatie. Dan zal de coördinator toch eerder gaan denken in de richting van opschaling en structurele samenwerking in de uitvoering.

Er bestaan in Nederland vele, op vrijwillige basis tot stand gekomen vormen van meer of minder intensieve en structurele samenwerking. In de "Staalkaart samenwerking" worden deze bestaande vormen beschreven (zie bijlage nr. 4). Welke vorm van samenwerking of opschaling in een regio of provincie de meest wenselijke of kansrijke is hangt geheel af van het provinciale maatwerk.

Een veel gekozen vorm is die van de intergemeentelijke samenwerking binnen een regio. Een andere belangrijke variant is een door gemeenten opgezet "milieubedrijf" dat tevens uitvoeringstaken voor de provincie verricht. Maar het kan ook andersom: provincie en waterschap die samen een milieudienst oprichten en deze tevens voor belangstellende gemeenten openstellen dan wel gemeenten verplichten om daarbij aan te sluiten.

Oplossingen bij onvoldoende waarborgen voor een behoorlijke uitvoering

Indien tijdens de beoordeling is vastgesteld dat de onvoldoende waarborgen een gevolg zijn van een te geringe schaalgrootte van de handhavende uitvoeringsorganisatie dan is "samenwerking" het kernwoord bij het zoeken naar oplossingen.

Verplichte samenwerking in een openbaar lichaam

Gedeputeerde staten kunnen ingevolge artikel 18.3e Wm gemeenten of waterschappen aanwijzen en daarbij verplichten tot de gezamenlijke instelling van een handhavingsdienst ter behartiging van het belang van een doelmatige handhaving. Dit instrument dient er niet toe om slecht functionerende instanties te straffen, maar om een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen bij de handhaving in de provincie als geheel te waarborgen. Het instrument kan daarom alleen worden ingezet als door gedeputeerde staten is vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen op grond van artikel 18.3 Wm in de provincie onvoldoende is gewaarborgd.

Als wordt vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen onvoldoende is gewaarborgd, betekent dat niet automatisch dat meteen de verplichting volgt om een handhavingsdienst in te stellen. Het ligt voor de hand om eerst met de betrokken gemeenten of waterschappen na te gaan wat de oorzaken zijn van het onvoldoende gewaarborgd zijn. Vervolgens zal met de betrokken partijen overeenkomstig artikel 18.3b, derde lid, Wm moeten worden afgesproken welke maatregelen zij zullen treffen om de gewenste situatie (alle partijen voldoen aan alle kwaliteitseisen) te bereiken en in stand te houden. Uitgangspunt daarbij is dat wordt bezien of die oorzaken kunnen worden weggenomen met maatregelen van of, gericht op de individuele slecht functionerende, gemeenten of waterschappen. Zo'n maatregel kan bijvoorbeeld gericht zijn op schaalvergroting door vrijwillige samenwerking op maat met andere organisaties die zich daartoe bereid tonen. Als die mogelijkheid zich voordoet maar niet voldoende wordt benut, zal moeten worden overwogen om dat af te dwingen met een individuele aanwijzing aan de slecht functionerende overheidsinstantie. Er kunnen tenslotte situaties overblijven waarin de problemen van slecht functionerende overheden alleen met behulp krachtige, goed functionerende gemeenten of waterschappen kunnen worden opgelost. Als de betrokken partijen daar met elkaar niet uitkomen, dan zullen gedeputeerde staten moeten overwegen een aanwijzing te geven tot instelling van een handhavingsdienst. Uiteraard dienen gedeputeerde staten een goede motivering aan te dragen indien een goed functionerende handhavingsorganisatie

betrokken wordt bij een gebiedsgerichte aanwijzing. Onderdeel van deze motivering vormt een beschrijving van de specifieke elementen of kwaliteiten van de betrokken organisatie die worden geacht bij te dragen aan het beter functioneren van een regionale dienst. Indien bijvoorbeeld een goed functionerend waterschap verplicht wordt betrokken in een regionale dienst, dient duidelijk te worden gemaakt wat, gelet op de specifieke taak en functie, de verwachte meerwaarde is van dit waterschap aan het geheel. Indien het essentieel is dat een goed functionerende organisatie bij een gebiedsgerichte oplossing wordt betrokken, geschiedt dit alleen als dit niet ten koste gaat van de individuele kwaliteit of integraliteit van deze organisatie.

Het is de bedoeling dat de provincie met de gebiedsgerichte aanwijzingsbevoegdheid van artikel 18.3e Wm bewerkstelligt dat de milieuwethandhaving "in de (hele) provincie" doelmatig wordt georganiseerd en uitgevoerd. Hiertoe moeten gedeputeerde staten het niveau van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen en de nakoming van de daarover in de provincie gemaakte afspraken beoordelen. Omdat een gebiedsgerichte aanwijzing in beginsel betrekking dient te hebben op alle gemeenten of waterschappen in een politieregio, ligt het voor de hand dat gedeputeerde staten de situatie in de provincie per politieregio beoordelen. Gedeputeerde staten kunnen bij de verplichte instelling van een handhavingdienst overigens gemotiveerd afwijken van de politieregio. Als voorbeeld geldt dat de provinciale coördinator als alternatief biedt dat de eigen provinciale handavingsorganisatie wordt uitgeplaatst in een gemeenschappelijke regeling met bijvoorbeeld de waterschappen. Ook gemeenten die niet voldoen aan de kwaliteitseisen kunnen in eerste instantie vrijwillig toetreden tot deze gemeenschappelijke organisatie. De provinciale coördinator kan gemeenten die niet voldoen aan de minimumeisen als uiterst middel verplichten aan te sluiten bij de gemeenschappelijke regeling, op basis van een daartoe strekkende aanwijzing. Dit voorkomt dat een goed functionerende gemeente verplicht moet worden betrokken in een gebiedsgerichte aanwijzing.

Het principe van aansluiting bij de politieregio is wenselijk 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 verbetering van de afstemming met de strafrechtelijke handhaving en de handhaving op het gebied van de veiligheid en de brandweer. Dit is van groot belang voor een goed gecoördineerde preventie van en een goed afgestemd optreden bij milieu-incidenten of -calamiteiten. Aansluiting bij de politieregio voorkomt bovendien de behoefte om een extra en daardoor onoverzichtelijk regionaal platform te creëren. Zeker in provincies waarin het provinciale grondgebied samenvalt met het grondgebied van één politieregio (Groningen, Friesland, Drenthe, Zeeland, Utrecht en Flevoland) ligt het voor de hand dat gedeputeerde staten ook bezien of het wenselijk is de provinciale handhavingstaken onder te brengen in de op te richten handhavingdienst.

Onderstaand voorbeeld beoogt een en ander te illustreren.

Vier niet aan elkaar grenzende gemeenten, gelegen in verschillende politieregio's maar wel in dezelfde provincie, schieten structureel tekort in de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen. De oorzaak is vooral gelegen in hun geringe omvang. De leidende gedachte is dat onder de coördinatie van de provincie primair met de individuele slecht functionerende gemeenten als uitgangspunt oplossingen op maat worden bereikt. Oplossingen op maat zouden in dit voorbeeld heel goed kunnen bestaan uit het gaan samenwerken met aangrenzende grotere, wel adequaat functionerende (centrum)gemeenten (of met een waterschap). Een oplossing zou ook kunnen zijn dat deze gemeenten zich aansluiten bij in hun regio al bestaande samenwerkingsverbanden van gemeenten. Samenwerking kan onder meer betrekking hebben op het uitbesteden van deeltaken zoals de meer gecompliceerde toezichtactiviteiten, het inhuren van een milieuspecialist of op een regeling voor de bereikbaarheid van de handavingsorganisatie buiten kantooruren. Zie de in bijlage 4 opgenomen Staalkaart samenwerkingsvormen. Voor samenwerking met een andere gemeente is dan wel de medewerking van die gemeente nodig. De deelname aan een samenwerkingscontract door een slecht functionerende gemeente kan onder druk worden gezet met de individueel gerichte aanwijzingsbevoegdheid van artikel 18.3d, eerste lid, Wm. Maar die bevoegdheid kan niet worden uitgeoefend jegens de goed functionerende grotere gemeenten omdat het wat deze gemeenten betreft immers niet gaat over hun uitvoering van de amvb kwaliteitseisen. Maar met de gebiedsgerichte aanwijzingsbevoegdheid kan wel de nodige druk op goed functionerende bestuursorganen worden opgebouwd om mee te willen werken aan de oplossing van problemen bij hun 'zwakke broeders'. De oplossingen die in dit voorbeeld zouden kunnen worden bereikt, zouden kunnen zijn dat drie van de vier gemeenten vrijwillig overgaan op structurele samenwerking met

andere daartoe bereid gebleken overheden en dat ten behoeve van de vierde alle gemeenten in de betreffende politieregio moeten worden verplicht tot samenwerking in een handhavingsdienst.

Wanneer wordt overwogen om een waterschap te betrekken in een verplicht op te richten handhavingsdienst en het betreffende waterschapsgebied is niet gelegen in één politieregio of het betreft een interprovinciaal waterschap, zal 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.

6. Procedure bij het niet voldoen aan wettelijke kwaliteitseisen

Vershil in toepassing aanwijzing door gedeputeerde staten of de minister

Juridisch gezien gaat het bij de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheden op provinciaal en rijksniveau om het zelfde instrumentarium. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de individuele aanwijzing door de minister indien de provincie als handhavingsinstantie zelf niet aan de kwaliteitscriteria voldoet, en de aanwijzing indien de provincie in de ogen van de minister als coördinator tekortschiet of dreigementen dat een aanwijzing zal worden geven achterwege laat. In het eerste geval kan de voorbeeldfunctie die de provincie heeft ten opzichte van de overige handhavingspartners een rol spelen bij de afweging die de minister maakt. Deze zal daarom relatief snel met een individuele aanwijzing kunnen dreigen. Maar ook in het tweede geval zal geen sprake zijn van een terughoudende opstelling. De provincie moet haar coördinerende taak serieus waar maken. Als zij daar zichtbaar niet in slaagt, zal de minister de aanwijzing inzetten als ultimum remedium.

Het belang van de datum van 1 januari 2005

De handhavingspartners hebben in januari 2002 met elkaar afgesproken dat alle instanties het adequate handhavingsproces, zoals vastgelegd in de kwaliteitscriteria, op 1 januari 2005 zullen hebben geïmplementeerd. De norm is dus dat op die datum aan alle kwaliteitscriteria wordt voldaan. Wanneer een handhavingsinstantie na deze datum niet voldoet aan de wettelijke bepalingen, zal een proces van start gaan dat kan resulteren in een formele aanwijzing nadat de Wet handhavingsstructuur in werking is getreden. In de volgende alinea's en in bijlage nr.3 is beschreven hoe een dergelijk proces verloopt. Duidelijk is dat de duur van het traject van geval tot geval zal verschillen. Als richtinggevende termijn voor het gehele traject geldt een maximumtermijn van 6 maanden, na constatering van het niet voldoen aan één of meerdere criteria.

Proces op weg naar een individuele aanwijzing door gedeputeerde staten of de minister

Wanneer geconstateerd is dat het niet gelukt is om in goede bestuurlijke samenspraak bij een of meer betrokken handhavingsinstanties adequate handhavingsprocessen te verwezenlijken, moeten de volgende stappen gezet worden. In het uiterste geval zal daadwerkelijk overgegaan worden tot het geven van een aanwijzing. Het gaat om instrumenten die in de loop van de stappen toenemen qua zwaarte. De Wet handhavingsstructuur schrijft de volgende procedurestappen voor:

1. bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing en mededeling daarvan aan de politiek vertegenwoordigende organen (vooroverleg VI en IVW voorzover betrokken)
2. openbaarmaking van het aanwijzingsbesluit
3. zelf uitvoeren van de aanwijzing voor rekening van de nalatige instantie

Proces op weg naar het opleggen van verplichte samenwerking door gedeputeerde staten

Hiervoor gelden de volgende stappen:

1. Vaststelling door gedeputeerde staten dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in de provincie onvoldoende gewaarborgd is
2. bestuurlijk overleg met de besturen van de betrokken gemeenten of waterschappen over de voorgenomen aanwijzing
3. aanwijzing door gedeputeerde staten van de gemeenten of waterschappen die een gemeenschappelijke regeling moeten treffen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen
4. openbaarmaking van het aanwijzingsbesluit
5. oplegging van de gemeenschappelijke regeling als deze uitblijft (vooroverleg VI en IVW voorzover betrokken)

Proces op weg naar het opleggen van verplichte samenwerking door de minister

Hiervoor geldt de volgende aanpak:

1. bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing aan gedeputeerde staten en mededeling daarvan aan provinciale staten (vooroverleg VI en IVW voorzover betrokken)
2. openbaarmaking van het aanwijzingsbesluit
3. zelf uitvoeren van de aanwijzing voor rekening van de provincie, waarbij de hiervoor genoemde stappen 2 tot en met 5 worden doorlopen.

Op de **procedure voor het geven van een gebiedsgerichte aanwijzing** is de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) van toepassing. Indien de provincie heeft vastgesteld dat de verplichte instelling van een handhavingdienst door gemeenten noodzakelijk is omdat alleen op die manier een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in de provincie kan worden gewaarborgd, moeten gedeputeerde staten over hun voornemen om een gebiedsgerichte aanwijzing te geven overleg voeren met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen die zijn gelegen binnen het grondgebied van de politieregio die het betreft. Uit artikel 99, derde lid, Wgr volgt dat dit overleg ten hoogste dertien weken duurt.

Ingevolge artikel 18.3b, derde lid, Wm dient eerder ook in het provinciale handhavingsoverleg over de situatie en de te treffen maatregelen te zijn worden gesproken. Het verdient overigens aanbeveling dat gedeputeerde staten het niveau van uitvoering van de amvb kwaliteitseisen tot standaardagendapunt in het provinciale handhavingsoverleg benoemen, gelet op artikel 18.3b, derde lid.

Voor de aanwijzing van een waterschap op grond van artikel 18.3e Wm is vereist dat de Minister van VenW (in overeenstemming met de Minister van VROM) heeft verklaard dat hij daartegen geen bezwaar heeft.

Bij de aanwijzing van de betrokken gemeenten of waterschappen wordt door gedeputeerde staten een termijn (van ten hoogste zes maanden) gesteld waarbinnen de beoogde gemeenschappelijke regeling ter goedkeuring moet worden voorgelegd (artikel 99, vijfde lid, Wgr).

Gedeputeerde staten leggen de gemeenschappelijke regeling op indien de verlangde regeling niet uiterlijk binnen zes maanden na de gestelde termijn ter goedkeuring aan hen is voorgelegd (artikel 100, eerste lid, Wgr). De betrokken gemeenten of waterschappen moeten worden gehoord over het ontwerp van de op te leggen gemeenschappelijke regeling (artikel 100, derde lid, Wgr).

Bij de afgedwongen gemeenschappelijke regeling moet – anders dan bij vormen van vrijwillige samenwerking, uitbesteding of ondersteuning - een handhavingdienst worden opgericht in de vorm van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, Wgr. De Wgr bevat in de artikelen 10 e.v. algemene voorschriften voor de inhoud van de gemeenschappelijke regeling en het in te stellen openbaar lichaam. In artikel 18.3e, vijfde lid, Wm is geregeld welke taken ten minste aan dat lichaam moeten worden opgedragen.

Het is niet de bedoeling dat de samenwerking in een verplicht op te richten handhavingdienst wordt beperkt tot specifieke terreinen van de milieuwethandhaving waarop onvoldoende slagvaardigheid is geconstateerd. Wanneer eenmaal is komen vast te staan dat het noodzakelijk is over te gaan tot verplichte instelling van een openbaar lichaam dan moet het ten minste gaan om – samengevat - het toezicht op de naleving van de milieuwetgeving waarop hoofdstuk 18 Wm van toepassing is, gegevensverzameling, klachtenbehandeling en het voorbereiden en uitvoeren van handavingsbeschikkingen.

Aan een bij gemeenschappelijke regeling in te stellen handhavingdienst kunnen, mits voldoende specifiek benoemd, bestuurlijke bevoegdheden worden gedelegeerd door gemeenten, waterschappen of provincies. Het delegerende bestuur draagt daarbij zijn bevoegheid over en is op de uitvoering daarvan niet meer aanspreekbaar. Ook is het mogelijk om de uitvoering van bepaalde taken te mandateren. Het mandaterende bestuur geeft in dat laatste geval de kaders aan waarbinnen de gemandateerde mag handelen en blijft zelf bevoegd en verantwoordelijk.

Overigens kunnen gedeputeerde staten op grond van het van toepassing zijnde artikel 99, tweede lid, van de Wgr met een aanwijzing als bedoeld in artikel 18.3e, eerste lid, gemeenten of waterschappen ook verplichten om een bestaande gemeenschappelijke regeling waaraan zij deelnemen, te wijzigen, of om toe te treden tot een reeds bestaande gemeenschappelijke regeling voor de samenwerking bij de milieuwethandhaving.

Tegen het besluit van de provincie waarbij gemeenten of waterschappen worden aangewezen die een gemeenschappelijke regeling moeten aangaan, staat ingevolge artikel 20.1, eerste lid, Wm beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Wat betreft de **procedure met betrekking tot waterschappen** is het volgende van belang.

Waterschappen hebben een zogenaamde functionele taakstelling als gevolg waarvan ook de handhaving door waterschappen het belang van 'schoon water en droge voeten' moet dienen.

De bevoegdheden met betrekking tot de toedeling of wijziging van taken van waterschappen ligt ingevolge de Waterschapswet in handen van de provincie. Artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet laat er geen misverstand over bestaan dat geen taken aan een waterschap kunnen worden opgedragen als die niet verenigbaar zijn met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Aangenomen moet worden dat dit uitgangspunt ook geldt voor het

onttrekken van taken aan een waterschap. In geval van onverenigbaarheid kan een waterschap dus niet worden gedwongen samen met gemeenten deel te nemen in een handhavingdienst.

