

Vergaderjaar 2002–2003

28 744

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 25 maart 2003

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De CDA-fractie heeft met veel belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat deel uitmaakt van een groot pakket van maatregelen ter versterking van de handhaving. Het is van groot belang dat het nieuwe Inspectoraat-Generaal Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) optimaal haar algemene doelstelling kan waar maken, namelijk het bereiken van een aantoonbaar betere naleving van de regels en van de uitvoering van het VROM-beleid. De bepalingen die zijn opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel kunnen daar een bijdrage aan leveren.

Niettemin bestaan er bij deze leden nog wel enkele vragen over onderdelen van het voorliggende wetsvoorstel en is er aanleiding tot het plaatsen van enkele algemene en specifieke kanttekeningen. De relatie tussen de inspectie en de medeoverheden op het punt van toezicht, informatievoorziening en advisering zal als gevolg van het voorliggende wetsvoorstel op een aantal punten gaan veranderen. De leden van de CDA-fractie vragen allereerst of nog eens bondig en systematisch kan worden aangegeven welke veranderingen precies als gevolg van het wetsvoorstel zullen optreden in de toezichtsrelatie tussen de VROM-inspectie en de bedrijven in de categorieën 1 tot en met 4.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. De instelling van een Inspectoraat-Generaal per 1 januari 2002 heeft hun steun, omdat hiermee een beter gecoördineerde en efficiëntere handhaving mogelijk wordt. Een betere scheiding van beleid en handhaving binnen het ministerie van VROM is naar hun mening ook een goede zaak.

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), van Gent (GL), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Depla (PvdA), van Oerle-van der Horst (CDA), van As (LPF), van den Brink (LPF), van Bochove (CDA), de Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), van Lith (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Schultz van Haegen (VVD) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Griffith, MPA (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), van den Brand (GL), Kamp (VVD), Terpstra (VVD), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Meijer (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), ten Hoopen (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Vos (GL), van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Van Geel (CDA), Rietkerk (CDA), Giskes (D66), Gerken (SP), Verbeet (PvdA), Örgü (VVD), Waalkens (PvdA), van Heteren (PvdA), Cornielje (VVD) en Wolfsen (PvdA).

Wel constateren deze leden dat het verwezenlijken van de wettelijke taken door de inspectie-nieuwe-stijl in hoge mate afhankelijk is van de omvang en de kwaliteit van de formatie. Die schoot in het verleden volslagen tekort. Sinds 2000 is de formatie wat vergroot, maar is dit voldoende om de beoogde handavingsinspanning waar te maken?

Decentralisatie en toezicht

In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot toetsingsaspecten van het voorliggende wetsvoorstel opgemerkt, dat er winst geboekt wordt uit oogpunt van decentralisatie. Het rijkstoezicht wordt namelijk, voor zover het de milieuwetgeving betreft, «voor het overgrote deel geheel aan de andere overheden overgelaten», zij het dat steekproefsgewijs en naar aanleiding van klachten alsnog door de VROM-inspectie besloten kan worden op te treden. De leden van de CDA-fractie merken op dat de ervaring in de afgelopen jaren heeft geleerd dat de prestaties van provincies en vooral gemeenten op het terrein van de handhaving van milieuwetgeving, ondanks verbeteringen in de laatste jaren, nog wel voor verbetering vatbaar zijn. Deze leden menen dat er voldoende zekerheid moet zijn dat per saldo sprake zal zijn van een adequate handhaving door rijk en mede overheden. Kan die zekerheid geboden worden?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader wil ingaan op enkele aspecten van de toezichtsrelatie tussen VROM-inspectie en mede-overheden. De beoogde scheiding tussen handhaving en beleid is op zich belangrijk, maar de VROM-inspectie kan en moet volgens deze leden wel vanuit haar praktijkervaring een bijdrage blijven leveren aan de totstandkoming handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige regelgeving. Kan in dit verband nader ingegaan worden op de beoogde «interactie tussen handhaving en beleid»?

Toezicht op medeoverheden zal volgens de leden van de CDA-fractie slechts volledig effectief kunnen zijn als sprake is van een kritische, maar óók constructieve houding richting provincie en gemeente. Ook moet de methodiek van de VROM-inspectie helder en kenbaar zijn voor de instanties die gecontroleerd worden. De onderzoeksmethodiek, het beoordelingskader (het «toetsingsprotocol») en de normen waaraan getoetst wordt (zowel wettelijk als buitenwettelijk) moeten vooraf duidelijk zijn. Dit alles kan het bestuurlijk draagvlak en de acceptatie bij de gecontroleerde instanties zeker vergroten. Kan de regering nader aangeven hoe zij invulling gaat geven aan deze voor een effectieve toezichtsrelatie belangrijke randvoorwaarden?

