

Vergaderjaar 2004–2005

29 285

Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur)

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 december 2004

Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur (29 285) op 8 december 2004 heb ik aan uw kamer toegezegd vóór dinsdag a.s. op een tweetal onderwerpen bij brief nog nader in te gaan. Het gaat om de volgende toezeggingen:

- a. korte notitie over de arbeidsrechtelijke aspecten van amendement (nr. 9) van de heer Samsom en mevrouw Van Velzen;
- b. reactie op amendement (nr. 11) van mevrouw Spijes en de heer De Krom.

Voorts heb ik u toegezegd uw kamer een afschrift toe te zenden van het artikel uit IPO Milieuwerk, jaargang 13, nr. 3 van oktober 2004, waarin wordt ingegaan op het idee voor een provinciebrede handhavingsdienst van gedeputeerde staten van Limburg. Dit afschrift is bij deze brief gevoegd.¹In het onderstaande wordt nader op de onder a en b genoemde onderwerpen ingegaan.

ad a.

Met dit amendement wordt beoogd de positie van de toezichthouder te versterken en daarmee de transparantie van de handhaving te vergroten. Naar de mening van de heer Samsom valt of staat bestuurlijke handhaving bij goede toezichthouders die een volledige operationele onafhankelijkheid en vrijheid hebben.

Ik heb uw kamer dit amendement ontraden omdat de op 1 november 2002 gezamenlijk door het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en het Rijk vastgestelde kwaliteitscriteria (waarvan het de bedoeling is deze in de amvb kwaliteitseisen op te nemen) naar mijn mening ter zake al voldoende waarborg bieden voor de juiste opstelling van het bestuur ten opzichte van de bevindingen van toezichthouders. Bovendien heb ik aangegeven niet goed te kunnen overzien wat de consequenties zullen zijn van het amendement voor de relatie tussen de werkgever en de onder diens gezag staande werknemer.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het gaat mij hierbij om de relatie tussen het bestuursorgaan (werkgever) en de onder het gezag van het bestuursorgaan werkzame toezichthouder (werknemer). Hierbij geldt dat het houden van toezicht weliswaar een eigen bevoegdheid is van de toezichthouder, maar dat de toezichthouder altijd handelt onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan is daarom verantwoordelijk voor en ook aanspreekbaar op de uitvoering van het toezicht. Daarnaast geldt dat het bestuursorgaan tot taak heeft te beslissen of er, en zo ja welke, gevolgen aan de constateringen van de toezichthouder worden gegeven. Bij het nemen van een besluit over het al dan niet handhavend optreden tegen een geconstateerde overtreding dient het bestuursorgaan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht alle daarbij betrokken belangen zorgvuldig af te wegen. In een concreet geval kan dit betekenen dat van het opleggen van een sanctie moet worden afgezien.

Tegelijkertijd is volgens de Kaderstellende Visie op Toezicht en de Ambtelijke Commissie Toezicht de onafhankelijkheid van het toezicht, naast transparantie en professionaliteit, een grondbeginsel van goed toezicht. Voor het Rijk is onafhankelijkheid een belangrijk kaderstellend beginsel waaraan het toezicht en toezichtarrangementen worden getoetst.

Uit het bovenstaande blijkt dat van volledige onafhankelijkheid van de toezichthouder ten opzichte van het bestuursorgaan geen sprake kan zijn. Dit neemt niet weg dat het wel mogelijk is de afstand tussen beiden te vergroten en daarmee de positie van de toezichthouder te versterken. Daartoe bevatten de hiervoor bedoelde kwaliteitscriteria enkele instrumenten, zoals de eis van functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening en handhaving en de eis om een sanctiestrategie op te stellen.

In de sanctiestrategie moet worden aangegeven welke termijnen bij standaardovertredingen of veel voorkomende overtredingen worden gehanteerd voor het opheffen van de overtredingen en wat de zwaarte van de sancties bij standaardovertredingen is. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen worden beantwoord met een passende reactie en dat reacties stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of er van herhaling sprake is. De sanctiestrategie moet ook inzicht geven in de wijze van optreden tegen overtredingen die door de eigen organisatie of andere bestuursorganen zijn begaan. Een element is voorts dat het bestuursrechtelijke optreden wordt afgestemd met het strafrechtelijke optreden tegen milieu-overtredingen door het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan.

Op basis van deze sanctiestrategie zullen – volgens de kwaliteitscriteria – protocollen en werkinstructies moeten worden opgesteld. Vervolgens zal systematisch moeten worden getoetst of de uitgevoerde werkzaamheden overeenkomstig die protocollen en instructies plaatsvinden. Dit biedt derden ook de mogelijkheid om te toetsen of het betrokken bestuursorgaan in een concreet geval overeenkomstig de eigen sanctiestrategie optreedt tegen geconstateerde overtredingen.

Naar mijn mening wordt door de kwaliteitscriteria, die – zoals hiervoor aangegeven – binnenkort in een amvb kwaliteitseisen zullen worden omgezet, een transparant en professioneel handhavingsproces geborgd. Ik zie niet in hoe het hiervoor genoemde amendement de transparantie van de handhaving nog verder zou kunnen vergroten zonder te treden in de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bestuursorgaan.

Een en ander heeft mij daarom niet tot een andere conclusie gebracht dan dat ik uw kamer dit amendement moet ontraden

ad b.

Voorts heb ik toegezegd het amendement (nr. 11) van mevrouw Spies en de heer De Krom nader te bezien en hierop vervolgens bij brief nog te reageren. In dit amendement wordt voorgesteld de zinsnede «, alsmede met betrekking tot de onderlinge informatievoorziening tussen die bestuursorganen en tussen die toezichthouders» in artikel 18.3, tweede lid, van het wetsvoorstel te schrappen. Tijdens de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel is door mevrouw Spies ingebracht dat het hiervoor aangegeven gedeelte van artikel 18.3, tweede lid, kan vervallen, omdat de inhoud daarvan reeds gedekt wordt door het resterende deel van dat artikellid. Nadere beschouwing van dit punt heeft mij tot de conclusie gebracht dat de hiervoor aangehaalde zinsnede in artikel 18.3, tweede lid, inderdaad kan worden geschrapt. In dat lid is immers al bepaald dat er regels moeten worden gesteld met betrekking tot de onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden door de bestuursorganen die met de bestuursrechtelijke handhaving zijn belast en van het toezicht op de naleving door de onder hun gezag werkzame toezichthouders. Ik laat het oordeel over dit amendement dan ook over aan uw kamer.

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