Wijzigingen van het reglement voor een waterschap met betrekking tot de taak van het waterschap behoeven bovendien de goedkeuring van de Minister van V&W.

In de Waterschapswet is ook bepaald dat onder andere de regeling van taken van een waterschap in een reglement voor het waterschap geschieden bij provinciale verordening. Dat geldt eveneens voor wijzigingen van het reglement voor een waterschap. De aanwijzing van een waterschap om deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling (en de latere goedkeuring van die regeling door de provincie) waarin mede uitvoerende waterschapstaken worden ondergebracht, moet dus gepaard gaan met aanpassing van het waterschapsreglement door de provincie. Op de aanpassing van het reglement zijn de bepalingen van hoofdstuk II van de Waterschapswet van toepassing.

In dat hoofdstuk zijn ook regels opgenomen voor interprovinciale waterschappen, waarvan het gebied in meer dan één provincie is gelegen. Ook in artikel 18.3e Wm is rekening gehouden met die mogelijkheid.

In verband met de voor een aanwijzing van een waterschap vereiste verklaring van geen bezwaar van de Minister van VenW (in overeenstemming met de Minister van VROM) zal de provincie die zo'n aanwijzing overweegt, in de praktijk dat voornemen al in een vroeg stadium kenbaar moeten maken aan de betrokken departementen (en het betrokken waterschap) en het overleg daarover op gang brengen.

Overigens kan ingevolge artikel 18.3f, eerste lid, onder b, Wm de Minister van VROM in overeenstemming met de betrokken andere minister(s) het provinciaal bestuur door middel van een aanwijzing dwingen tot een aanwijzing van gemeenten of waterschappen om deze te verplichten tot deelname aan een gemeenschappelijke regeling.

Bij de aanwijzing van de minister kan zo nodig worden bepaald dat de provincie zelf ook moet deelnemen aan de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. De Minister van VROM moet over het voornemen om een aanwijzing te geven, overleg voeren met de betrokken provincie.

Financiële aspecten

In beginsel zal de instantie wier taakverwaarlozing de oorzaak was van een interventie, de eventuele meerkosten moeten opbrengen die met de oplossing gemoeid zijn. Dit betekent dat met betrekking tot een individuele aanwijzing alle financiële gevolgen worden gedragen door degene die aan de individuele aanwijzing moet voldoen.

Bij de uitvoering van de gebiedsgerichte aanwijzing is de Wet gemeenschappelijke regelingen van toepassing. Op grond van een gebiedsgerichte aanwijzing moeten de aangewezen bestuursorganen een gemeenschappelijke regeling aangaan waarbij een openbaar lichaam in het leven moet worden geroepen. Daarbij geldt dat de door het algemeen bestuur van het openbaar lichaam vast te stellen begroting uitsluitend moet geven over de financiële bijdragen van de deelnemende bestuursorganen. De berekening daarvan wordt geregeld in de gemeenschappelijke regeling. Deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling is niet per definitie duurder, maar zou dat in een bepaald geval wel kunnen zijn. Daarom is het van wezenlijk belang dat de provincie zich van een en ander rekenschap geeft en zich alvast gedachten vormt over de financiële gevolgen en een mogelijke kostenverdeling, alvorens een gebiedsgerichte aanwijzing te geven.

Beroeps(on)mogelijkheden

Op grond van artikel 20.1 Wm staat in beginsel beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen besluiten op grond van de Wm. In artikel 20.2 Wm zijn een aantal besluiten (via de Wet handavingsstructuur) van beroep uitgezonderd. Het is niet mogelijk om beroep in te stellen tegen een individuele aanwijzing van gedeputeerde staten of van de minister over de implementatie van de amvb kwaliteitseisen bij een gemeente of waterschap, respectievelijk de provincie. Zo'n individuele aanwijzing leidt niet tot het ontstaan van nieuwe verplichtingen. De aanwijzing bevestigt in feite het bestaan van de reeds geldende verplichtingen op grond van de amvb kwaliteitseisen en vult zo'n verplichting eventueel concreter in. Bijkomend argument hierbij is dat dergelijke bestuursgeschillen niet primair aan de rechter moeten worden voorgelegd. Evenzo is er ook geen beroepsmogelijk inzake het aanwijzingsbesluit van de Minister van VROM aan gedeputeerde staten terzake van hun coördinatie. Gedeputeerde staten en de Minister van VROM zijn primair verantwoordelijk schuldig aan provinciale staten, onderscheidenlijk de Tweede Kamer over de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheden.

Bij een gebiedsgerichte aanwijzing is sprake van het opleggen van een nieuwe verplichting, namelijk om bij gemeenschappelijke regeling een handhavingsdienst in het leven te roepen. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen staat nu al beroep open tegen het aanwijzingsbesluit waarbij verplichte samenwerking op grond van een gemeenschappelijke regeling wordt opgelegd.

Tegen het aanwijzingsbesluit van de Minister aan gedeputeerde staten waarin deze wordt opgedragen een gebiedsgerichte aanwijzing te geven, staat geen beroep open. Tegen dit laatste besluit staat namelijk wél beroep open. Tegen het besluit van de Minister eveneens beroep openstellen, zou betekenen dat het besluit tot oplegging van verplichte samenwerking tweemaal aan de rechter wordt voorgelegd, hetgeen onwenselijk is.

Bijlage 1:

Doorlopende tekst van Hoofdstuk 18 (geheel) en van de Hoofdstukken 20 en 21 (relevante gedeelten) van de Wet milieubeheer zoals deze er uit komen te zien wanneer het wetsvoorstel Handhavingsstructuur (incl. nota's van wijziging) daarin wordt verwerkt

[bijgewerkt 17 januari 2005 met de wijzigingen n.a.v. de aangenomen amendementen handhavingsstructuur en NOx en de wijziging van onder meer de Wm door de wet van 22-10-03, Stb. 449]

HOOFDSTUK 18. Handhaving

Artikel 18.1

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

overtreding: gedraging die in strijd is met het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde, artikel 18.18, voorzover het een voorschrift betreft dat is verbonden aan een vergunning krachtens hoofdstuk 16, of artikel 22, eerste lid, van de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten;

overtreder: de persoon die de overtreding pleegt of medepleegt;

bestuurlijke boete: bestuurlijke sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, gericht op bestraffing van de overtreder;

dwangbevel: schriftelijk bevel van een bestuursorgaan dat ertoe strekt de betaling van een geldsom af te dwingen, voorzover de verplichting tot betaling van de geldsom uitsluitend aan dat bestuursorgaan voortvloeit uit een bij of krachtens deze wet gestelde regel;

onderzoek: handelingen die worden verricht met het oog op de vaststelling dat al dan niet een overtreding is begaan.

Artikel 18.1a

1. Dit hoofdstuk is van toepassing met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, alsmede met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wetten bepaalde, voor zover dit bij of krachtens de betrokken wet is bepaald.
2. De artikelen 18.3 tot en met 18.18 zijn van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de handhaving van het bij de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen bepaalde.

Artikel 18.2

1. Het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning krachtens artikel 8.1 voor een inrichting te verlenen, dan wel ingevolge artikel 8.41, tweede lid, onder a, het orgaan is waaraan de melding wordt gericht, heeft tot taak:

- a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de op grond van de betrokken wetten voor degene die de inrichting drijft, geldende voorschriften;
- b. gegevens over de inrichting, die met het oog op de uitoefening van de taak als bedoeld onder a van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
- c. klachten, die betrekking hebben op de naleving van het met betrekking tot de inrichting bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, te behandelen.

2. Indien met betrekking tot een inrichting door het krachtens het eerste lid bevoegde bestuursorgaan een beschikking tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of

intrekking van een vergunning of ontheffing op grond van artikel 18.12 is gegeven en, nadat die beschikking is gegeven, voor deze inrichting als gevolg van een verandering daarvan of van de werking daarvan een ander bestuursorgaan bevoegd wordt de vergunning te verlenen dan wel het orgaan wordt waaraan de melding wordt gericht, blijft het bestuursorgaan dat de beschikking heeft gegeven, bevoegd met betrekking tot die beschikking totdat zij

- a. onherroepelijk is geworden en is tenuitvoergelegd, dan wel de dwangsom is ingevorderd, of
- b. is ingetrokken, dan wel de bij de beschikking opgelegde last overeenkomstig artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht is opgeheven.

Artikel 18.2a

1. Onze betrokken Minister, gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de artikelen 1.1a en 10.1.
2. Gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders en de waterkwaliteitsbeheerder hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 10.2 en 10.54.

Artikel 18.2b

1. Onze Minister heeft tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op:
 - a. preventie en nuttige toepassing als bedoeld in titel 10.3;
 - b. overbrengen van afvalstoffen als bedoeld in titel 10.7;
 - c. het inzamelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.45;
 - d. verhandelen, bemiddelen of vervoeren als bedoeld in artikel 10.55.
2. Onze Minister heeft tevens tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen gestelde verplichtingen.

Artikel 18.2c

1. Gedeputeerde staten hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voorzover zij betrekking hebben op het aanwezig hebben van een begeleidingsbrief bij het vervoer van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.44.
2. Gedeputeerde staten hebben tevens tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving buiten een inrichting van de krachtens artikel 17.4 gestelde verplichtingen.

Artikel 18.2d

1. Burgemeester en wethouders hebben tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de verplichtingen, gesteld bij of krachtens:
 - a. de afvalstoffenverordening;
 - b. artikel 10.29.
2. Burgemeester en wethouders hebben tevens tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving buiten een inrichting van de bij of krachtens hoofdstuk 10 gestelde verplichtingen, voor zover zij betrekking hebben op:
 - a. het zich ontdoen van afvalwater als bedoeld in de artikelen 10.30 en 10.32;
 - b. het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.37;
 - c. het zich ontdoen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 10.51;
 - d. het beheer van bedrijfsafvalstoffen als bedoeld in artikel 10.52.

Artikel 18.2e

Bij het uitoefenen van de taak, bedoeld in de artikelen 18.2 tot en met 18.2d, wordt rekening gehouden met het voor het betrokken bestuursorgaan geldende milieubeleidsplan.

Artikel 18.2f

De emissieautoriteit draagt zorg voor de handhaving van de bij of krachtens hoofdstuk 16 gestelde verplichtingen.

Artikel 18.3

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden in het belang van een doelmatige handhaving regels gesteld.
2. Bij de maatregel worden in ieder geval regels gesteld met betrekking tot een strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de bestuursorganen die belast zijn met de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten en van het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders.
3. Bij de maatregel kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de afstemming van de werkzaamheden van de bestuursorganen en toezichthouders, bedoeld in het tweede lid, op die van andere organen en ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten.
4. Bij regeling van Onze Minister kunnen, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde bij de maatregel.

Artikel 18.3a

Gedeputeerde staten dragen zorg voor de coördinatie van de uitvoering van het bepaalde krachtens artikel 18.3 in de provincie.

Artikel 18.3b

1. Ter uitvoering van artikel 18.3a wordt in iedere provincie regelmatig overleg gevoerd tussen de bestuursorganen die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten.
2. Gedeputeerde staten stellen voor dat overleg een of meer overlegorganen in. Aan het overleg kunnen, op uitnodiging, andere organen en ambtenaren, die belast zijn met de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, deelnemen.
3. In dat overleg maken die bestuursorganen in ieder geval afspraken over de wijze waarop zij uitvoering zullen geven aan het bepaalde krachtens artikel 18.3 en aan artikel 18.3a en over de voorzieningen die zij voor die uitvoering zullen treffen.

Artikel 18.3c

Onze Minister draagt zorg voor de coördinatie van de uitvoering van het bepaalde krachtens artikel 18.3, voorzover die coördinatie naar zijn oordeel van meer dan provinciaal belang is.

Artikel 18.3d

1. Gedeputeerde staten kunnen, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, aan burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur van een waterschap een aanwijzing geven ter zake van de uitvoering door deze bestuursorganen van het bepaalde krachtens artikel 18.3. Daarbij houden gedeputeerde staten rekening met het geldende provinciale milieubeleidsplan.
2. Bij een aanwijzing wordt een termijn gesteld binnen welke daaraan gevolg moet zijn gegeven. Burgemeester en wethouders doen, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van een waterschap doet, schriftelijk mededeling aan gedeputeerde staten van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanwijzing.
3. Gedeputeerde staten plegen over een voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap.
4. Gedeputeerde staten doen van het besluit, houdende de aanwijzing, mededeling door overlegging van het besluit aan Onze betrokken Minister en aan provinciale staten en door plaatsing ervan in de Staatscourant.

5. Indien burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur geen gevolg geven, onderscheidenlijk geeft, aan een aanwijzing, kunnen gedeputeerde staten daaraan gevolg geven voor rekening van de gemeente, onderscheidenlijk het waterschap.

Artikel 18.3e

1. Gedeputeerde staten kunnen, indien zij hebben vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van het bepaalde krachtens artikel 18.3 in de provincie onvoldoende gewaarborgd is, gemeenten of waterschappen aanwijzen waarvan burgemeester en wethouders, respectievelijk de dagelijkse besturen een gemeenschappelijke regeling moeten treffen als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, ter behartiging van het belang van een doelmatige handhaving. Artikel 99, eerste en vierde lid, van die wet is niet van toepassing. Een waterschap wordt niet aangewezen dan nadat Onze Minister van Verkeer en Waterstaat in overeenstemming met Onze Minister heeft verklaard dat hij daartegen geen bezwaar heeft.
2. Gedeputeerde staten houden bij een aanwijzing rekening met de regio's die overeenkomstig de bijlage, behorend bij de Politiewet 1993, zijn vastgesteld.
3. Gedeputeerde staten kunnen te allen tijde bepalen dat de provincie deelneemt aan een regeling. Indien een aan te wijzen waterschap in meer dan een provincie ligt, geschiedt de aanwijzing in overeenstemming met gedeputeerde staten van de betrokken provincie.
4. Bij de regeling wordt een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen ingesteld.
5. Bij de regeling worden door de deelnemende gemeenten of waterschappen aan het bestuur van het openbaar lichaam ten minste de volgende taken opgedragen:
 - a. het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten, het verzamelen en registreren van gegevens, bedoeld in artikel 18.2, eerste lid, onder b, en het behandelen van klachten, bedoeld in dat artikellid, onder c, en
 - b. het voorbereiden en het uitvoeren van door burgemeester en wethouders van een deelnemende gemeente of van door het dagelijks bestuur van een deelnemend waterschap te geven, dan wel gegeven beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing op grond van artikel 18.12.
6. Gedeputeerde staten doen van het besluit, houdende de aanwijzing, mededeling door overlegging van het besluit aan Onze betrokken Minister en aan provinciale staten en door plaatsing ervan in de Staatscourant.

Artikel 18.3f

1. Onze Minister kan, indien dat in het belang van een doelmatige handhaving geboden is, in overeenstemming met Onze betrokken Minister, aan gedeputeerde staten een aanwijzing geven ter zake van:
 - a. de uitvoering door gedeputeerde staten van het bepaalde krachtens artikel 18.3 en van de artikelen 18.3a en 18.3d;
 - b. het bepaalde in artikel 18.3e, eerste, tweede, derde lid, eerste volzin, en vijfde lid.
2. Bij het geven van een aanwijzing houdt Onze Minister rekening met het geldende nationale milieubeleidsplan en stelt hij een termijn binnen welke gevolg moet zijn gegeven aan de aanwijzing.
3. Onze Minister pleegt over een voornemen tot het geven van een aanwijzing overleg met gedeputeerde staten.
4. In een geval als bedoeld in het eerste lid, onder b, is artikel 102, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen niet van toepassing.
5. Gedeputeerde staten doen schriftelijk mededeling aan Onze betrokken Minister van de wijze waarop zij gevolg hebben gegeven aan de aanwijzing.
6. Onze Minister doet van het besluit, houdende de aanwijzing, mededeling door overlegging van het besluit aan de Staten-Generaal en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
7. Indien gedeputeerde staten geen gevolg geven aan een aanwijzing, kan Onze Minister gevolg geven aan de aanwijzing voor rekening van de betrokken provincie.

Artikel 18.4

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wet bepaalde, zijn belast de bij besluit van Onze betrokken Minister aangewezen ambtenaren. Ambtenaren, ressorterende onder

een ander dan zijn ministerie, wijst hij niet aan dan in overeenstemming met Onze Minister onder wiens ministerie zij ressorteren.

2. Voor de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren, ressorterende onder een ander ministerie dan dat van Onze betrokken Minister, worden regels betreffende de vervulling van hun in het eerste lid bedoelde taak niet gesteld dan in overeenstemming met Onze betrokken Minister.

3. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wet bepaalde binnen hun ambtsgebied zijn eveneens belast de bij besluit van gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders of andere met de uitvoering van de betrokken wet belaste bestuursorganen aangewezen ambtenaren.

4. Bij een besluit als bedoeld in het eerste lid kan Onze betrokken Minister gevallen of categorieën van gevallen aanwijzen met betrekking waartoe, in afwijking van het derde lid, bij zijn besluit aangewezen ambtenaren uitsluitend belast zijn met het toezicht op de naleving.

5. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.

6. Van een besluit als bedoeld in het eerste en vijfde lid, wordt mededeling gedaan door plaatsing in de Staatscourant.

Artikel 18.4a

1. Met het onderzoek met betrekking tot overtredingen als bedoeld in artikel 18.16a, eerste en tweede lid, zijn belast de krachtens artikel 18.4, vijfde lid, aangewezen ambtenaren.

2. Ten dienste van het onderzoek beschikken zij over de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 5:15 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 18.5

De krachtens artikel 18.4 aangewezen ambtenaren zijn voor de vervulling van hun taak met betrekking tot gevaarlijke afvalstoffen bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.

Artikel 18.6

Het bevoegd gezag is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het betreft de verplichting tot het verlenen van medewerking aan de krachtens artikel 18.4 aangewezen ambtenaren.

Artikel 18.6a

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16.5, eerste lid, artikel 16.6, eerste, tweede of derde lid, artikel 16.12, derde lid, artikel 16.13, artikel 16.14 of artikel 16.21 of van artikel 18.18, voorzover het een voorschrift betreft dat is verbonden aan een vergunning krachtens hoofdstuk 16, of van artikel 22, eerste lid, van de EG-verordening registratie handel in broeikasgasemissierechten, kan het bestuur van de emissieautoriteit een last onder dwangsom opleggen.

2. De artikelen 5:32, tweede tot en met vijfde lid, tot en met 5:35 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van toepassing.

Artikel 18.7

Onze betrokken Minister is bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wet in gevallen waarin:

- a. hem de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan is opgedragen of
- b. geen ander bestuursorgaan daartoe bevoegd is.

Artikel 18.7a

Artikel 18.7, aanhef en onder b, is niet van toepassing voorzover het betreft de handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 16 bepaalde.

Artikel 18.8

Tot de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang krachtens artikel 18.7 behoort het in Nederland door of vanwege het bevoegde bestuursorgaan beheren van afvalstoffen in gevallen

waarin die afvalstoffen in strijd met het bij of krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen of titel 10.7 bepaalde, binnen of buiten Nederlands grondgebied worden gebracht.

Artikel 18.8a

1. Onze betrokken Minister kan, indien dat in het belang van de bescherming van het milieu geboden is, vorderen dat gedeputeerde staten, burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap ter zake van een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten waartoe zij tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd zijn, binnen een door hem te stellen termijn een beschikking tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing, uitvoeren, dan wel geven en uitvoeren.
2. Het bestuursorgaan doet van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de vordering schriftelijk mededeling aan Onze betrokken Minister.
3. Indien het bestuursorgaan niet of niet volledig gevolg geeft aan een vordering kan Onze betrokken Minister voor rekening van dat bestuursorgaan daarin voorzien.
4. Artikel 5:26 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing, met dien verstande dat voor het bestuursorgaan dat bestuursdwang heeft toegepast, wordt gelezen: het bestuursorgaan dat geen gevolg heeft gegeven aan de vordering.

Artikel 18.8b

1. Onze betrokken Minister pleegt over een voornemen tot het geven van een vordering als bedoeld in artikel 18.8a, eerste lid, overleg met burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van het waterschap, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de gemeenteraad, provinciale staten, onderscheidenlijk het algemeen bestuur van het waterschap, tenzij de geboden spoed zich daartegen verzet.
2. Onze betrokken Minister doet van het besluit, houdende de vordering, mededeling door overlegging van het besluit aan de Staten-Generaal en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
3. Indien in het belang van de bescherming van het milieu een onverwijlde vordering geboden is, en Onze betrokken Minister de vordering daardoor niet vooraf op schrift kan stellen, stelt hij deze alsnog zo spoedig mogelijk op schrift.

Artikel 18.9

1. Een bestuursorgaan past geen bestuursdwang toe indien ter zake van de betrokken overtreding door een ander bestuursorgaan reeds een beschikking tot toepassing van bestuursdwang is gegeven en deze niet is ingetrokken.
2. Een bestuursorgaan legt geen last onder dwangsom op indien ter zake van de betrokken overtreding door een ander bestuursorgaan reeds een beschikking tot oplegging van een last onder dwangsom is gegeven en deze niet is ingetrokken.

Artikel 18.10

Het bestuursorgaan dat een beschikking tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom heeft gegeven terzake van overtreding van de artikelen 1.1a, 10.1, 10.2 of 10.54, van artikel 13 van de Wet bodembescherming of van het bepaalde bij of krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen, zendt onverwijld een afschrift van die beschikking aan de bestuursorganen die eveneens bevoegd zijn tot bestuursrechtelijke handhaving van die bepalingen.

Artikel 18.11

Indien een verzoek als bedoeld in artikel 5:34 van de Algemene wet bestuursrecht wordt gedaan, geeft het bestuursorgaan dat de last onder dwangsom heeft opgelegd, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen vier weken, de beschikking op het verzoek.

Artikel 18.12

1. Het ten aanzien van een vergunning of ontheffing bevoegde gezag kan de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken, indien niet overeenkomstig die vergunning of ontheffing is of wordt

gehandeld, dan wel indien aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende algemene regels niet worden nageleefd.

2. Een vergunning of ontheffing, die betrekking heeft op het beheer van gevaarlijke afvalstoffen, dan wel van andere afvalstoffen die van elders afkomstig zijn, kan, voor zover zij het beheer van afvalstoffen betreft, tevens worden ingetrokken, indien op grond van hoofdstuk 10 voor de houder geldende voorschriften niet worden nageleefd.

3. Indien binnen een periode van vier jaar aan een persoon tweemaal voor eenzelfde feit een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a is opgelegd en de betrokken boeten binnen die periode onherroepelijk zijn geworden, kan het bestuur van de emissieautoriteit de vergunning, bedoeld in artikel 16.5, eerste lid, die de betrokken persoon houdt, intrekken.

4. Het bevoegd gezag gaat niet tot intrekking als bedoeld in het eerste en tweede lid over dan nadat het de betrokkene de gelegenheid heeft geboden binnen een daartoe te bepalen termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning of ontheffing, onderscheidenlijk de voorschriften of algemene regels, bedoeld in het eerste of tweede lid, na te leven.

Artikel 18.13

In een geval als aangegeven krachtens artikel 8.35, geeft het bevoegd gezag geen beschikking tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning dan na overleg met Onze Minister, voorzover het uitoefenen van die bevoegdheid verplichtingen betreft, die betrekking hebben op de continuïteit of de capaciteit, bedoeld in artikel 10.5, tweede lid.

Artikel 18.14

1. Een ieder kan aan een bestuursorgaan dat bevoegd is tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing, verzoeken een daartoe strekkende beschikking te geven.

2. Op verzoek van Onze Minister geeft het bevoegd gezag een beschikking tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning, indien in een geval als aangegeven krachtens artikel 8.35, het bij of krachtens deze wet met betrekking tot de continuïteit of de capaciteit, bedoeld in artikel 10.5, tweede lid, bepaalde niet wordt nageleefd. Bij het verzoek kan Onze Minister een termijn bepalen waarbinnen aan zijn verzoek wordt voldaan.

Artikel 18.14a

1. Indien een overeenkomstig artikel 18.14, eerste lid, gedaan verzoek betrekking heeft op de artikelen 1.1a, 10.1, 10.2 of 10.54, op artikel 13 van de Wet bodembescherming of op het bepaalde bij of krachtens de Wet milieugevaarlijke stoffen, geeft het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend, een beschikking op het verzoek.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien:

- a. een ander bestuursorgaan dat eveneens bevoegd is tot handhaving, schriftelijk heeft verklaard het verzoek in behandeling te willen nemen, en
- b. het bestuursorgaan waarbij het verzoek tot toepassing van bestuursdwang is ingediend, daarop het verzoek binnen twee weken na de datum waarop het is ontvangen, heeft doorgezonden aan dat andere bestuursorgaan.

3. In een geval als bedoeld in het tweede lid:

- a. deelt het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend, onverwijld aan de afzender mede dat zijn verzoek is doorgezonden;
- b. geeft het bestuursorgaan waaraan het verzoek is doorgezonden, een beschikking op het verzoek.

Artikel 18.15

Het bestuursorgaan zendt een afschrift van de beschikking tot toepassing van bestuursdwang, tot oplegging van een last onder dwangsom of tot intrekking van zodanige beschikkingen dan wel van de beschikking tot intrekking van een vergunning of ontheffing aan:

- a. de inspecteur, in gevallen waarin de beschikking betrekking heeft op een inrichting die behoort tot een krachtens artikel 8.7, eerste lid, onder a, aangewezen categorie, en
- b. de andere adviseurs.

Artikel 18.16

1. De beschikking op een overeenkomstig artikel 18.14, eerste lid, gedaan verzoek wordt zo spoedig mogelijk gegeven, doch uiterlijk:
 - a. indien het verzoek overeenkomstig artikel 18.14a is doorgezonden: zes weken na de datum waarop het verzoek is ontvangen door het bestuursorgaan waarbij het verzoek is ingediend;
 - b. in andere gevallen: vier weken na de datum waarop het verzoek is ontvangen.
2. Indien het verzoek wordt ingewilligd, voegt het bestuursorgaan bij de bekendmaking van de beschikking aan de verzoeker een afschrift van de beschikking tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van de vergunning of ontheffing.

Artikel 18.16a

1. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 16.5, eerste lid, 16.12, derde lid, 16.13, 16.14 of 16.21 of van artikel 18.18, voorzover het een voorschrift betreft dat is verbonden aan een vergunning krachtens hoofdstuk 16, kan het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder een bestuurlijke boete opleggen.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit legt een bestuurlijke boete op in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid. Artikel 18.16b is niet van toepassing.
3. In geval van overtreding van het bepaalde bij of krachtens artikel 16.21 of van artikel 18.18, voorzover het een voorschrift betreft dat is verbonden aan een vergunning krachtens hoofdstuk 16, kunnen een bestuurlijke boete en een last onder dwangsom tezamen worden opgelegd.
4. In geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, kan een bestuurlijke boete als bedoeld in het tweede lid worden opgelegd naast een verhoging van het aantal broeikasgasemissierechten dat degene die de betrokken inrichting drijft, in een kalenderjaar overeenkomstig artikel 16.39 dient in te leveren.
5. In geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, neemt het bestuur van de emissieautoriteit, naast het opleggen van een bestuurlijke boete, de overtreder op in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid.

Artikel 18.16b

Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten.

Artikel 18.16c

Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op indien aan de overtreder wegens dezelfde gedraging reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een mededeling als bedoeld in artikel 18.16i, derde lid, onder a, is gedaan.

Artikel 18.16d

1. Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging:
 - a. een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, of
 - b. het recht tot strafvervolging is vervallen ingevolge artikel 74 of 74c van het Wetboek van Strafrecht, dan wel ingevolge artikel 37 van de Wet op de economische delicten.
2. Indien de gedraging tevens een strafbaar feit is en de ernst van de overtreding of de omstandigheden waaronder zij is begaan daartoe aanleiding geven, wordt zij aan het openbaar ministerie voorgelegd.
3. Voor een gedraging die aan het openbaar ministerie moet worden voorgelegd, kan het bestuur van de emissieautoriteit alsnog een bestuurlijke boete opleggen indien:
 - a. het openbaar ministerie heeft medegedeeld van strafvervolging tegen de overtreder af te zien, of
 - b. sedert het voorleggen van de gedraging dertien weken zijn verstreken en geen reactie van het openbaar ministerie is ontvangen.

Artikel 18.16e

1. Een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a, eerste lid, bedraagt ten hoogste? € 450 000 per overtreding of, indien de omzet van de betrokken onderneming in het boekjaar voorafgaand aan het jaar waarin de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete is gegeven, meer dan € 4 500 000 bedraagt, ten hoogste 10% van die omzet.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit stemt de hoogte van de bestuurlijke boete af op de ernst van de overtreding en de mate waarin deze aan de overtreder kan worden verweten. Het bestuur van de emissieautoriteit houdt daarbij zo nodig rekening met de omstandigheden waaronder de overtreding is gepleegd.
3. In geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, bedraagt een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a, tweede lid, het in artikel 16, derde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgasemissierechten genoemde bedrag per ton emissie van een kooldioxide-equivalent, die de inrichting in een kalenderjaar meer heeft veroorzaakt dan overeenkomt met het aantal broeikasgasemissierechten dat degene die de betrokken inrichting drijft met betrekking tot dat jaar overeenkomstig artikel 16.37, eerste lid, heeft ingeleverd. Het tweede lid zijn niet van toepassing.
4. In afwijking van het derde lid bedraagt de bestuurlijke boete, bedoeld in dat lid, met betrekking tot de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2007 het in artikel 16, vierde lid, van de EG-richtlijn handel in broeikasgassen genoemde bedrag per ton kooldioxide-equivalent.
5. Artikel 16.4 is van overeenkomstige toepassing.
6. De berekening van de omzet, bedoeld in het eerste lid, geschiedt op de voet van het bepaalde in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek voor de netto-omzet.

Artikel 18.16f

1. Degene die aan een handeling van de emissieautoriteit redelijkerwijs de gevolgtrekking kan verbinden dat aan hem een bestuurlijke boete zal worden opgelegd, is niet langer verplicht ten behoeve van deze oplegging inlichtingen omtrent de overtreding te verstrekken.
2. De overtreder wordt op het bepaalde in het eerste lid gewezen alvorens hem mondeling wordt gevraagd inlichtingen te verstrekken, en in ieder geval wanneer hij in de gelegenheid wordt gesteld over het voornemen tot oplegging van de bestuurlijke boete zijn zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 18.16g

1. Indien een overtreding als bedoeld in artikel 18.16a, eerste of tweede lid, is gepleegd en het bestuur van de emissieautoriteit voornemens is in verband daarmee een bestuurlijke boete op te leggen, maakt het bestuur van de emissieautoriteit een rapport op.
2. Het rapport is gedagtekend en vermeldt:
 - a. de naam van de overtreder;
 - b. de overtreding alsmede het overtreden voorschrift;
 - c. een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd;
 - d. in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid: het voornemen de naam van de overtreder op te nemen in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid.
3. Een afschrift van het rapport wordt uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete aan de overtreder toegezonden of uitgereikt.
4. Indien van de overtreding een proces-verbaal als bedoeld in artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering is opgemaakt, treedt dit voor de toepassing van dit hoofdstuk in de plaats van het rapport.
5. Indien de gedraging aan het openbaar ministerie wordt voorgelegd op grond van artikel 18.16d, tweede lid, wordt een afschrift van het rapport aan het openbaar ministerie toegezonden.

Artikel 18.16h

1. Het bestuur van de emissieautoriteit stelt de overtreder desgevraagd in de gelegenheid de gegevens waarop het opleggen van de bestuurlijke boete, dan wel het voornemen daartoe, berust, in te zien. Het bestuur van de emissieautoriteit stelt op verzoek afschriften daarvan beschikbaar.
2. Indien blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt, draagt de emissieautoriteit er zoveel mogelijk zorg voor dat deze gegevens aan de overtreder worden medegedeeld in een voor hem begrijpelijke taal.

Artikel 18.16i

1. In afwijking van afdeling 4.1.2 van de Algemene wet bestuursrecht stelt het bestuur van de emissieautoriteit de overtreder in de gelegenheid om zijn zienswijze naar voren te brengen over het voornemen tot:

a. het opleggen van een bestuurlijke boete;

b. in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid: het opnemen van de naam van de overtreder in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid.

2. Het rapport, bedoeld in artikel 18.16g, eerste lid, wordt reeds bij de uitnodiging, bedoeld in het eerste lid, aan de overtreder toegezonden of uitgereikt.

3. Indien het bestuur van de emissieautoriteit nadat de overtreder zijn zienswijze naar voren heeft gebracht, beslist dat:

a. voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd, of, in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, de naam van de overtreder niet wordt opgenomen in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid, of

b. de overtreding alsnog aan het openbaar ministerie zal worden voorgelegd, wordt dit schriftelijk aan de overtreder medegedeeld.

Artikel 18.16j

1. Het bestuur van de emissieautoriteit beslist binnen dertien weken na de dagtekening van het rapport, bedoeld in artikel 18.16g, eerste lid, omtrent het opleggen van een bestuurlijke boete en, in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, het opnemen van de naam van de overtreder in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid.

2. De beslistermijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop de gedraging aan het openbaar ministerie is voorgelegd, tot de dag waarop het bestuur van de emissieautoriteit bevoegd wordt een bestuurlijke boete op te leggen.

Artikel 18.16k

De beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete vermeldt:

a. de naam van de overtreder;

b. de overtreding alsmede het overtreeden voorschrift;

c. een aanduiding van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd;

d. het bedrag van de boete;

e. de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden;

f. in geval van overtreding van het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid: het opnemen van de naam van de overtreder in het overzicht, bedoeld in artikel 18.16p, eerste lid.

Artikel 18.16l

1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 18.16a, eerste en tweede lid, vervalt tien jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden.

2. Indien tegen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

Artikel 18.16m

1. De betaling van de bestuurlijke boete geschiedt binnen zes weken nadat de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift of, indien gedurende die termijn bij de voorzieningenrechter van de rechtbank te 's-Gravenhage een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, op dat verzoek is beslist, tenzij de beschikking, bedoeld in artikel 18.16k, een later tijdstip vermeldt.

2. De boete wordt vermeerderd met de wettelijke rente, te rekenen vanaf de dag waarop de in het eerste lid bedoelde termijn is verstreken. Het bestuur van de emissieautoriteit stelt het bedrag van de verschuldigde rente vast.

3. Indien niet is betaald binnen de in het eerste lid genoemde termijn, maant het bestuur van de emissieautoriteit degene aan wie de bestuurlijke boete is opgelegd schriftelijk aan binnen twee weken, gerekend vanaf de dag na die waarop de aanmaning is toegezonden, alsnog het bedrag van de boete, verhoogd met de krachtens het tweede lid verschuldigde rente en de kosten van de aanmaning, te betalen. De aanmaning vermeldt dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afdgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen.

Artikel 18.16n

1. Bij gebreke van volledige betaling binnen de in artikel 18.16m, derde lid, genoemde termijn van twee weken kan het bestuur van de emissieautoriteit de verschuldigde boete invorderen bij dwangbevel.
2. Een dwangbevel levert een executoriale titel op, die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd.
3. De uitvaardiging en betekening van het dwangbevel geschieden op kosten van degene tegen wie het is uitgevaardigd. De kosten zijn ook verschuldigd indien het dwangbevel door betaling van verschuldigde bedragen niet of niet volledig ten uitvoer is gelegd. De kosten die het bestuur van de emissieautoriteit in rekening kan brengen, betreffen ten hoogste de daadwerkelijk gemaakte kosten.
4. Bij het dwangbevel worden tevens de kosten van de aanmaning, de wettelijke rente en de kosten van het dwangbevel in rekening gebracht.
5. De bekendmaking van een dwangbevel geschiedt door middel van betekening van een exploit als bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. De artikelen 3:41 tot en met 3:45 van de Algemene wet bestuursrecht zijn niet van toepassing. Het exploit vermeldt in ieder geval de rechtbank waarbij tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan overeenkomstig de artikelen 438 en 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden opgekomen.

Artikel 18.16o

Artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de aanmaning, bedoeld in artikel 18.16m, derde lid, en het dwangbevel, bedoeld in artikel 18.16n, eerste lid.

Artikel 18.16p

1. Het bestuur van de emissieautoriteit stelt elk jaar voor 1 oktober een overzicht op van personen die het bepaalde bij artikel 16.37, eerste lid, hebben overtreden en ten aanzien van wie de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete, bedoeld in artikel 18.16k, onherroepelijk is geworden. Het overzicht wordt gepubliceerd in de Staatscourant.
2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent het overzicht, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 18.16q

1. Het bestuur van de emissieautoriteit kan degene die jegens de in artikel 18.4, vijfde lid, of artikel 18.4a, eerste lid, bedoelde personen in strijd handelt met artikel 5:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, een boete opleggen van ten hoogste € 4 500.
2. Het bestuur van de emissieautoriteit legt geen boete op als bedoeld in het eerste lid, indien de overtreder aannemelijk maakt dat hem van de overtreding geen verwijt kan worden gemaakt.
3. Artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht is niet van toepassing op de in het eerste lid bedoelde overtreding.

Artikel 18.17

1. Een overheidslichaam kan - behoudens matiging door de rechter - de te zijnen laste komende kosten van het beheer van afvalstoffen ten aanzien waarvan in strijd is gehandeld met het bij of krachtens deze wet bepaalde, verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad die kosten zijn veroorzaakt, of op degene die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.
2. Een overheidslichaam kan in een geval als bedoeld in het eerste lid, overeenkomstig de regels betreffende ongerechtvaardigde verrijking, de daar bedoelde kosten verhalen op degene die door het beheer van de betrokken afvalstoffen ongerechtvaardigd wordt verrijkt.
3. Voor de toepassing van dit artikel is niet vereist dat op het tijdstip waarop de in het eerste lid bedoelde handeling met de in dat lid bedoelde afvalstoffen zich heeft voorgedaan, reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld.

Artikel 18.18

Een gedraging in strijd met een voorschrift dat is verbonden aan een krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing, is verboden.

HOOFDSTUK 20. Beroep bij de administratieve rechter

§ 20.1. Algemeen

Artikel 20.1

1. Tegen een besluit op grond van deze wet - met uitzondering van een besluit ten aanzien waarvan op grond van deze wet een andere beroepsgang is opengesteld - of een van de in het derde lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. De Afdeling beslist op een beroep als bedoeld in het eerste lid, binnen twaalf maanden na afloop van de beroepstermijn. In afwijking van de eerste volzin beslist de Afdeling op een beroep tegen een nationaal toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, of een gewijzigd nationaal toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.31, eerste lid, binnen veertig weken na afloop van de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen eerstbedoeld besluit.
3. De in het eerste lid bedoelde wetten of wettelijke bepalingen zijn:
artikel 40 van de Mijnbouwwet,
de Deconstructiewet, uitgezonderd artikel 18,
de Kernenergiewet,
de Wet geluidhinder,
de Grondwaterwet,
de Wet inzake de luchtverontreiniging,
de Wet verontreiniging oppervlaktewateren,
de Wet verontreiniging zeewater,
de Wet milieugevaarlijke stoffen,
de Wet bodembescherming,
de Wet bescherming Antarctica,
de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen en
de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van deze wet van toepassing is.
4. Het beroep tegen een gewijzigd nationaal toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.31, eerste lid, kan uitsluitend worden ingesteld door een belanghebbende die rechtstreeks in zijn belang is getroffen door de wijzigingen die ten opzichte van het oorspronkelijke nationale toewijzingsbesluit zijn aangebracht. Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing.
5. In afwijking van artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht bedraagt de termijn voor het instellen van beroep tegen een gewijzigd nationaal toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.31, eerste lid, vier weken.
6. In afwijking van artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht wordt het beroep tegen het nationale toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.29, eerste lid, geacht mede gericht te zijn tegen het gewijzigde nationale toewijzingsbesluit als bedoeld in artikel 16.31, eerste lid.
7. Tegen een besluit op grond van artikel 18.16a, eerste, tweede of vijfde lid, kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank te 's-Gravenhage.

Artikel 20.2

1. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit:
 - a. inzake een milieubeleidsplan, genomen krachtens de artikelen 4.3, 4.6, 4.9, 4.12, 4.15a, 4.16 of 4.19;
 - b. inzake een afvalbeheersplan, genomen krachtens artikel 10.3;
 - c. inzake een nationaal toewijzingsplan, genomen krachtens artikel 16.23, eerste lid;
 - d. inzake de toewijzing van broeikasgasemissierechten, genomen krachtens artikel 16.29, eerste lid, met uitzondering van een besluit houdende toewijzing van broeikasgasemissierechten voor een afzonderlijke inrichting.
2. Geen beroep kan worden ingesteld tegen een beschikking:
 - a. houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.27,

- b. houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 8.3a,
- c. inzake een verklaring als bedoeld in artikel 8.36a,
- d. houdende een verzoek als bedoeld in artikel 8.39,
- e. houdende een verzoek als bedoeld in artikel 17.5, eerste lid,
- f. houdende een aanwijzing als bedoeld in artikel 18.3d, eerste lid, of 18.3f, eerste lid,
- g. houdende een aanwijzing van Onze Minister met toepassing van artikel 18.3f, zevende lid, aan burgemeester en wethouders of aan het dagelijks bestuur van een waterschap ter zake van de uitvoering door deze bestuursorganen van het bepaalde krachtens artikel 18.3,
- h. houdende een verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 18.3e, eerste lid, laatste volzin, of
- i. houdende een vordering als bedoeld in artikel 18.8a, eerste lid,
- j. inhoudende een aanmaning als bedoeld in artikel 18.16m, derde lid, of
- k. inhoudende een dwangbevel als bedoeld in artikel 18.16n, eerste lid.

3. In afwijking van het tweede lid kan tegen een beschikking als bedoeld in dat lid, onder b, c, d of e, beroep worden ingesteld overeenkomstig de bepalingen van dit hoofdstuk door het ten aanzien van de beschikking waarop de aanwijzing, de verklaring, onderscheidenlijk het verzoek betrekking heeft, bevoegde gezag.

4. In afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht vangt de beroepstermijn in een geval als bedoeld in het derde lid aan met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van de beschikking waarop de verklaring of het verzoek betrekking heeft, overeenkomstig artikel 3:44, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht ter inzage is gelegd.

Artikel 20.3

1. Een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, treedt in werking met ingang van de dag na de dag waarop de termijn afloopt voor het indienen van een bezwaarschrift dan wel, indien ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onder d, van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar kan worden gemaakt, van een beroepschrift. Indien gedurende die termijn bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dan wel, in een geval waarin artikel 20.1, zevende lid, van toepassing is, de president van de rechtbank te 's-Gravenhage, een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

2. Indien het gebruik maken van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, voordat op een beroep is beslist, wegens de daaraan verbonden kosten, dan wel wegens de daardoor veroorzaakte wijziging in feitelijke omstandigheden die bij de beslissing op het beroep een rol kunnen spelen, aanmerkelijke invloed kan hebben op die beslissing, wordt een zodanige voorlopige voorziening getroffen dat die invloed zich niet kan voordoen.

Artikel 20.4

Artikel 20.3 is niet van toepassing op besluiten:

- a. houdende vergunning of bezwaren krachtens de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen;
- b. krachtens de artikelen 18.3e, eerste lid, eerste volzin, 18.7 en 18.8a, derde lid, van deze wet, de artikelen 125 van de Gemeentewet, 122 van de Provinciewet, 61 van de Waterschapswet en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht, voor zover het besluiten betreft die betrekking hebben op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens de wetten waarop hoofdstuk 18 van toepassing is.

Artikel 20.5

In gevallen waarin het onverwijld in werking treden van een besluit als bedoeld in artikel 20.1, eerste lid, naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kan het in afwijking van artikel 20.3, eerste lid, in het besluit bepalen dat het terstond in werking treedt.

Artikel 20.5a t/m 20.21

[PM]

HOOFDSTUK 21. Verdere bepalingen

Artikel 21.1

1. Burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en ieder Onze betrokken Ministers doen jaarlijks verslag aan onderscheidenlijk de gemeenteraad, provinciale staten en de Staten-Generaal over hun beleid met betrekking tot de uitvoering van de hoofdstukken 8, 13 en 18 en paragraaf 14.1 van deze wet. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten zenden het verslag gelijktijdig met de aanbieding aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk provinciale staten, aan de inspecteur.
2. Zij vermelden in hun verslag in ieder geval:
 - a. het aantal malen dat in de periode waarop het verslag betrekking heeft, de termijnen zijn overschreden, die ingevolge de artikelen 3:19, eerste lid, tweede volzin, en 3:28 of 3:29, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht alsmede artikel 13.7 gelden voor het toezenden van het ontwerp van de beschikking en voor het geven van de beschikking, de oorzaken daarvan en de maatregelen die zij hebben getroffen of zullen treffen om het overschrijden van die termijnen zo veel mogelijk te voorkomen;
 - b. afzonderlijk de wijze waarop zij de in het eerste lid genoemde hoofdstukken van deze wet hebben uitgevoerd ten aanzien van inrichtingen die geheel of gedeeltelijk gedreven worden door onderscheidenlijk de betrokken gemeente, de betrokken provincie of het rijk.
3. Gevallen ten aanzien waarvan artikel 13.10 is toegepast, worden in het verslag van Onze Minister niet vermeld.

Artikel 21.2

1. Onze Minister zendt - voor zover het betreft het ambtsterrein van één of meer Onze andere Ministers, in overeenstemming met die Ministers - binnen drie jaar na het in werking treden van deze wet, en vervolgens telkens om de vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de wijze waarop zij is toegepast.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regelen worden gesteld met betrekking tot de toepassing van het eerste lid. Deze regelen kunnen voor daarbij aangewezen bestuursorganen de verplichting inhouden jaarlijks op de daarbij aangegeven wijze de gegevens te verstrekken, die voor de opstelling van het in het eerste lid bedoelde verslag nodig zijn.

Artikel 21.3

1. Met het toezicht op de uitvoering en de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de bij besluit van Onze Minister aangewezen ambtenaren.
2. De artikelen 5:13, 5:15, 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing.
3. Onze Minister kan bij ministeriële regeling bepalen dat bestuursorganen die met de uitvoering of de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast, daarbij aan te geven gegevens verstrekken aan de krachtens het eerste lid aangewezen ambtenaren. Bij de regeling kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het tijdstip waarop, de frequentie waarmee en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt. Tevens kan bij de regeling worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven gevallen.

Artikel 21.4

[Vervallen.]

Artikel 21.5

Voor de uitvoering van deze wet ten aanzien van gebieden die niet deel uitmaken van een gemeente of provincie, worden, voor zover nodig, bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld ten aanzien van de bestuursorganen die de in deze wet vervatte bevoegdheden uitoefenen en ten aanzien van de bestuursorganen die bij die uitvoering dienen te worden betrokken.

Artikel 21.6

1. Bij de vaststelling, wijziging of intrekking van een algemene maatregel van bestuur krachtens deze wet wordt rekening gehouden met het geldende nationale milieubeleidsplan.
2. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 5.1, eerste lid, of 18.3 wordt Ons gedaan door Onze Minister en, voor zover het onderdelen van het milieubeleid betreft die tot hun verantwoordelijkheid behoren, Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en, voorzover het de strafrechtelijke handhaving betreft van het bepaalde bij

of krachtens deze wet of de andere in artikel 18.1a, eerste lid, bedoelde wetten, Onze Minister van Justitie.

3. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens paragraaf 2.2, hoofdstuk 7 of paragraaf 14.2, wordt Ons gedaan door Onze Minister en Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens titel 12.1 wordt Ons gedaan door Onze Minister en, voor zover het onderdelen van het milieubeleid betreft die tot hun verantwoordelijkheid behoren, Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Economische Zaken. Indien het een of meer inrichtingen betreft, die onder Onze Minister van Defensie ressorteren, wordt de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur krachtens de artikelen 12.1, tweede lid, 12.4 en 12.5 Ons mede door hem gedaan.

4. Het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 1.1, eerste, derde, zesde, zevende of achtste lid, 5.1, eerste lid, 5.3, eerste lid, 7.1, derde lid, 7.2, eerste lid, 7.7, 8.2, 8.2a, 8.5, 8.7, 8.15, 8.17, tweede lid, 8.19, 8.20, tweede lid, 8.35, 8.40, 8.44, 8.45, 8.49, vijfde lid, 10.2, tweede lid, 10.15, eerste lid, 10.16, eerste lid, 10.17, eerste lid, 10.18, 10.19, eerste lid, 10.22, tweede lid, 10.28, eerste lid, 10.29, eerste lid, 10.30, derde lid, 10.32, 10.41, eerste en tweede lid, 10.42, eerste lid, 10.43, eerste lid, 10.44, derde lid, 10.46, eerste lid, 10.47, eerste lid, 10.48, eerste lid, 10.51, eerste lid, 10.52, eerste lid, 10.54, derde lid, 10.61, eerste lid, 12.1, tweede lid, 12.2, vierde lid, 12.4, 12.5, 15.13, eerste lid, 15.32, eerste of tweede lid, 15.46, vijfde lid, 16.1, derde lid, 16.12, derde lid, in verbinding met 16.49, tweede lid, 16.50 of 16.53, tweede lid, dan wel artikel 18.3 wordt overgelegd aan de beide kamers der Staten-Generaal en in de *Staatscourant* bekendgemaakt. Aan een ieder wordt de gelegenheid geboden binnen een bij die bekendmaking vast te stellen termijn van ten minste vier weken opmerkingen over het ontwerp schriftelijk ter kennis van Onze Minister te brengen.

5. Een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde lid wordt, nadat hij is vastgesteld, toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Hij treedt niet eerder in werking dan vier weken na de datum van uitgifte van het *Staatsblad* waarin hij is geplaatst. Een krachtens artikel 5.1, eerste lid, vastgestelde algemene maatregel van bestuur treedt in werking op een tijdstip dat, nadat vier weken na de toezending ervan aan de beide kamers der Staten-Generaal zijn verstreken, bij koninklijk besluit wordt vastgesteld, tenzij binnen die termijn door of namens een der kamers der Staten-Generaal of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een der kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het in de algemene maatregel van bestuur geregelde onderwerp bij wet wordt geregeld. In dat geval wordt een daartoe strekkend voorstel van wet zo spoedig mogelijk ingediend en wordt de algemene maatregel van bestuur onverwijld ingetrokken.

6. Hetgeen ingevolge deze wet bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld, wordt in afwijking daarvan bij ministeriële regeling geregeld, indien de regels uitsluitend strekken ter uitvoering van een voor Nederland verbindend verdrag of een voor Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie, tenzij voor een juiste uitvoering wijziging van een algemene maatregel van bestuur of de wet noodzakelijk is. Indien wijziging van een algemene maatregel van bestuur noodzakelijk is, wordt daarvan, gelijktijdig met de voordracht aan Ons, gemotiveerd kennis gegeven aan de beide kamers der Staten-Generaal, onder vermelding van de korte inhoud van de voorgenomen algemene maatregel van bestuur. Het ontwerp van een ministeriële regeling als bedoeld in de eerste volzin wordt ten minste vier weken voordat de regeling wordt vastgesteld, toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. Op de vaststelling van een ministeriële regeling zijn het tweede en het derde lid van overeenkomstige toepassing.

7. Het tweede tot en met vijfde lid en het zesde lid, tweede, derde en vierde volzin, gelden niet voor een algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 8.40, 8.44 of 8.45, voorzover deze uitsluitend betrekking heeft op inrichtingen als bedoeld in artikel 8.2, derde lid. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur wordt Ons in dit geval gedaan door Onze Minister van Economische Zaken. Bij toepassing in dit geval van het zesde lid, eerste volzin, wordt de ministeriële regeling vastgesteld door Onze Minister van Economische Zaken.

Artikel 21.7

De bevoegdheid van gemeenten en waterschappen tot het maken van verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin hoofdstuk 10 voorziet, gehandhaafd, voor zover deze verordeningen niet met het bij of krachtens deze wet bepaalde in strijd zijn.

Artikel 21.8

Indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uitvoering van deze wet nadere regeling behoeven, kan deze geschieden bij algemene maatregel van bestuur.

Overige artikelen van het wetsvoorstel handavingsstructuur die niet tot wijziging van de Wet milieubeheer leiden

Artikel II

Onze Minister zendt in overeenstemming met Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Justitie binnen twee jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel III

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld, met dien verstande dat artikel I, onderdeel B, voorzover het betreft artikel 18.3e, eerste lid, en artikel 18.3f, eerste lid, onder b, niet eerder in werking treedt dan met ingang van 1 januari 2005.

Bijlage nr. 2:

Tekst uit de memorie van toelichting (29 285, nr.3, blz. 32/33) met betrekking tot de verhouding tussen de coördinatietaak van gedeputeerde staten het tweedelijnstoezicht door de VI:

De coördinatietaak van gedeputeerde staten – die in ultieme situaties aanleiding kan zijn voor het geven van een aanwijzing - gaat niet zo ver dat daardoor een nieuw soort tweedelijnstoezicht zou gaan ontstaan. Het is wel zo dat naarmate de kwaliteit van de handhaving in een provincie een structurele verbetering te zien geeft, de intensiteit van het tweedelijnstoezicht op langere termijn kan verminderen.

De beoordeling van de kwaliteit van de handhaving van een gemeente of provincie in concrete bedrijfssituaties blijft onderwerp van het tweedelijnstoezicht van de VROM-inspectie. (De uitvoering door de provincies van hun coördinatietaak is overigens ook onderwerp van tweedelijnstoezicht.)

Het is haast onvermijdelijk dat zich tussen de coördinatie door gedeputeerde staten en het tweedelijnstoezicht een grijs gebied zal bevinden. Beide instanties houden zich immers bezig met kwaliteit: de VROM-inspectie met toezicht op de mogelijk gebrekkige kwaliteit van de concrete handhavingsactiviteit(en) van een gemeente of provincie; gedeputeerde staten met het proces van continue verdere bevordering van de kwaliteit van de uitvoering van de handhaving en de organisatie daarvan bij gemeenten en waterschappen. Het ligt voor de hand dat met betrekking tot dat grijze gebied afgesproken wordt wie initiatieven neemt en welk optreden gewenst is.

Voorbeelden:

- een gemeente houdt zich niet aan zijn verplichting op grond van de amvb kwaliteitseisen om zijn handhavingsactiviteiten regelmatig te monitoren: gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot monitoring;
- een gemeente houdt zich niet aan de afspraak om over zijn handhavingsactiviteiten regelmatig te rapporteren aan de andere handhavingspartners in de provincie: deze kunnen de gemeente aanspreken op nakoming van de gemaakte afspraken; gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot rapportage;
- een gemeente programmeert zijn handhavingsactiviteiten zonder rekening te houden met de op landelijk niveau bepaalde prioriteiten: handhavingspartners kunnen de gemeente aanspreken op nakoming van de gemaakte afspraken, gedeputeerde staten zullen trachten de gemeente toch te bewegen tot de gewenste programmering en geven zonedig uiteindelijk ter zake een aanwijzing;
- een gemeente heeft bepaalde handhavingsprioriteiten wel geprogrammeerd maar voert deze niet uit: het ligt het meest voor de hand dat gedeputeerde staten primair actie ondernemen om de gemeente tot uitvoering van de afgesproken prioritaire activiteiten te bewegen; na een uiteindelijk noodzakelijk gebleken aanwijzing waarna bovendien is gebleken dat de gemeente niet van plan is de aanwijzing uit te voeren, kunnen gedeputeerde staten de controles conform de afgesproken prioriteiten voor rekening van de gemeente uitvoeren;
- meerdere gemeenten hebben handhavingsprogramma's maar sommige blijven in gebreke bij de handhaving bij een specifieke groep bedrijven (bijv. m.b.t. cfk's): provincie en VROM-Inspectie overleggen idealiter over de wenselijke interventie. Als centraal komt te staan dat de afspraken of de uitvoering ervan moeten worden verbeterd, kan de dreiging van een eventuele aanwijzing worden ingezet. Kader zijn dan primair de gemaakte afspraken en de voorhanden geschillenregeling. De situatie kan ook inhouden dat het handhavingsoptreden in de specifieke bedrijfssituatie moet worden verbeterd: de VROM-Inspectie treedt dan op richting de betrokken gemeente en verzoekt zo nodig om handhaving op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer;
- een gemeente heeft wel een handhavingsprogramma met de goede prioriteiten maar blijft sterk in gebreke bij de handhaving bij een specifiek bedrijf: de VROM-Inspectie trekt bij die gemeente aan de bel en verzoekt zo nodig op grond van artikel 18.14 om een passend handhavingsbesluit jegens het bedrijf te nemen;

- een gemeente is sterk in gebreke bij de handhaving in een concrete situatie en het belang van de bescherming van het milieu vraagt om krachtig handhavend optreden door de gemeente: de VROM-Inspectie treft de nodige voorbereiding voor het nemen van een vorderingsbesluit door de Minister van VROM op grond van het voorgestelde artikel 18.8a. Naar verwachting zal een aanknopingspunt voor het bij voorkeur optreden door de provincie kunnen worden gevonden in het antwoord op de vraag of de problematische situatie vooral wordt veroorzaakt door een inadequate organisatie van de handhavingprocessen bij het betrokken bestuursorgaan.

Bijlage nr.3: Uitgewerkte aanwijzingsprocedures in stappen.

1. Individuele aanwijzing door gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders (B&W) of het dagelijks bestuur van een waterschap (d.b.) (artikel 18.3d, eerste lid)

Start van het proces

0. Ambtelijke constatering door de provincie dat er gebreken zijn in de naleving van de amvb kwaliteitseisen.

Informele, dus niet geregelde, beïnvloeding

1. Ambtelijk overleg over de (oorzaak van de) gebreken en mogelijke oplossingen tussen provincie en gemeenten of waterschap. Overleg gaat ook over de termijn waarbinnen de gemeente of het waterschap de gebreken zou moeten herstellen.
2. Zonodig verbreding ambtelijk overleg met andere overheden/instanties die een rol bij de oplossing zouden kunnen spelen.
3. Ambtelijk overleg van provincie met gemeente of waterschap waarin wordt gewaarschuwd dat er een aanwijzing kan worden gegeven als de amvb kwaliteitseisen niet volledig wordt nageleefd door de gemeente of het waterschap.
4. Ambtelijk advies aan de betrokken gedeputeerde individuele, slecht functionerende gemeenten en waterschappen
5. Denkbaar: een telefoontje van de gedeputeerde met de betrokken wethouder.
6. De betrokken gedeputeerde neemt het advies van zijn ambtenaren over en geeft groen licht voor het starten van de voorbereidingen.

Formele procedure

1. Bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing van GS met B&W of het d.b. en mededeling daarvan aan de gemeenteraad resp. het algemeen bestuur van het waterschap.
2. Vaststelling van het aanwijzingsbesluit met daarin een termijn waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan de aanwijzing door GS.
3. Mededeling van GS van het aanwijzingsbesluit door overlegging van het besluit aan de minister (van VROM en van VenW), en aan PS en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
4. Schriftelijke mededeling door B&W of het d.b. aan GS van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanwijzing van GS.
5. Bij geen-gevolggeving kan GS zelf gevolg geven aan de aanwijzing voor rekening van B&W of het d.b.

Beroepsmogelijkheid

Geen.

2. Individuele aanwijzing door de Minister van VROM aan gedeputeerde staten (artikel 18.3f, eerste lid, onder a, inzake uitvoering amvb kwaliteitseisen))

Start van het proces

0. Ambtelijke constatering door VROM-Inspectie of de Inspectie VenW dat er gebreken zijn in de naleving van de amvb kwaliteitseisen.

Informele, dus niet geregelde, beïnvloeding

1. Ambtelijk overleg over de (oorzaak van de) gebreken en mogelijke oplossingen tussen VROM-Inspectie, Inspectie VenW en provincie. Overleg gaat ook over de termijn waarbinnen de provincie de gebreken zou moeten herstellen.
2. Zonodig verbreding ambtelijk overleg met andere overheden/instanties die een rol bij de oplossing zouden kunnen spelen.
3. Ambtelijk overleg van VROM-Inspectie of Inspectie VenW met provincie waarin wordt gewaarschuwd dat er een aanwijzing kan worden gegeven als de amvb kwaliteitseisen niet volledig wordt nageleefd door de provincie.
4. Ambtelijk advies aan de Minister van VROM om de procedure die moet leiden tot een aanwijzing aan GS op te starten.
5. Denkbaar: een telefoontje van de Inspecteur-Generaal of de Minister met de betrokken gedeputeerde.
6. De Minister van VROM neemt het advies van zijn ambtenaren over en geeft groen licht voor het starten van de voorbereidingen.

Formele procedure

1. Bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing van de Minister van VROM of VenW met de betrokken gedeputeerde en mededeling daarvan aan PS.
2. Vaststelling van het aanwijzingsbesluit met daarin een termijn waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan de aanwijzing van de Minister van VROM.
3. Mededeling van de Minister van VROM van het aanwijzingsbesluit door overlegging van het besluit aan Staten-Generaal en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
4. Schriftelijke mededeling door GS aan de Minister van VROM van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanwijzing van de minister.
5. Bij geen-gevolggeving kan de Minister van VROM zelf gevolg geven aan de aanwijzing voor rekening van GS.

Beroepsmogelijkheid

Geen.

3. Aanwijzing door de minister aan gedeputeerde staten (artikel 18.3f, eerste lid onder a, inzake uitvoering coördinatietaak of uitoefenen aanwijzingsbevoegdheid²)

Start van het proces

0. Ambtelijke constatering door VROM-Inspectie of Inspectie VenW dat er gebreken zijn in de uitvoering van de coördinatietaak.

Informele, dus niet geregelde, beïnvloeding

1. Ambtelijk overleg over de (oorzaak van de) gebreken en mogelijke oplossingen tussen VROM-Inspectie³ en provincie. Overleg gaat ook over de termijn waarbinnen de provincie de gebreken zou moeten herstellen.
2. Ambtelijk overleg van VROM-Inspectie⁴ met provincie waarin wordt gewaarschuwd dat er een aanwijzing kan worden gegeven als de coördinatietaak niet voldoende adequaat wordt uitgevoerd door de provincie.
3. Ambtelijk advies⁵ aan de Minister van VROM om de procedure die moet leiden tot een aanwijzing aan GS op te starten.
4. Denkbaar: een telefoontje van de Inspecteur-Generaal of de Minister met de betrokken gedeputeerde.
5. De Minister van VROM neemt het advies van zijn ambtenaren over en geeft groen licht voor het starten van de voorbereidingen.

Formele procedure

1. Bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing van de Minister van VROM⁶ met de betrokken gedeputeerde en mededeling daarvan aan PS.
2. Vaststelling van het aanwijzingsbesluit met daarin een termijn waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan de aanwijzing van de Minister van VROM.⁷
3. Mededeling van de Minister van VROM van het aanwijzingsbesluit door overlegging van het besluit aan Staten-Generaal en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
4. Schriftelijke mededeling door GS aan de Minister van VROM van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanwijzing van de minister.
5. Bij geen-gevolggeving kan de Minister van VROM zelf gevolg geven aan de aanwijzing voor rekening van GS.

Beroepsmogelijkheid

Geen.

² Regietaak omvat de zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in de provincie en het zonodig uitoefenen van de aanwijzingsbevoegdheid jegens gemeenten of waterschappen.

³ Als de gebrekkige uitvoering van de regietaak een waterschap betreft, is afstemming met ambtelijk VenW noodzakelijk.

⁴ Zie voetnoot 3

⁵ Zie voetnoot 3

⁶ Indien belangen van een waterschap aan de orde zijn vindt afstemming plaats met de Minister van VenW.

⁷ De aanwijzing geschiedt in overeenstemming met de Minister van VenW indien belangen van een waterschap concreet door de aanwijzing worden geraakt.

4. Gebiedsgerichte aanwijzing door gedeputeerde staten (artikel 18.3e, eerste lid)

Start van het proces

0. Ambtelijke en vervolgens bestuurlijke vaststelling door de provincie resp. GS dat een behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in (een politieregio binnen) de provincie onvoldoende gewaarborgd is.

Informele, dus niet geregelde, beïnvloeding

1. Ambtelijk overleg over de (oorzaak van de) tekortkomingen en mogelijke oplossingen tussen provincie en de betrokken gemeenten of waterschappen. Overleg gaat ook over de termijn waarbinnen de gemeenten of waterschappen de tekortkomingen zouden moeten opheffen. Het overleg zal primair op de individuele, slecht functionerende gemeenten of waterschappen zijn gericht.
2. Zonodig verbreding ambtelijk overleg met andere overheden/instaties die een rol bij de oplossing zouden kunnen spelen. Schot voor de boeg richting goedfunctionerende gemeenten of waterschappen dat zij eventueel kunnen worden gedwongen om mee te werken aan oplossingen voor de problemen van slecht functionerende instanties.
3. Ambtelijk overleg van provincie met de individuele, slecht functionerende gemeenten en waterschappen waarin wordt gewaarschuwd dat er individuele aanwijzingen kunnen worden gegeven.
4. Agendering van de situatie voor het ambtelijke provinciaal handhavingsoverleg.
5. Ambtelijk advies aan de betrokken gedeputeerde:
 - om de procedure(s) te starten die moet(en) leiden tot individuele aanwijzing(en) aan individuele, slecht functionerende gemeente(n) of waterschap(pen), danwel
 - om de procedure op te starten die moet leiden tot een aanwijzing door GS van de gemeenten of waterschappen die bij een gemeenschappelijke regeling een handhavingdienst moeten instellen.
6. Agendering van de situatie voor het bestuurlijke provinciaal handhavingsoverleg.
7. Denkbaar: telefoontjes van de gedeputeerde met de betrokken wethouders en d.b-ers.
8. De betrokken gedeputeerde neemt het advies van zijn ambtenaren over en geeft groen licht voor het starten van de voorbereidingen om te komen tot individuele aanwijzing(en) - zie daarvoor hierboven onder 1 – of de gebiedsgerichte aanwijzing: zie hierna.

Formele procedure m.b.t. de gebiedsgerichte aanwijzing

1. Bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing door GS met de colleges van B&W of de dagelijkse besturen en mededeling daarvan aan de gemeenteraden resp. de algemene besturen. Dit overleg duurt ten hoogste 13 weken.
2. Als aanwijzing van een waterschap wordt voorgenomen: verzoek om verklaring van geen bezwaar tegen die aanwijzing van de Minister van VenW in overeenstemming met de Minister van VROM. Ervan uitgaande dat die verklaring wordt afgegeven:
3. Vaststelling van het aanwijzingsbesluit met daarin een termijn van ten hoogste zes maanden waarbinnen de verlangde gemeenschappelijke regeling aan GS ter goedkeuring moet worden voorgelegd.
4. Openbaarmaking van het aanwijzingsbesluit
 - 5.1. Goedkeuring door GS van de gemeenschappelijke regeling, dan wel
 - 5.2. Bij niet-goedkeuring: oplegging van de gemeenschappelijke regeling door GS nadat de besturen van de betrokken gemeenten of waterschappen door GS zijn gehoord.

Beroepsmogelijkheid

Tegen de aanwijzing of de oplegging kan door belanghebbenden beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. Aanwijzing door de minister aan gedeputeerde staten (artikel 18.3f, eerste lid onder b, inzake opleggen verplichte samenwerking)⁸

Start van het proces

0. Ambtelijke constatering door VROM-Inspectie dat de behoorlijke uitvoering van de amvb kwaliteitseisen in (een politieregio binnen) een provincie onvoldoende gewaarborgd is en dat GS een adequate actie zal moeten ondernemen en wellicht zelfs een aanwijzing moet geven van de gemeenten of waterschappen die bij gemeenschappelijke regeling een handhavingdienst moeten instellen.

Informele, dus niet geregelde, beïnvloeding

1. Ambtelijk overleg over de (oorzaak van de) tekortkomingen en mogelijke oplossingen tussen VROM-Inspectie en provincie. Overleg gaat ook over de termijn waarbinnen de provincie in actie zou moeten komen.⁹ Overleg gaat ook over het soort actie (coördinatie meer in het algemeen of verplichten tot samenwerken)
2. Ambtelijk overleg van VROM-Inspectie met provincie waarin wordt gewaarschuwd dat er een aanwijzing kan worden gegeven als voldoende adequate actie van de provincie uitblijft.¹⁰ Dit kan een aanwijzing inzake de uitvoering van de coördinatietaak zijn als bedoeld onder 3, die op haar beurt zou kunnen leiden tot een (of meer) individuele aanwijzing(en) als bedoeld onder 1. Het kan ook op een aanwijzing uitdraaien als in dit punt 5 bedoeld, inhoudende dat GS gemeenten en waterschappen moet verplichten tot samenwerking in een handhavingdienst.
3. Ambtelijk advies aan de Minister van VROM om de procedure die moet leiden tot een aanwijzing aan GS op te starten.
4. Denkbaar: een telefoontje van de Inspecteur-Generaal of de Minister met de betrokken gedeputeerde.
5. De Minister van VROM neemt het advies van zijn ambtenaren over en geeft groen licht voor het starten van de voorbereidingen.

Formele procedure

1. Bestuurlijk overleg over de voorgenomen aanwijzing van de Minister van VROM met de betrokken gedeputeerde en mededeling daarvan aan PS.
2. Vaststelling van het aanwijzingsbesluit met daarin een termijn waarbinnen gevolg moet worden gegeven aan de aanwijzing van de Minister van VROM.¹¹
3. Mededeling van de Minister van VROM van het aanwijzingsbesluit door overlegging van het besluit aan Staten-Generaal en door plaatsing ervan in de Staatscourant.
4. Schriftelijke mededeling door GS aan de Minister van VROM van de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanwijzing van de minister.
5. Bij geen-gevolggeving kan de Minister van VROM zelf gevolg geven aan de aanwijzing voor rekening van GS. De Minister van VROM zal dan (in overeenstemming met de Minister van VenW als er een waterschap is betrokken) de formele procedure van punt 4 overeenkomstig toepassen.

Beroepsmogelijkheid

Geen.

⁸ Deze aanwijzingsbevoegdheid is een species ten opzichte van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van VROM aan GS m.b.t. de uitvoering van de regietaak.

⁹ Als de beoogde aanwijzing van GS een waterschap betreft, is afstemming met ambtelijk VenW noodzakelijk.

¹⁰ Zie voetnoot 5

¹¹ De aanwijzing geschiedt in overeenstemming met de Minister van VenW indien belangen van een waterschap concreet door de aanwijzing worden geraakt.

Bijlage nr. 4

PROFESSIONALISERING VAN DE MILIEUHANDHAVING

VROM IPO VNG UvW V&W

Staalkaart samenwerkingsvormen

bij de uitvoering en handhaving van milieuwetgeving

Definitief, 1 november 2004

Deze rapportage is een gezamenlijk product van het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het InterProvinciaal Overleg (IPO) de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW).

Correspondentie:

Projectsecretariaat Professionalisering van de milieuhandhaving,
t.a.v. mevr. Mr. M. van Megen, Ministerie van VROM, Postbus 30945, 2500 GX Den Haag,
E-mail: marieke.vanmegen@minvrom.nl

1. Inleiding

Binnen het project Professionalisering van de Milieuhandhaving is het de verantwoordelijkheid van alle deelnemende organisaties zelf om te voldoen aan de afgesproken kwaliteitscriteria. Er is geen dwang of noodzaak daarvoor aan een bepaalde vorm of structuur van samenwerking te voldoen. Wel is er een algemeen besef dat voor nogal wat organisaties vormen van samenwerking nodig zijn om met de aldus bereikte “opschaling” gemakkelijker (doelmatiger en doeltreffender) aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen.

Er bestaat in den lande veel ervaring met tal van vormen van samenwerking op dit gebied, maar het ontbreekt aan een helder en ongekleurd overzicht van de mogelijkheden, inclusief hun voor- en nadelen. De Projectgroep Professionalisering heeft daarom de wens geuit dat de aanwezige ervaring door de projectleiding zou worden samengevat in een “Staalkaart Samenwerkingsvormen”. Dit ter inspiratie van zowel regisseurs als individuele instanties bij het in maatwerk kiezen van de eigen optimale samenwerkingsvorm.

Voor het samenstellen van deze staalkaart is gebruik gemaakt van informatie vanuit de VNG, het LORM (Landelijk Overleg Regionale Milieudiensten) en van diverse afzonderlijke instanties.

Hoewel de theoretische mogelijkheden en varianten zo compleet mogelijk zijn beschreven heeft het overzicht van praktijkvoorbeelden bepaald niet de pretentie een landsdekkend beeld te geven van alle bestaande samenwerkingen.

2. Variatiemogelijkheden

Samenwerking bij de uitvoering van milieutaken bestaat in vele vormen en varianten. Het probleem bij het beschrijven van al deze varianten is dat ze op een aantal dimensies van elkaar kunnen verschillen, waardoor er in theorie ontelbaar mogelijkheden zijn. In de praktijk zijn dan ook bijna geen twee werkelijk bestaande vormen helemaal gelijk.

Deze staalkaart beschrijft niet alle theoretische varianten, maar start in hoofdstuk 3 met een overzicht van de belangrijkste dimensies, waarin de varianten van elkaar kunnen verschillen. Per dimensie worden voor- en nadelen geschetst van verschillende keuzen op die dimensie. In hoofdstuk 4 wordt een aantal markante voorbeelden uit de praktijk beschreven: welke keuzen zijn bijvoorbeeld in Twente, in Zuid-Oost Utrecht, in West Brabant of op Goeree-Overflakkee gemaakt op de diverse dimensies en hoe bevalt dat?

3. Dimensies

Achtereenvolgend worden de dimensies besproken waarop samenwerkingsvormen kunnen verschillen.

3.1. Stelselmatigheid

Samenwerking kan per geval of situatie worden afgesproken, ze kan projectmatig zijn of ze kan structureel en voor onbepaalde tijd zijn.

Voordeel van samenwerking per geval of situatie is dat alleen wordt samengewerkt waar en wanneer dat beslist nodig is. Het is geen "samenwerking om de samenwerking" en gaat daarom niet gepaard met "overleg om het overleg". Nadeel is dat per geval juist relatief meer moet worden overlegd. Nadeel is ook de vrijblijvendheid en ongewisheid: elke keer opnieuw moet maar blijken of partijen zich houden aan de gemaakte afspraken.

Dat laatste nadeel kan worden ondervangen door projectmatige samenwerkingsafspraken: overzienbare combinaties van werkzaamheden, duidelijk vastgelegd in een projectplan en samen opgepakt onder leiding van een projectleider. Nadeel is alleen dat echte projectmatige aanpak operationele bevoegdheden voor een projectleider nodig maakt, die hij in de praktijk nooit krijgt: de lijnchefs bepalen als puntje bij paaltje komt toch altijd de inzet en prioriteit en de projectleider kan slechts constateren dat maar de helft van de deelnemers zich aan de afspraken hield, zonder dat hij daar iets tegen kan ondernemen.

Voordeel van de meest vergaande variant op deze dimensie, de structurele oplossing, is dat langdurig kan worden geïnvesteerd in vertrouwen en in "afpraak is afspraak". Voordeel is ook dat niet steeds opnieuw de samenwerking hoeft te worden uitgevonden of het project moet worden beschreven, maar dat er een vast netwerk en patroon van samenwerking wordt onderhouden. Nadeel is dat met het onderhouden daarvan tijd gemoeid is die geen direct zichtbaar resultaat oplevert. Nadeel van een structurele oplossing is vanzelfsprekend ook dat zij minder eenvoudig te beëindigen is; al zullen sommigen dat juist een voordeel noemen.

3.2. Compleetheid

Met deze dimensie is bedoeld: gaat de samenwerking over alles of gaat zij slechts over een deel van de taken? In het laatste geval kan bijvoorbeeld de samenwerking beperkt zijn tot bepaalde (ingewikkelde of juist veel voorkomende) branches, gericht zijn op bepaalde specialismen of deskundigheden (geluidhinder, landbouw) of alleen gelden voor een deel van het wettelijk takenpakket (Wet bodembescherming).

Voordeel van dit maatwerk is dat vooral gekoerst kan worden op efficiencyvoordeel. De krenten worden uit de pap gehaald. Dat is, zoals zovaak, ook het nadeel: de nadruk op zulke specialistische samenwerking kan leiden tot minder aandacht en aanzien voor de basistaken en voor minder samenhang tussen bijvoorbeeld beleidsvoorbereiding, vergunningverlening en handhaving.

Eventuele concurrentie tussen taken binnen en buiten de samenwerking kan leiden tot frictieverliezen en uiteindelijk afstoten van (bijna altijd) de specialistische samenwerking.

Voordeel van complete samenwerking is dat nu juist niet de krenten uit de pap worden gehaald en dat beleidsvoorbereiding, vergunningverlening en handhaving elkaar kunnen ondersteunen en naar elkaar kunnen terugkoppelen: de samenwerking heeft daardoor niet alleen kwantitatief, maar ook mentaal een groter draagvlak. Zij is daarmee stabiel. Dat kan voor sommigen ook een nadeel zijn.

Een afzonderlijk aspect van de dimensie "compleetheid" betreft mogelijke andere taken dan het "grijze" en "blauwe" milieu. Binnen de bestuursovereenkomsten is overal het streven om allengs ook de "rode" en "groene" omgevingshandhaving in de samenwerking te betrekken. Binnen het LOM is dat al het geval. Structurele samenwerking in een gezamenlijke formatie (dienst) is totnu toe echter vooral te vinden voor het grijze milieu. Sterker: verdere integratie tussen grijs en vooral rood (bouw- en woningtoezicht) stelt sommige gemeenten voor de keuze of zij dan nog wel hun grijze milieutaken in een gezamenlijke dienst willen

onderbrengen of dat zij juist ook hun bouw- en woningtoezicht door die dienst laten uitvoeren, zoals de deelgemeenten van Amsterdam doen.

3.3. Formatie

Samenwerking heeft in de meeste gevallen geen gevolgen voor de plaats van de beschikbare formatie: alle ambtenaren blijven gewoon lijnfunctionaris binnen hun eigen instantie en opereren vanuit hun normale werklocatie. Voordeel daarvan is de bekende en eenduidige gezagsstructuur. Het kan echter ook een nadeel zijn en wel des te meer, naarmate medewerkers vaker “voor een ander” moeten werken, zoals bij specialisten die ook voor buurgemeenten werken. Medewerkers van een grote gemeenten die ook veel werk voor omliggende gemeenten werken komen nogal eens in loyaliteitsconflict. En het nadeel is dan dat - of het nu terecht of ten onrechte is – de “afnemende” instantie gaat twifelen of zij nog wel adequaat wordt bediend.

Beter is het dan wellicht om de formatie dichter rondom het werk te groeperen: de kleinste stap is om – zonder wijzigingen in dienstverband – de medewerkers fysiek bij elkaar te zetten in een team, pool of brigade. Voordeel: betere operationele aansturing en minder loyaliteitsproblemen op korte termijn. Nadeel: op langere termijn kan de brigade juist extra los komen te staan van de moederorganisaties en door niemand meer als “van haar” worden gezien. Dit geldt vooral wanneer een deel van de medewerkers bij de eigen organisatie en een ander deel daarbuiten werkt. Wanneer *alle* milieuambtenaren van een paar organisaties samen vanuit eenzelfde kantoor opereren kan dat door elk van die organisaties juist gewoon als de “eigen” milieuafdeling worden gezien.

Nog verder gaat het afzonderen van een formatie in een aparte dienst: de beschikbare formatie (of een deel daarvan) is in dienst van een aparte rechtspersoon. Voordeel daarvan is de grotere continuïteit en daarmee indirect de grotere garantie op kwaliteit. Voordeel is ook de totale uitbesteding van alle zakelijke en organisatorische randverschijnselen, als ging het om een extern adviesbureau. En dat is dan ook meteen het nadeel: de dienst kan losraken van de deelnemende organisaties. Dit bezwaar wordt vaak ondervangen door de instelling van ‘accountmanagers’ die verantwoordelijk zijn voor ambtelijke en bestuurlijke afstemming met een bepaalde gemeente. Deze personen nemen deel aan relevante overleggen bij de betreffende gemeenten, houden daar deels kantoor en lopen soms letterlijk met werk heen en weer. Een positief resultaat daarvan is bijv. de uitspraak van een van de bestuurders / wethouders dat hij na de oprichting van een samenwerkingsdienst meer op de hoogte en betrokken was inzake milieu dan vóór de oprichting. “Ik zie mijn milieumensen nu vaker dan daarvoor”(citaat).

Wanneer slechts een deel van de formatie in een dienst opereert kunnen concurrentie en competentiekwesties tussen dienst en eigen ambtenaren ontstaan. Wanneer alle formatie in een (grote) dienst is geplaatst kan deze zich als “staat in de staat” manifesteren.

NB: een apart gezette formatie hoeft niet te betekenen dat alle specialistische deskundigheid daarin daadwerkelijk aanwezig is; de dienst kan ook zorgdragen voor de centrale inhuur van specialismen.

3.4. Gelijkheid instanties

Samenwerking in de milieu-uitvoering vindt plaats om twee hoofdredenen: om de kennis en kunde van de eigen organisaties te vergroten (kwetsbaarheid te verminderen) en om de uitvoering van verschillende instanties ten opzichte van eenzelfde object effectiever te maken (versnipperde bevoegdheden te compenseren). Als derde doelstelling blijkt ook de wens tot uniform handelen vaak zwaar te tellen.

De eerste vorm van samenwerking is het meest gebaat bij deelname door gelijksoortige partners: “horizontaal” tussen gemeenten onderling of waterschappen onderling. Hier gaat het primair om vergroten en verspreiden van kennis en deskundigheid.

De tweede vorm van samenwerking vergt juist deelname van verschillende partners: “verticaal” tussen bijvoorbeeld gemeente, politie en waterschap, die allen eenzelfde bedrijf in

het oog houden. Het argument van uniform handelen wordt zowel met horizontale als met verticale samenwerking gediend.

Een samenwerkingsvorm die alleen op kwetsbaarheid of een die alleen op versnippering gericht is heeft als voordeel dat het primaire doel daarmee ook het best uit de verf komt. Maar het nadeel is dat het andere doel niet dichterbij komt.

In de dagelijkse praktijk vormen de regionale handhavingsoverleggen een vorm van samenwerking tussen verschillende partners (versnippering, effectiviteit), waarbij alleen voor één soort instanties, namelijk de gemeenten bovendien samenwerking tussen gelijke partners (kwetsbaarheid, kennis en kunde) aan de orde is en waarbij allen uit zijn op uniformering. Ook verticale samenwerkingen zoals in Rijnmond, in de brabantse miliediensten (gemeenten en provincie) en in Limburg (waar het provinciebrede “waterschapsbedrijf” alle bedrijfscontroles uitvoert voor de beide waterschappen en afvalwatervoorschriften controleert voor sommige gemeenten en waar waterschapsbedrijf en provincie overwegen hun handhavingcapaciteit ineen te schuiven) mikken op alle drie genoemde doelen en ondervangen daarmee de genoemde nadelen van eenzijdigheid.

3.5. Mandatering en delegatie

Naarmate een deel van de formatie los of lossier van de eigen organisatie komt te staan dringt zich als vanzelf de keuzemogelijkheid op de dimensie mandatering op. Het eenvoudigst is dit te illustreren aan het voorbeeld van een complete externe milieudienst. De mandateringsdimensie houdt dan de volgende (hoofd)varianten in:

- Geen mandatering: elke brief of beschikking gaat uit van het bestuurlijk bevoegd gezag zelf
- Beperkte ambtelijke mandatering: de directeur van de dienst is gemandateerd brieven met bezoekverslagen en waarschuwingsbrieven te ondertekenen
- Vergaande ambtelijke mandatering: ook formele sanctie-aankondigingen en beschikkingen worden door de directeur van de dienst ondertekend.
- Bestuurlijke mandatering: formele beschikkingen worden ondertekend door het bestuur van een gemeenschappelijke regeling, waarmee een dienst is ingesteld.

Het voordeel van vergaande mandatering is dat de organisatie wordt gedwongen tevoren goed te formuleren welk uitvoeringsbeleid zij wil hanteren (en waar de gemandateerde dus binnen moet handelen). En het voordeel is vervolgens dat minder ad hoc beslissingen aan het bestuur behoeven te worden voorgelegd. De uitvoering loopt meer op rolletjes.

Nadeel is onmiskenbaar dat het bestuur voeling met de dagelijkse praktijk kan gaan verliezen en andersom.

Mandatering aan een bestuur van de dienst heeft als voordeel dat in elk geval één bestuurder in de regio wel de voeling met de praktijk houdt. Maar de andere bestuurders komen er juist nog verder van af te staan. En bovendien wordt het voordeel van de ambtelijke afdoening “op rolletjes” weer tenietgedaan.

In alle gevallen van mandatering is het erg van belang om heldere afspraken te maken over de reikwijdte van het mandaat en over de noodzaak om gevoelige zaken aan het bestuur (van het eigenlijk bevoegd gezag) voor te leggen.

Wanneer wordt samengewerkt volgens een gemeenschappelijke regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen kan er ook sprake zijn van **delegatie** (en niet van mandatering); bij een gemeenschappelijke regeling kunnen immers bevoegdheden van regeling en bestuur worden overgedragen aan het bestuur van een gemeenschappelijke dienst. Na delegatie van een bevoegdheid door een organisatie gaat de verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van die bevoegdheid over naar het bestuur van de dienst en de bevoegdheid kan dan niet meer door de delegerende organisatie worden uitgeoefend. Dat ligt anders bij mandatering: de mandaterende organisatie blijft verantwoordelijk voor en zelf bevoegd tot het uitoefenen van de bevoegdheid.

Op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geldt voor delegatie van een bevoegdheid de eis dat de gedelegeerde bevoegdheid nauwkeurig is omschreven in de gemeenschappelijke regeling.

Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan zijn taken weer, in de mate waarin het dat wenst, mandateren aan het management van de dienst.

3.6. Logische combinaties

Voorgaande dimensies zijn besproken alsof ze geheel onafhankelijk van elkaar zouden zijn, wat natuurlijk niet helemaal zo is. Zo kan binnen de dimensie “mandatering” de mandatering aan een regiobestuurder alleen aan de orde zijn wanneer op de dimensie “formatie” gekozen is voor het zetten van alle formatie in een regionale dienst. En dan nog alleen wanneer binnen de dimensie “compleetheid” alle taken bij die dienst zijn ondergebracht en niet alleen de specialistische. Bij deze combinatie past ook logisch een hoge mate van compleetheid, omdat in deze vorm een grote variëteit aan gespecialiseerde milieudisciplines beter en goedkoper kan worden georganiseerd. Het gaat in deze combinatie dan ook veelal om zowel beleidsvoorbereiding, vergunningverlening als handhaving.

Aan de andere kant van het spectrum, bij de per geval en situatie te maken samenwerkingsafspraken, zal men niet gauw aan het apart zetten van formatie of aan het vergaand mandateren, laat staan delegeren, denken. Zoiets vergt immers een grondige regeling en dat heeft men niet gauw over voor zoiets vluchtigs en vrijblijvends als een ad hoc samenwerkingsafpraak.

In het algemeen zullen de bij de hiervoor genoemde dimensies steeds als eerste besproken, minst vergaande varianten samengaan, terwijl de meest vergaande modellen juist gebruik maken van de meest vergaande en structurele varianten binnen de dimensies.

3.7. Juridische vorm

De juridische vormgeving van de samenwerking is een gevolg van en een logische combinatie met de hiervoor beschreven dimensies.

Samenwerking per geval of situatie vergt geen speciale juridische vormgeving. Wil men de intenties tot regelmatige (ad hoc) samenwerking vastleggen dan gebeurt dat in milieuland in de zogenaamde bestuursovereenkomsten, waarin ook regelmatig overleg, afstemming en uitwisseling van informatie zijn geregeld.

Krijgt de samenwerking vastere vorm en omvang dan is het verstandig om onderlinge garanties voor “vraag en aanbod” te bieden door het sluiten van een contract of bestuursovereenkomst of ten minste via een intentieverklaring.

Zodra een deel van de formatie wordt afgezonderd is het van belang dat daarvoor een heldere juridische vorm wordt gekozen. Er zijn daarvoor drie hoofdvormen:

- a. de aparte formatie wordt betrokken van een van de deelnemers (bijv. centrumgemeente)
- b. de aparte formatie wordt betrokken van een (al of niet door de deelnemers zelf opgerichte) privaatrechtelijke dienst (bureau, bedrijf)
- c. voor de samenwerking en voor het instandhouden en aansturen van de dienst wordt een publiekrechtelijke gemeenschappelijke regeling (WGR) aangegaan.