Informatievoorziening

Voor het bereiken van een aantoonbaar betere naleving van regels, de algemene doelstelling van de nieuwe VROM-inspectie, is een optimale informatievoorziening op het gebied van wonen, ruimte en milieu onontbeerlijk. De in de memorie van toelichting genoemde, nog te ontwikkelen landelijke «kwaliteitskaart», waarmee de integrale leefkwaliteit inzichtelijk wordt gemaakt, kan volgens de leden van de CDA-fractie daar zeker een bijdrage aan leveren. Volgens deze leden kan de kwaliteitskaart ook een basis vormen voor het stellen van beleidsprioriteiten. De leden van de SP-fractie vragen zich echter af of niet beter aangesloten kan worden bij het reeds bestaande initiatief van de provinciale risicokaarten, die voor iedereen via internet te raadplegen zijn. In deze kaarten kunnen on-line risicogegevens per inrichting of transportas worden opgevraagd. Deze structuur zou eenvoudig kunnen worden uitgebreid met informatie over milieuvergunningen, gedoogsituaties, handavingsacties e.d. Hiermee zou de transparantie van de vergunningverlening en handhaving voor de bevolking enorm toenemen en daarmee ook de mogelijkheden voor

burgers om mogelijke overtredingen te signaleren en te melden. Overigens zouden dergelijke kwaliteitskaarten ook nog verrijkt kunnen worden met informatie over ruimtelijke ordening en volkshuisvesting, zoals gegevens over bestemmingsplannen, bouwvergunningen e.d.

In de memorie van toelichting is sprake van een «herstructurering» van de informatiestroom in die zin, dat de verplichting tot automatische toezending van informatie vervangen wordt door een verplichting tot het verschaffen van specifieke informatie die meer aansluit bij de prioriteiten van de VROM-inspectie. Deze verplichting wordt beperkt tot bedrijven van de categorieën 1,2 en 3.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of dit betekent dat er een minder omvangrijke en meer gerichte informatiestroom naar de VROM-inspectie zal gaan. De leden van de SP-fractie vragen zich af of dit, nog sterker dan nu al het geval is, ertoe leidt dat de VROM-inspectie in concrete gevallen achter de feiten aanholt. Met name bij de vergunningverlening in het kader van ruimtelijk ordening en volkshuisvesting zijn de mogelijkheden om achteraf in te grijpen beperkt, wanneer gemeenten in strijd met een hoger planologisch kader bouwvergunningen verstrekt hebben. Ook bij het toezicht op de woningcorporaties valt het de leden van de SP-fractie op dat de VROM-inspectie te weinig zicht heeft op de realiteit op de werkvloer. Omdat het hier een eerstelijns-toezichtstaak betreft zou de verplichting om bepaalde voornemens vooraf te melden bij de VROM-inspectie eerder moeten worden versterkt dan afgebouwd. De leden van de CDA-fractie merken op dat op dit moment, dus met de huidige en grotere informatiestroom, geen compleet en bevredigend beeld gegeven kan worden van de uitvoering van het milieubeleid en milieuregels door gemeenten. Zou de in het voorliggende wetsvoorstel beoogde, structureel minder omvangrijke informatiestroom richting VROM-inspectie in bepaalde gevallen kunnen gaan leiden tot minder (mogelijkheden tot) krachtige handhaving door de VROM-inspectie?

In de memorie van toelichting is aangegeven dat overwogen wordt de andere overheden te verplichten jaarlijks over een aantal indicatoren informatie te leveren. De leden van de SP-fractie vragen zich af waarom dit slechts wordt overwogen. Het gaat hier toch om een noodzakelijke informatiebron, die bovendien uitstekend bruikbaar is voor benchmarking van de handavingsinspanningen van lagere overheden?

Door de minister van VROM de bevoegdheid te geven om bij ministeriële regeling te bepalen dat het bevoegd gezag de VROM-inspecteur in kennis stelt van bij de regeling aan te leveren gegevens, moet een completer beeld van de uitvoering van milieubeleid en milieuregels worden verkregen. In de betreffende artikelen in het voorliggende wetsvoorstel is echter steeds sprake van kan-bepalingen. De leden van de CDA-fractie vragen waarom dit het geval is. Waarom is niet gekozen voor invulling van een informatieverplichting op wetsniveau? En op welke wijze zal de voorgestelde informatieverplichting met betrekking tot bedrijven uit de categorie 1 tot en met 3 (matig tot ernstig milieurisico) verankerd gaan worden? De leden van de CDA-fractie willen in dit verband benadrukken dat zij er aan hechten dat het toezicht zich met name concentreert op de «zwaarste» categorieën van bedrijven en dat over deze bedrijven steeds ruime en actuele informatie voorhanden is bij de VROM-inspectie.