Het grote voordeel van de levering door een centrumgemeente is dat geen aparte, risicovolle dienst hoeft te worden opgericht; het tweede voordeel is veelal dat door deze constructie de medewerking van die centrumgemeente is verzekerd, wat de robuustheid en professionaliteit van de aparte formatie ten goede komt. Het grote nadeel is echter het ongelijke verwachtingspatroon over de loyaliteit van de medewerkers: bij de centrumgemeente overheerst veelal de angst dat de medewerkers te veel bezig zijn voor anderen, terwijl die andere deelnemers er juist vanuit gaan dat de loyaliteit toch altijd zal liggen bij de “eigen” werkgever. Geen van beide verwachtingen hoeft overigens op waarheid te berusten. Die ongelijke verwachting of beleving maakt deze vorm in de praktijk echter bijna altijd tot een tijdelijke.

De privaatrechtelijke constructie benadrukt het opdrachtgeverschap van de afzonderlijke deelnemers en activeert de klantgerichte opstelling van de dienst. Een daaraan verbonden nadeel is echter de noodzakelijke constante aandacht voor het eigen voortbestaan.

Dat laatste nadeel wordt gedeeltelijk ondervangen door een – voor een publieke taak als handhaving overigens ook meer in de rede liggende - publiekrechtelijke regeling. Wanneer aan het bestuur van die regeling niet alleen beheersmatige taken, maar ook inhoudelijke taken worden toegekend of bevoegdheden worden gemandateerd of zelfs gedelegeerd, kan het nadeel ontstaan dat de deelnemende instanties op te grote afstand van het beleidsterrein komen te staan.

4. Praktijkvoorbeelden

De praktijk in Nederland laat vele combinaties van voorgaande dimensies zien. In het volgende wordt van diverse van zulke praktijkvoorbeelden aangegeven hoe ze precies in elkaar zitten.

4.1. Regio Noordwest Veluwe

Inrichting van de samenwerking:

Betreft een regio (WGR) met 6 gemeenten. Er is geen aparte milieudienst, maar een afdeling milieu die taken uitvoert op gebied van VV&HH, Geluid, NME, Afval en Milieubeleid.

- *Stelselmatigheid*: Vaste structuur en afspraken binnen de gemeenschappelijke regeling
- *Compleetheid*: Alles is mogelijk. VV&HH (cat. 3 en 4) urenafname door 4 van de 6 gemeenten op basis van vaste afspraken. Verrekening ook op uurbasis. Afhankelijk van gemeente vast of wisselend werkpakket. Geluidtaken: regio specialistfunctie – apparatuur en software; zonebeheer; complexe metingen en berekeningen. Afval: beleidsontwikkeling, contractbeheer (eindverwerking, deels inzameling), projecten (STAP) Regionaal overleg, ambtelijk en bestuurlijk
- *Formatie*: Deel bij de regio als verlengstuk van de gemeentelijke capaciteit, met nadruk op meer specialistische taken. Alle gemeenten hebben een eigen afdeling milieu. Bij projecten fungeert de regio vaak als trekker en facilitator (NME, Externe veiligheid, STAP)
- *Gelijkheid*: Gemeenten binnen de regio; afstemming via RAHO/RBHO (regionaal ambtelijk/bestuurlijk hh overleg) met provincie, inspectie, waterschap, OM, Rijkswaterstaat, politie, AID.
- *Mandatering*: VV&HH: beperkte mandatering; 1^e aanschrijving n.a.v. controle en verzoek om indienen aanvraag revisievergunning door regio, vanaf noodzaak verder optreden/bestuursdwang → gemeente zelf. Hoofdzakelijk technische advisering; procedure en feitelijke vergunningverlening door gemeenten. Geluid: Uitvoering van sanering A- en Railijst gemandateerd aan bestuur regio.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Gemeenten hangen sterk aan eigen autonomie. Regio is vnl. uitvoerend. Wisselend beleid en verschillende opvatting van samenwerken per gemeente draagt niet bij aan verhogen van efficiënte uitvoering. Bijv. de ene gemeente heeft een vast bedrijvenbestand neergelegd bij de regio, in een andere gemeente is het elk jaar anders. Pogingen om te onderzoeken of in het kader van de professionalisering HH samenwerking voordelen kan bieden verlopen uiterst moeizaam. Meerwaarde van samenwerking moet zich steeds opnieuw bewijzen (in elk geval om de 4 jaar).

4.2. Regio Twente

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: per project
- *Compleetheid*: kan overall over gaan
- *Formatie*: geheel bij de bevoegde instanties zelf, soms externe inhuur uit projectbudget
- *Gelijkheid instanties*: vooral gemeenten, maar ad hoc ook met anderen
- *Mandatering*: binnen instanties verschillend

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Samenwerking draait rond het Servicepunt Milieuhandhaving Twente (SEPH), met 1,75 fte. In nauwe samspraak met de partners in het gebied komen projecten van de grond. Belangrijkste partners zijn hierbij de gemeenten, de politie en het Waterschap. Het SEPH peilt de behoefte van deze partners regelmatig en neemt initiatief tot het bijeenroepen van projectgroepen. Binnen de partners wordt ook een

projectleider gezocht. Mocht dat niet haalbaar zijn dan is eventueel budget beschikbaar om een projectleider in te huren. Doordat de projecten goed aansluiten bij de behoefte van de partners is men meestal wel bereid inzet te leveren.

Projecten hebben vaak betrekking op concrete handhavingsactiviteiten, waarvoor checklisten en handboeken werden ontwikkeld, bijvoorbeeld een uniform Protocol optreden bij Asbestbranden. Een project dat een mooi voorbeeld vormt van de aanpak in Twente is de samenwerking op het gebied van de professionalisering. Na gesprekken met alle gemeenten is met de 3 grote gemeenten en het waterschap een vorm van intervisie bij de implementatie van de professionalisering afgesproken. De 11 kleinere gemeenten hebben een bedrag aan het SEPH betaald waarmee namens hen een programma (methodiek en software) is aangeschaft om een gezamenlijke probleemanalyse te maken. Ook is een handboek professionalisering ontwikkeld.

Een belangrijke meerwaarde voor het SEPH Twente is het provinciale servicepunt. Hier zitten twee communicatie-adviseurs die de projecten ondersteunen. De bereikbaarheid van de partners en de bekendheid van de partners met de projecten blijft hierbij voortdurend onder de aandacht. Het dreigende einde van de subsidie voor de servicepunten is helaas een bedreiging voor het voortbestaan van het SEPH.

4.3. Milieudienst Zuid-Oost Utrecht

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: vaste structuur en afspraken
- *Compleetheid*: voor diverse (8 van de 10) gemeenten alle uitvoeringstaken, voor andere (2 van de 10) een deel van de uitvoeringstaken volgens vaste afspraken; voor andere gemeenten, provincie en heel soms andere opdrachtgevers incidentele opdrachtuitvoering op basis van projectafspraken.
- *Formatie*: formatie grotendeels bij milieudienst; de 8 gemeenten die alle taken hebben overgedragen, hebben daarnaast zelf een milieucoördinator met een deeltijd- of gecombineerde functie in dienst; 2 van de 10 gemeenten hebben zelf een milieufunctie en besteden een klein deel van hun taken uit aan de milieudienst
- *Gelijkheid instanties*: alleen gemeenten
- *Mandatering*: vergaande ambtelijke mandatering aan directeur milieudienst

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: de gemeenten zijn tevreden over de taakuitvoering. De Milieudienst Zuidoost-Utrecht is sinds haar oprichting per 1-1-1997 met ca. 65% gegroeid vooral doordat aangesloten gemeenten meer taken gingen overdragen en er een nieuwe gemeente bij is gekomen. In 2003 jaar heeft het bestuur de verwachting uitgesproken dat voor de komende jaren een gemiddelde groei van 5% per jaar verwacht wordt. In het klantenonderzoek van 2000 hebben de gemeenten het cijfer 8 gegeven voor hun tevredenheid over het algemeen functioneren van de Milieudienst Zuidoost-Utrecht. Overigens vraagt het continu aandacht om deze tevredenheid zo te houden.

4.4. Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Goeree-Overflakkee

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: vaste structuur en afspraken
- *Compleetheid*: alle milieutaken, van beleidsvoorbereiding tot en met handhaving
- *Formatie*: geheel bij het ISGO; gemeenten hebben geen enkele milieufunctie
- *Gelijkheid instanties*: vier gemeenten
- *Mandatering*: bestuurlijke mandatering aan portefeuillehouder samenwerkingsorgaan en vergaande afdoeningsbevoegdheid voor milieucoördinator

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Vertrouwen bij gemeenten in organisatie van de dienst en uitvoering van taken. Dit heeft geresulteerd in een verdere uitbreiding van het samenwerkingsverband met nieuwe taken in het kader van vergaande gemeentelijke samenwerking. Op het gebied van mandatering is er sprake van een mengvorm van beperkte en vergaande ambtelijke mandatering. Met een tussenstap, terugkoppeling met de portefeuillehouder, worden ook formele sanctie-aankondigingen en beschikkingen door de

milieucoördinator van het samenwerkingsverband namens het gemeentebestuur ondertekend. Met de terugkoppeling zouden problemen kunnen ontstaan (belangen) en het vergt extra tijd. In het kader van de afgesloten bestuursovereenkomst HH samenwerking is gebleken dat deze problemen marginaal zijn en men elkaar op basis van deze overeenkomst aanspreekt. .

Voorts is milieuformatie geheel ondergebracht bij het samenwerkingsverband. Dit resulteert in de uitvoering van het volledige milieutakenpakket inclusief de advisering over milieubeleid. Afstemming vindt veelal plaats met de gemeentelijke VROM afdelingen (RO en toezicht) en de Portefeuillehouders milieu (bilateraal en in een bestuurlijke samenwerkings-commissie) Op basis hiervan en de gebiedsanalyse (bestuurlijke inbreng) wordt jaarlijks een milieuitvoeringsprogramma door elke gemeente afzonderlijk vastgesteld. Er bevindt zich dus geen "stand alone" ambtenaar meer tussen gemeente en samenwerkingsverband die bepaalt of- en welke taken door het samenwerkingsverband mogen gebeuren.

4.5. Milieudienst Milieudienst West-Holland

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: vaste structuur en afspraken met als vorm een gemeenschappelijke regeling
- *Compleetheid*: Alle milieutaken voor vijf deelnemende gemeenten, van beleidsvoorbereiding tot en met handhaving, behalve afval want al in een andere samenwerkingsvorm (de Gevulei) ondergebracht. Daarnaast voert de MDWH op niet structurele basis milieutaken uit voor vijf andere gemeenten. Deze niet structurele taken variëren van uitvoeringstaken Wm tot beleidstaken al naar gelang de behoefte van de betreffende gemeente.
- *Formatie*: alle uitvoerende formatie bij milieudienst incl. formatie gericht op afstemming met de gemeenten
- *Gelijkheid instanties*: alleen gemeenten
- *Mandatering*: De aan het bestuur van de milieudienst gedelegeerde bevoegdheden zijn door het bestuur gemandateerd naar de directeur.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Er is groeiend vertrouwen in de Milieudienst en de delegatievorm is in de handhaving nauwelijks een probleem. De omschrijving van de overdracht van bevoegdheden in de gemeenschappelijke regeling is voldoende nauwkeurig in de ogen van de Afdeling bestuursrechtspraak om van (aan het dagelijks bestuur van de Milieudienst West-Holland gedelegeerde) bevoegdheden te kunnen spreken¹²

In handhavingzaken of bij vergunningverlening kiest de bestuurder in overleg de rol die hij wenst: soms 'verschuilt' hij zich bewust achter de milieudienst en soms staat hij bij bewonersavonden voor de troepen. Beide komt voor en daar kan je mee strategeren en dat bevalt prima.

Om als milieclub ('wij zijn uw eigen milieu afdeling') aan tafel te blijven bij de diensten van bouwen en wonen, e.d. blijkt lastiger en vereist voortdurende aandacht. Hier is de klassieke tegenstelling tussen de bouwers en de milieumensen aan de orde maar vanaf afstand is het soms lastiger om de milieustem erin te krijgen.

Het losmaken als milieudienst van de centrumgemeente is een aparte en eigen problematiek.

Belangrijke ervaring is dat de MDWH beter in staat is om stelselmatig en over een lange tijdsspanne een noodzakelijke handavingsinspanning vast te houden. En dit werpt zijn vruchten af. Gemeentelijke uitvoerders kunnen dat in principe ook, maar worden meer en vaker van dossiers afgehaald omdat de waan van de dag dat vraagt.

Bestuurders rekenen de milieudienst harder af op haar resultaten dan dat zij doen bij hun eigen gemeentelijke organisatie. Soms is dat lastig maar meestal werkt dat positief uit voor de dienst zelf.

¹² uitspraak d.d 28 april 2004, nr. 200307509/1

Een risico is dat je als relatief grote milieudienst niet 'teveel gaat doen' voor een relatief kleine gemeente. In het begin ontwikkelde de dienst milieubeleid voor alle gemeenten gezamenlijk, ongeacht of er in een bepaalde gemeente wel die milieuproblemen waren. Beter is uit te gaan van: regionaal milieubeleid waar nodig, maar lokaal beleid waar logisch!

4.6. Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: vaste structuur voor de basistaken vergunningverlening en handhaving (ongeveer 70% tot 80% van de omvang) projectmatig voor de overige taken
- *Compleetheid*: alle uitvoerende milieutaken en een deel van beleidsvoorbereiding
- *Formatie*: bijna alle uitvoerende formatie bij milieudienst; wel contactpersonen binnen formatie gemeenten; idem voor provincie mbt de taken in Rijnmondgebied.
- *Gelijkheid instanties*: gemeenten + provincie
- *Mandatering*: vergaande ambtelijke mandatering aan directeur milieudienst.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: de samenwerking met de participanten verloopt doorgaans prima, waarbij er over en weer vertrouwen en waardering is. Door het relatief hoge percentage vaste afspraken is er een stevige basis voor de organisatie die het mogelijk maakt kwalitatief goed personeel in dienst te hebben en houden, expertise op te bouwen en daarmee kwalitatief goede producten te leveren. Er zijn goede afspraken over te leveren prestaties. Middels kwartaalrapportages controleren de participanten het voldoen aan deze afspraken. Als er discussies zijn met de participanten gaan deze vaak over het in de hand houden van de kosten van de dienst. Daarnaast wordt wel eens gediscussieerd over hoe ver de eigen ambitie van de DCMR kan reiken vs. het voor de participant uitvoeren van een goed omschreven takenpakket. Beide discussies houden zowel participant als DCMR scherp en zijn dus positief. Dankzij de gekozen mandateringsvorm (m.n. geen bestuurlijke mandatering) wordt de betrokkenheid van het bestuur bij de uitvoering gegarandeerd en liggen afwegingen tussen bijv. economie en milieu daar waar dat hoort, nl. bij het individuele gemeente- cq. provinciebestuur.

4.7. Regionaal Milieubedrijf Noordoost-Brabant

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: Vaste structuur en afspraken die overigens per gemeenten kunnen verschillen en ook gemeenten buiten de regio en de provincie betreffen.
- *Compleetheid*: Verschillend per gemeente, voor een aantal gemeenten worden alle uitvoerende taken gedaan, voor enkelen weer helemaal geen; beleidsvoorbereiding en –afstemming vindt op onderdelen wel voor alle 14 gemeenten plaats.
- *Formatie*: in dienst bij het RMB met een relatiebeheerder binnen het RMB voor de afzonderlijke gemeenten die substantieel uitvoerende taken bij het RMB hebben neergelegd.
- *Gelijkheid instanties*: gemeenten + provincie en voor een beperkt handhavend deel waterschap.
- *Mandatering*: beperkte ambtelijke mandatering aan de directeur van de dienst.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Groeiend vertrouwen in de dienst tijdens het nu zesjarig bestaan . Met dat vertrouwen is ook de formatie met ruim 30% toegenomen. De opstelling is een zakelijke dienstverlener die de gemeenten en provincie als haar klanten ziet en overeenkomstig ten dienste wil zijn. Het RMB bemenst een 24-uurs klachtendienst gedurende 7 dagen in de week voor alle regio-gemeenten en één Limburgse gemeenten. Sinds het afgrenzen van de risico's die nu eenmaal aan samenwerkingsverbanden gekoppeld zijn, blijkt er ook een toename van de aanvragen om dienstverlening te ontstaan.

Ook niet risico-dragende gemeenten buiten de regio maken dankbaar gebruik van onze dienstverlening. De organisatie is self-supporting d.w.z. wij verkopen adviezen en voeren controles uit tegen betaling per dienst.

Als gevolg van de professionalisering en de veranderende omstandigheden waarbinnen het milieuveld zich bevindt (prioriteit, integratie, één van de kleursporen) wordt momenteel gewerkt aan een verbreding van het takenpakket. Deze verbreding richt zich op handhaving meerdere kleursporen, advisering vergunningaanvragen op andere beleidsvelden, ondersteuning in ruimtelijke ordeningsprocessen (reconstructieplannen)

4.8. Milieudienst regio Alkmaar

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmaticheid*: vaste structuur en afspraken
- *Compleetheid*: voor 4 van de 6 gemeenten alle milieutaken (beleidsvoorbereiding en uitvoering), voor de overige 2 gemeenten een deel van de milieutaken (uitvoering) volgens vaste afspraken.
- *Formatie*: formatie bij milieudienst; de 2 gemeenten die alleen uitvoerende taken hebben overgedragen, hebben daarnaast zelf een milieucoördinator in dienst.
- *Gelijkheid instanties*: alleen gemeenten
- *Mandatering*: vergaande ambtelijke mandatering aan milieudienst

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: de milieudienst is in 1999 opgericht als gemeenschappelijke milieu-afdeling van 7 kleine gemeenten (allen tussen 5.000 en 15.000 inwoners). In 2002 is de milieudienst gegroeid van 15 naar 35 medewerkers. Nu worden milieutaken uitgevoerd voor 6 voornamelijk middelgrote gemeenten (gedeeltelijk onlangs gefuseerde gemeenten). De kwetsbaarheid van de milieufunctie is verminderd en de kennis en kunde op milieugebied is gestegen. Verwachtingen van gemeenten en milieudienst over de uitvoering van taken komen niet altijd overeen, dit hangt onder anderen samen met de uiteenlopende schaal van de deelnemende gemeenten (van 5.000 tot 95.000 inwoners). Aan de verbetering hiervan wordt gezamenlijk gewerkt.

4.9. Dienst Milieu en Bouwtoezicht Amsterdam (DMB)

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmaticheid Stelselmaticheid*: vaste structuur en jaarlijkse afspraken over uitvoering; DMB afficheert zich als gemeenschappelijke dienst voor stad en stadsdelen
- *Compleetheid*: alle wettelijke milieutaken en een groot deel van de milieubeleidstaken
- *Formatie*: alle uitvoerende formatie bij milieudienst
- *Gelijkheid instanties*: alleen stadsdelen en centrale stad; samenwerking met andere handhavinginstanties in RMO-verband (regionaal milieu overleg)
- *Mandatering*: m.u.v. enkele stadsdelen volledige ambtelijke mandatering aan directeur milieudienst.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: stadsdelen zijn tevreden over de kwaliteit van de uitvoering; met de professionalisering van de milieuhandhaving worden de stadsdelen beter in staat gesteld om prioriteiten te stellen; de verantwoording is inmiddels sterk verbeterd, maar legt een groot beslag op de milieudienst; samenwerking met andere handhavinginstanties in RMO-verband gaat ondanks de beperkte politiecapaciteit voor milieu in het algemeen goed.

4.10. Milieuadviesdienst Noord-Friesland

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: vaste structuur en afspraken
- *Compleetheid*: voor alle gemeenten als basistaken: vergunningverlening en handhaving catg 4. bedrijven en geluid; voor overige taken maatwerk; voor 1 gemeente alle taken
- *Formatie*: deel van de formatie bij Milieuadviesdienst; 14 gemeenten hebben daarnaast eigen formatie. 1 gemeente heeft geen formatie.
- *Gelijkheid instanties*: gemeenten en provincie. Op ad hoc basis ook anderen
- *Mandatering*: beperkte ambtelijke mandatering aan directeur milieudienst.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: Gemeenten hangen sterk aan hun autonomie. Veelvuldig contact met de gemeenten is van essentieel belang. De dienst dient een verlengde van het gemeentelijk apparaat te zijn en als zodanig te worden beschouwd.

4.11. Regionale Milieudienst West-Brabant

De afnemers / gebruikers van de RMD West-Brabant zijn onder te verdelen in 4 categorieën, namelijk a., b., c. en d. (zie onder stelselmatigheid). De antwoorden op de overige dimensies corresponderen met deze indeling, voor zover dat van toepassing is.

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*:
 - a. vaste structuur en afspraken voor de 8 aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten;
 - b. meerjaren afspraken met 2 gemeenten;
 - c. per geval en situatie voor ca. 9 andere gemeenten
 - d. meerjaren afspraken met de provincie
- *Compleetheid*:
 - a. alle voorkomende milieutaken voor de gemeenten, echter geen regionaal beleid
 - b. vooral Wm-taken als vergunningverlening en toezicht
 - c. vooral Wm-taken als vergunningverlening en toezicht
 - d. preventief toezicht, behandeling milieuklachten en vuurwerkevenementen
- *Formatie*:
 - a. technisch voornamelijk bij milieudienst; beperkt aantal gemeenten heeft daarnaast eigen technische formatie; aantal juridische c.q. beleidsfuncties bij gemeenten bedraagt 1 á 2
 - b. deel van formatie bij milieudienst; gemeenten hebben daarnaast eigen formatie
 - c. zwaartepunt formatie ligt bij gemeenten; milieudienst is complementair, vaak naast adviesbureaus
 - d. voor de aan de milieudienst opgedragen taken heeft de provincie geen eigen formatie, anders dan voor de coördinatievoering
- *Gelijkheid instanties*: gemeenten en provincie
- *Mandatering*:
 - a. bij vier gemeenten vergaande mandatering aan directeur milieudienst; bij overige gemeenten varieert de mate van mandatering
 - b. in principe geen mandaat
 - c. in principe geen mandaat
 - d. mandaat voor de preventieve fase van de handhaving

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf:

1. De RMD is het eigendom van 8 gemeenten, maar bedient daarnaast een relatief groot aantal 'free riders'. Deze gemeenten willen zich niet binden aan een milieudienst. Dat steekt de 8 eigenaren, want zij zijn risicodragers van de milieudienst.

2. Een groot deel van de regio Breda, alsmede de regio Midden-Brabant (Tilburg e.o.) vormt op het gebied van samenwerking nog een witte vlek. In de veiligheidsregio en de Sefh-regio Midden- en West-Brabant blijven er zodoende veel kansen liggen. Doorvertaling van rijks- en provinciaal beleid is bovendien moeilijk (de structuur ervoor ontbreekt).
3. Uitbesteden van werk aan een milieudienst vraagt van de gemeenten een goed opdrachtgeverschap.
4. Als een milieudienst transparant is in begroting (kostenopbouw) en verantwoording en daarnaast een sober uitgavenpatroon heeft, is er geen wantrouwen bij gemeenten.
5. De meerwaarde van samenwerking moet niettemin keer op keer opnieuw bewezen worden. Gemeenten lijken aan een dienst op afstand hogere eisen te stellen dan aan zichzelf.

4.12. *Regioraad Noord Groningen*

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: Vaste structuur.
- *Compleetheid*: Voor alle gemeenten binnen de regio uitvoerende taken (vergunningverlening en handhaving), beleidsvoorbereiding, milieucommunicatie en voorlichting. Zeven van de 8 gemeenten hebben eigen milieuafdeling en besteden vast aantal uren uit aan de Regioraad. Een gemeente heeft de handhaving en vergunningverlening volledig uitbesteed. Mandatering tot 1^e bestuurlijke aanschrijving.
- *Formatie*: Deels in dienst bij Regioraad, deels bij gemeentelijke afdelingen.
- *Gelijkheid instanties*: alleen voor gemeenten binnen regio.
- *Mandatering*: Voor 1 gemeente tot bestuurlijke voorwaarschuwing.

T.g.v. professionalisering en integrale handhaving wordt momenteel gewerkt aan verbreding takenpakket en verdergaande samenwerking.

4.13. *Gewest Eemland*

Inrichting van de samenwerking:

Het gewest Eemland is een samenwerkingsverband op grond van de WGR van een zevental gemeenten Het Gewest kent tevens een uitvoeringsorganisatie die meerdere taken voor de zeven gemeenten uitvoert waaronder het bureau HALTen de uitvoering van WVG en milieutaken. Onderstaande gegevens gelden voor de afdeling milieu die je kunt beschouwen als de milieudienst van het Gewest Eemland.

- *Stelselmatigheid*: Vaste structuur en afspraken
- *Compleetheid*: Alle uitvoerende taken ook specialistische voor gemeenten kunnen worden uitgevoerd De gemeenten maken daar zelf een keuze uit maar doen dit wel op structurele basis dat wil zeggen voor langere tijd, vrijwel geen adhoc opdrachten. Model is dus a la carte maar niet ad hoc. Voor een aantal gemeenten worden alle uitvoerende taken op milieugebied uitgevoerd. Andere kiezen een aantal taken. Geen beleidstaken
- *Formatie*: Groot deel bij de milieudienst , gemeenten hebben ook allemaal eigen milieuambtenaren en of een regisseur in dienst.
- *Gelijkheid instanties* Alleen eigen gemeenten uit WGR regio. Wel soms andere afdelingen dan milieu bijvoorbeeld de brandweer voor gebruiksvergunningen.
- *Mandatering*: Vergaande mandatering aan directeur milieudienst. Wel kleine verschillen per gemeente.

Ervaringen vanuit de samenwerking: De samenwerking verloopt prettig. Een en ander gaat beter naarmate meer gemeenten een taak aan het Gewest opdragen. Samenwerking met individuele gemeenten is soms lastiger wanneer wij bijvoorbeeld de handhaving Wm doen en de gemeente zelf vergunningen schrijft en meldingen afhandelt. Onderlinge competentie met soms bij grotere gemeenten aanwezige specialisten komt wel voor maar speelt geen belangrijke rol. Omgekeerd is het ook zo dat we van elkaar leren.

De mate van mandatering voldoet, wel is duidelijk dat een kleinere gemeente bestuurlijk vaak meer in detail inhoudelijke zeggenschap wil hebben dan een grotere gemeente. Grote gemeenten voelen zich soms belemmerd door de kleinere gemeenten die door hun aantal in het Gewestbestuur relatief veel zeggenschap hebben.

4.14. Milieudienst Regio Eindhoven

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid:* Regiogemeenten: voornamelijk vaste structuur en afspraken. Provincie Noord-Brabant: gedeeltelijk vaste structuur en afspraken. Overige instanties: voornamelijk per geval en situatie. Bij sommige samenwerkingspartners kan dit uitgroeien tot een vaste structuur en vaste afspraken. Onder overige instanties vallen gemeenten buiten de regio, overige provincies, waterschappen, ministeries, SenterNovem en de dienst Ruimte Economie en Zorg en het Bedrijfsbureau van het Samenwerkingsverband Regio Eindhoven.
- *Compleetheid:* Varieert per gemeente. Voor een aantal gemeenten worden alle uitvoeringstaken en een deel van de beleidsvoorbereiding gedaan. Voor weer andere gemeenten wordt in hoofdzaak beleidsvoorbereiding gedaan.
- *Formatie:* De formatie is voornamelijk in dienst bij de Milieudienst ten behoeve van de uitvoering van het reguliere werk. Daarnaast zijn er projecten waarvan de Milieudienst de coördinatievoering heeft, waarbij het werk grotendeels door de formatie van de betreffende instanties wordt uitgevoerd.
- *Gelijkheid instanties:* Daar waar het een vaste structuur betreft is sprake van gelijkheid van instanties (milieuafdelingen van gemeenten en provincie). Bij de overige werkzaamheden betreft het in toenemende mate werk voor (onderdelen van) instanties die onderling sterk verschillen (zie stelselmatigheid).
- *Mandatering:* beperkte ambtelijke mandatering aan directeur Milieudienst.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf:

In het 10-jarig bestaan heeft de Milieudienst Regio Eindhoven een groei verwezenlijkt van 90 medewerkers tot een huidig niveau van circa 160 medewerkers. De Milieudienst hanteert een marktgerichte opstelling waarbij de klant in alles centraal staat. Ten behoeve van ondersteuning bij calamiteiten beschikt de Milieudienst over een calamiteitendienst die 24 uur per dag en 7 dagen per week oproepbaar is. Los van de reguliere werkzaamheden verleent de Milieudienst ondersteuning bij de totstandkoming van regionale projecten op basis van het Regionaal Milieuprogramma (RMP). Gezien de ontwikkelingen kan gesteld worden dat de Milieudienst naast het reguliere werk steeds meer losse opdrachten krijgt van een steeds bredere klantenkring. Op basis hiervan zet de Milieudienst zich in op een steeds breder werkveld (ondersteuning professionalisering van de handhaving, reconstructie, buitenlandse werknemers, vrijkomende agrarische bebouwingen, gebruiksvergunningen, duurzame industrieterreinen, kwaliteitszorg, m.e.r. en verkeer). Gezien deze ontwikkelingen blijkt dat meer integraliteit wordt nagestreefd en de Milieudienst is dan ook voornemens zich nog meer in andere taakvelden te gaan verbreden. Een praktijkvoorbeeld van deze integrale aanpak is dat ten behoeve van de reconstructie de taakvelden milieu en RO zijn samengevoegd tot één projectorganisatie.

4.15. Milieudienst Noord-West Utrecht

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: Samenwerking is structureel voor onbepaalde tijd, gebaseerd op een Gemeenschappelijke Regeling.
- *Compleetheid*: De milieudienst voert alle bedrijfsgerichte taken in het kader van de Wet Milieubeheer voor de zeven deelnemende gemeenten uit. Daarnaast voor alle gemeenten de adviestaken: bodem, bouwstoffenbesluit en geluid. Voor zes van de zeven gemeenten de adviestaak beleid en NME.
- *Formatie*: De formatie voor de bedrijfsgerichte taken ligt geheel bij de milieudienst. Dit geldt evenzeer voor de genoemde adviestaken.
- *Gelijkheid instanties*: De taken worden uitgevoerd voor zeven gemeenten.
- *Mandatering*: Beperkte ambtelijke mandatering aan de directeur van de milieudienst. Binnen de branchegerichte aanpak wordt meer en meer gewerkt met branchebesluiten op basis waarvan de directeur van de dienst wordt gemandateerd ook formele sanctie aankondigingen en beschikkingen af te doen.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: De gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de taakuitvoering (onderzoek in 2003), waarbij er onderling vertrouwen en respect is. Bij de start van de milieudienst in 1993 was er al breed draagvlak voor samenwerking. In de loop der jaren hebben alle gemeenten (op een na) ook hun beleidstaken ondergebracht bij de dienst).

De laatste jaren wordt door gemeenten in toenemende mate advies gevraagd over ruimtelijke ontwikkelingen. Dit leidt tot overschrijding van de contractuele adviesuren. Er zijn op basis van het bedrijfsplan goede afspraken met gemeenten over de te leveren producten en prestaties. Verantwoording naar gemeenten is transparant en gebeurt in de vorm van kwartaalrapportages.

De gekozen mandateringsvorm (geen bestuurlijke mandatering) garandeert de bestuurlijke betrokkenheid en laat de "brede" afweging tussen verschillende belangen (economie, milieu, RO) bij het gemeentebestuur.

4.16. Milieudienst Midden Holland

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: Structurele afspraken voor alle deelnemende gemeenten. De Miliedienst is onderdeel van een WGR waaronder tevens de GGD valt (Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden Holland ISMH). Ongeveer 90% van de werkzaamheden bestaat uit collectieve taken (alle wettelijke taken) en 10 % uit keuzetaken (bijv. leefbaarheidsprojecten)
- *Compleetheid*: Alle uitvoerende milieutaken en een deel van de beleidsadvisering.
- *Formatie*: Alle uitvoerende formatie bij de Milieudienst. Deelnemende gemeenten hebben alle wel een eigen milieucoördinator, die voor de contacten zorgt en een aantal beleidstaken op gemeentelijk niveau uitvoert.
- *Gelijkheid instanties*: Alleen gemeenten.
- *Mandatering*: Vergaande ambtelijke mandatering aan directeur Milieudienst.

Ervaring vanuit de samenwerking:zelf De Milieudienst stelt zich op als "afdeling van de deelnemende gemeente". Jaarlijks wordt voor iedere gemeente een jaarprogramma gemaakt met daarin ruimte voor specifieke wensen. Per kwartaal wordt verslag gedaan. Alle portefeuillehouders vormen met elkaar de Bestuurscommissie, het aansturend orgaan. Een ambtelijke werkgroep, bestaande uit de milieucoördinatoren bereidt de bestuurscommissievergaderingen voor. Daarnaast veel bilateraal contact. Zo worden dwangsomprocedures - ondanks het mandaat - altijd tevoren gemeld aan de milieucoördinator, zodat een portefeuillehouder zonodig op de hoogte kan worden gebracht. Deze werkwijze heeft tot groeiend vertrouwen geleid. In toenemende mate wordt de Milieudienst door de deelnemende gemeenten gevraagd voor ondersteuning bij RO-projecten. Recent heeft in de Bestuurscommissie een aantal bestuurders zich uitgesproken voor een

vorm van samenwerking tav Bouw en Woningtoezicht. De Milieudienst is gevraagd hierover overleg te starten.

4.17. *Streekraad Oost- Groningen*

Inrichting van de samenwerking:

- *Stelselmatigheid*: Vaste structuur.
- *Compleetheid*: Voor alle gemeenten binnen de regio worden uren geleverd voor uitvoerende taken (vergunningverlening en handhaving), het uitvoeren (regievoering) van projecten voor individuele gemeenten en het uitvoeren van gezamenlijke beleidsondersteunende taken en projecten. Alle gemeenten hebben een eigen milieuafdeling. Jaarlijks wordt het aantal uit te besteden uren aan de Streekraad bepaald.
- *Formatie*: Medewerkers zijn in dienst bij de Streekraad.
- *Gelijkheid instanties*: Alleen voor gemeenten binnen regio.
- *Mandatering*: Er is geen mandatering; medewerkers van de Streekraad werken voor vergunningverlening en handhaving vanuit de gemeenten.

Ervaringen vanuit de samenwerking zelf: De gemeenten bepalen jaarlijks de behoefte aan ondersteuning vanuit de Streekraad. De gemeenten staan borg voor een minimale afname van uren. De borg vervalt bij onderlinge uitwisseling. Extra uren worden door gemeenten veelal afgenomen bij (tijdelijke) onderbezetting. De samenwerking verloopt goed. De uitvoering van de professionalisering is gezamenlijk opgepakt en heeft geresulteerd in een handreiking voor het handhavingsprogramma en gezamenlijke protocollen en werkinstructies. Ook de samenwerking op het gebied van bodembeleidsplannen en de verruimde Reikwijdte verloopt prima. De meerwaarde die het instituut Streekraad voor de aangesloten gemeenten heeft, staat zeker in financieel krappe tijden, bestuurlijk ter discussie. Dat de afdeling milieu van de Streekraad gezien dient te worden als het verlengde van het gemeentelijk apparaat is niet altijd even helder. Regelmatig worden door gemeenten voor de uitvoering van milieutaken externe bureau's geconsulteerd. Op ambtelijk niveau wordt de meerwaarde van samenwerking wel onderkend.

Milieu-adviesdiensten in Nederland



Get.2 december 2003 F.Peperzak
afd. Techniek Advies Beleid & Communicatie