Voor het toezicht op het overgrote deel van alle inrichtingen in ons land, de ongeveer 40 000 categorie 4 bedrijven (zeer beperkt risico, maar wél potentieel gevaarlijk), wordt het zogenoemde piepsysteem door de VROM-inspectie toegepast. Dit betekent dat er actie plaatsvindt op basis van klachten en dat informatie slechts «indien nodig» wordt opgevraagd. In het voorliggende wetsvoorstel wordt op verschillende plaatsen vermeld dat hiermee aangesloten wordt op de reeds bestaande praktijk. De leden

van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven of er sprake is van een goede, zo mogelijk betere waarborging van het toezicht en de handhaving bij categorie 4 bedrijven.

De leden van de SP-fractie zouden graag een beeld krijgen van het beoogde handhavingsniveau bij de inspectie-nieuwe-stijl. Voor het milieu-toezicht bij bedrijven is in de memorie van toelichting een helder overzicht gegeven van handhavingsfrequenties in relatie tot de risicocategorie. Voor de handhavingstaken met betrekking tot ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is dit niet gebeurd. Kan de regering aangeven welke inspectiefrequenties voor deze taken worden nagestreefd? Kan het ambitieniveau met de huidige formatie worden waargemaakt? Zo nee, welke uitbreiding van de formatie is noodzakelijk? Waarom worden de basisvereisten voor de handhaving door de VROM-inspectie niet in de wet verankerd?

Advisering

De verplichtingen van de VROM-inspectie om advies te vragen met betrekking tot individuele beschikkingen worden sterk gereduceerd en in feite beperkt tot vergunningprocedures op grond van de Wet milieubeheer, met betrekking tot inrichtingen van de categorieën 1,2 en 3 (verhoogd risico). Voor categorie 4 bedrijven vervalt deze verplichting, afgezien van uitzonderlijke situaties, geheel. De leden van de CDA-fractie vragen zich af welke waarborgen er zijn dat toezicht en handhaving op peil kunnen blijven of kunnen verbeteren bij het grotendeels vervallen van de adviestaak van de VROM-inspectie, zoals voorgesteld in het voorliggende wetsvoorstel.

Toetsingsaspecten

De leden van de CDA-fractie juichen toe, dat de uitvoeringslasten van bedrijven en overheden als gevolg van de voorgestelde wetswijzigingen «enigermate» beperkt lijken te worden. Ook zou sprake kunnen zijn van «enige besparing» bij de overheidsorganen. De leden vragen met betrekking tot deze punten wel een nadere toelichting en onderbouwing. Zal de gewijzigde toezichts- en handhavingsrelatie tussen de VROM-inspectie en medeoverheden in géén geval leiden tot toenemende lasten bij deze overheden? Heeft hierover overleg plaatsgevonden met de medeoverheden?

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit het voorliggende wetsvoorstel zélf niet direct een mogelijke lastenverhoging lijkt te volgen. Zij achten het echter niet ondenkbaar dat uit de ministeriële regeling en de regels die daarbij gesteld kunnen worden over tijdstip, frequentie en vorm van te verstrekken gegevens en informatie, lastenverzwaringen kunnen optreden voor bestuursorganen die met de uitvoering of handhaving van wetten zijn belast. Deze leden vinden het uit dit oogpunt belangrijk dat de genoemde regels zoveel mogelijk tot stand komen in goed overleg met betrokkenen. Daarbij zou het uitgangspunt moeten zijn dat de werklast voor bestuursorganen per saldo gelijk blijft, en dat in geval van een eventuele lastenverzwaring voorzien wordt in een adequate financiering. Deelt de regering de visie van deze leden op dit punt?

Rapport Algemene Rekenkamer

In het rapport van de Algemene Rekenkamer «Handhaving door rijksinspecties»¹ wordt als norm aangegeven dat per wet een gewenst nalevingsniveau vastgesteld dient te worden, op basis waarvan inspecties hun handhavingsactiviteiten kunnen verrichten. Is de regering nog steeds van oordeel dat dit «geen begaanbare weg» is? De leden van de CDA-fractie zijn het in principe eens met de Algemene Rekenkamer, dat

¹ Kamerstuknummer: 28 271, p.7. 8, 52.53, 73, 74.

het voor een onderbouwde en inzichtelijke prioriteitstelling, en een goede discussie daarover met de Kamer van belang is dat gewenste nalevings- en handhavingsniveaus worden vastgelegd. Hoe staat het verder met de door de minister in het rapport van de Algemene Rekenkamer genoemde studie naar de effectiviteit van het eigen handhavingsbeleid?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden