

Vergaderjaar 2003–2004

29 285

Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingstructuur)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 27 januari 2004

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 leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat het wetsvoorstel goed aansluit op de ontwikkelingen in de milieuhandhaving van dit moment en op een aantal punten zeker een bijdrage kan leveren aan een betere naleving van de milieunormen. Zij hebben begrip voor de in dit verband door de regering aangevoerde argumenten vóór het wetsvoorstel. Zij onderstrepen dat uniforme kwaliteitseisen gesteld moeten worden aan het handhavingproces en dat een goede handhaving slechts mogelijk is wanneer sprake is van structurele samenwerking en goed functionerende gezamenlijke uitvoeringsstructuren van handhavers. Met de voorgestelde wettelijke regeling kan de kwaliteit van de bestuursrechtelijke handhaving verder worden verbeterd en kan versnippering worden tegengegaan.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd met de gedane voorstellen om professionalisering van de milieuhandhaving per 1 januari 2005 te waarborgen. Zij zullen wel de regering in dit verslag nog een aantal vragen voorleggen.

Met belangstelling hebben de leden van de VVD-fractie kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden zijn overtuigd van de noodzaak om ten behoeve van een doelmatige handhaving van de milieuwetgeving te komen tot structurele samenwerking tussen overheidsorganen. Dit wetsvoorstel biedt een stok achter de deur om de gewenste structurele samenwerking daadwerkelijk van de grond te krijgen. Wanneer decentraal geen oplossingen bereikt worden, moet centraal kunnen

¹ Samenstelling: Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Örgü (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), 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), Spiess (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA) en Samsom (PvdA).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Van den Brand (GL), Luchtenveld (VVD), Oplaat (VVD), Boelhouwer (PvdA), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA) en Wolfsen (PvdA).

worden ingegrepen als de professionaliseringsoperatie onvoldoende resultaat oplevert, en dat is waar het wetsvoorstel in voorziet.

Een goede handhaving van wetgeving achten de leden van essentieel belang om democratisch vastgestelde milieunormen te kunnen bereiken en om de concurrentieverhoudingen tussen ondernemingen niet te verstoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat voorziet in regels voor de coördinatie van de samenwerking tussen openbare bestuursorganen inzake de effectieve handhaving van milieuwetgeving. Tevens introduceert het wetsvoorstel een nieuwe grondslag tot het stellen van kwaliteitseisen aan de doelmatige uitoefening van de handhaving door bestuursorganen en de onder hun gezag werkzame toezichthouders. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit wetsvoorstel resulteert in een centralisering van de handhaving van milieuwetgeving. Gelet op de recent gebleken falende handhaving op verschillende bestuursniveaus en het streven om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht te verbeteren, kunnen zij dit billijken.

De leden vragen zich evenwel af waarom het wetsvoorstel zo lang op zich heeft laten wachten, gezien de aankondiging ervan in 1997.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. De leden waarderen op zichzelf de doelstelling van het wetsvoorstel om te komen tot een doelmatiger handhaving van de milieuwetgeving.

Opgelegde versus vrijwillige samenwerking

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat bij het overigens gerechtvaardigde «centrale» streven naar professionalisering en bundeling van de (uitvoering van de) handhaving, voortdurend zorgvuldig rekening gehouden dient worden met het belangrijke gegeven dat delen van de milieuwethandhaving naar gemeentelijk en provinciaal niveau zijn gedecentraliseerd. Verbetering van de handhaving dient steeds – waar mogelijk – via vrijwillige afspraken en samenwerking tussen handhavers tot stand te komen. Vrijwillig tot stand gekomen, en breed gedragen afspraken en samenwerking tussen handhavers bieden volgens deze leden steeds de grootste kans op succes. Onvrijwillige samenwerking biedt zeker niet de beste basis voor het oplossen van handhavingproblemen.

Ook de leden van de SGP-fractie menen dat een wettelijk opgelegde samenwerking en overlegstructuur in zichzelf reeds nadelen kent. Een adequate samenwerking veronderstelt dat ook de overlegpartners overtuigd zijn van de noodzaak van een overlegstructuur. Een wettelijke regeling zou derhalve idealiter meer faciliterend dan dwingend dienen te zijn. Kan «onvrijwillige» samenwerking tussen handhavingpartners – zoals het wetsvoorstel dat kan opleggen – ooit een goede basis vormen voor het oplossen van handhavingproblemen?

De leden van de CDA-fractie zijn het echter eens met de regering dat met de voorgestelde regeling een definitief einde kan komen aan de vrijblijvendheid die de huidige samenwerking op het gebied van milieuhandhaving nog te zeer kenmerkt. Deze leden vinden het alles afwegende zeker verstandig dat met het oog op decentrale handhaving is afgezien van de invoering van een landelijke handhavingstructuur. Zo blijft er voldoende ruimte voor lokaal maatwerk en flexibiliteit. De bepaling dat provincies en minister pas vanaf 1 januari 2005 moeten kunnen beschikken over de mogelijkheid om samenwerking te verplichten, heeft de instemming van deze leden. Hierdoor wordt betrokken bestuurs-

organen voldoende gelegenheid geboden eerst zelf orde op zaken te stellen in de milieuhandhaving.

De leden van de CDA-fractie plaatsen wel nog enkele kritische kanttekeningen bij de stelling in de memorie van toelichting, dat door de beoogde gezamenlijke uitvoeringsstructuren betere mogelijkheden ontstaan tot landelijke aansturing en prioriteitstelling in de handhaving, dan met het huidige veelvoud aan organisaties. Het aantal bij handhaving betrokken organisaties zal door professioneler werken en werken in samenwerkingsverbanden niet worden verminderd, maar juist worden vermeerderd. Het aantal organisaties neemt namelijk toe naarmate er méér WGR-lichamen bijkomen. Decentrale lichamen houden tegelijkertijd hun sanctiebevoegdheden, maar zullen het waarschijnlijk wel moeten gaan doen met minder mensen (die deels verhuizen naar de WGR-lichamen), wat een goede behartiging van hun taken onder druk kan zetten. Een betere aansturing is ook niet zonder meer verzekerd. De beoogde landelijke aansturing (via BLOM en ALOM¹) – waarover later meer – is nog geen verplichtende aansturing. De in het wetsvoorstel voorgestelde structuur kan zoals in de memorie van toelichting gesteld wordt, ook voor andere, verwante beleidsterreinen nuttig zijn, maar dat nut zal beperkt blijven als in betrokken wetten (bijvoorbeeld de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, en de Woningwet) geen vergelijkbare bepalingen ter zake worden opgenomen.

Reikwijdte van het wetsvoorstel i.r.t. andere wetgeving en de milieutaak van het openbaar ministerie en de politie

De leden van de CDA-fractie constateren dat bepalingen in het wetsvoorstel niet van toepassing zullen kunnen worden verklaard op de handhaving van de Wet op de ruimtelijke ordening, de Woningwet en de Waterleidingwet. Deze leden vragen om een nadere toelichting op de stelling in het nader rapport, dat dit gegeven niet in de weg staat aan het streven naar een zo veel mogelijk integrale handhaving van de milieuruimte- en bouwwetgeving.

In de memorie van toelichting wordt verder benadrukt dat zich momenteel niet alleen problemen voordoen bij de bestuursrechtelijke handhaving, waar het wetsvoorstel zich in het bijzonder op richt, maar óók bij de strafrechtelijke handhaving (politie en het openbaar ministerie (OM)). Vooral door het ontbreken van een toereikende organisatie en sturing van de milieutaak van politie en OM is een behoorlijke strafrechtelijke handhaving van het milieurecht «onvoldoende gewaarborgd». Een betere afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving is gewenst. Er wordt gesteld in de memorie van toelichting dat, met de dit wetsvoorstel beoogde betere organisatie van het toezicht, óók de kwaliteit van de strafrechtelijke handhaving en de afstemming tussen deze beide ten goede moet komen. Het wetsvoorstel bevat echter geen specifieke sturende bepalingen, of een aanwijzingsbevoegdheid jegens het OM of de politie. Gesteld wordt in de memorie van toelichting dat de Wet op de rechtelijke organisatie en de Politiewet 1993 voldoende mogelijkheden bieden, maatregelen te treffen om de randvoorwaarden voor een goede vervulling van de milieutaak van het OM en de politiekorpsen te realiseren. De leden van de CDA-fractie vragen op dit punt om een uitvoerige toelichting. Bieden de genoemde wetten met het wetsvoorstel vergelijkbare randvoorwaarden voor een goede vervulling van de milieutaak, en kan integrale milieuhandhaving écht voldoende gewaarborgd worden zonder óók nadere regels te stellen met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht?

¹ BLOM: Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuaangelegenheden. ALOM: Ambtelijk landelijk Overleg Milieuaangelegenheden.

Met name met betrekking tot de milieutaak van de politie zetten de leden van de CDA-fractie vraagtekens bij de «hardheid» van de in de komende

jaren te nemen maatregelen. In hoeverre is hier sprake, of zal er sprake zijn van bindende afspraken? Komen er bij de politie ook uniforme, bindende kwaliteitseisen voor de uitoefening van de milieuhandhavingstaak? Zo ja, wanneer zullen deze dan operationeel zijn? Naar de mening van deze leden zal het proces van professionalisering en versterking van de bestuursrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving zo veel mogelijk gelijk op moeten lopen met een vergelijkbaar proces van professionalisering en versterking van de strafrechtelijke milieuhandhavingcomponent.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het staat met de voortgang van de oprichting van politiemilieuteams voor de opsporing van niet eenvoudige of grootschalige, veelal bedrijfsmatig gepleegde milieudelicten. Gaat deze oprichting op regionaal of provinciaal niveau plaatsvinden? Op welke wijze zullen de NMP-gelden hiervoor herschikt worden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het niveau van strafrechtelijke milieuhandhaving te wensen over laat. Zo wordt relatief veel opsporings- en vervolgingscapaciteit gestoken in eenvoudige milieudelicten met een betrekkelijk klein milieurisico, terwijl politie en OM onvoldoende in staat zijn om complexe of grootschalige milieudelicten op te sporen en te vervolgen. Ter verbetering van deze vorm van handhaving wordt in het wetsvoorstel voorgesteld om regionale milieucentra's en vaste politiemilieuteams op te richten. Kan de regering aangeven wie deze centra en teams aanstuurt en wie hiervoor de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt?

De regionale milieucentra's en vaste politiemilieuteams worden bekostigd uit een herschikking van de NMP-gelden. Ook zouden deze leden graag inzicht krijgen in de beschikbaarheid van NMP-gelden. Hoe worden deze gelden op dit moment ingezet? Welk inzet van de gelden heeft de regering met dit wetsvoorstel voor ogen? En hoeveel regionale milieucentra en politiemilieuteams kunnen hieruit bekostigd worden?

Wanneer de regionale milieucentra's en politiemilieuteams op 1 januari 2005 niet voldoende beslag hebben gekregen zullen de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, zo nodig met gebruikmaking van de mogelijkheden die de Wet op de rechtelijke organisatie en de Politiewet 1993 op dit punt bieden, maatregelen kunnen treffen om de randvoorwaarden van een goede invulling van de milieutaak van het OM en de politiekorpsen te realiseren. De leden van de VVD-fractie vernemen graag welke mogelijkheden de genoemde wetten hiertoe precies bieden. Ook vragen de leden zich af in hoeverre en door wie toezicht wordt gehouden op de kwaliteit van de uitvoering door de regionale milieucentra en de politiemilieuteams. Bestuursrechtelijke handhaving moet, wanneer dit wetsvoorstel wordt aangenomen, aan kwaliteitseisen voldoen (AMvB kwaliteitseisen). In hoeverre moet strafrechtelijke handhaving dit ook?

De regering geeft aan dat het van belang is goede afspraken te maken tussen het OM en bestuursorganen, die buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) in dienst hebben, over de inzet van deze ambtenaren t.b.v. de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, de beschikkingsmacht van het OM over deze opsporing(scapaciteit) bij het bestuur en de afstemming van de werkzaamheden van de politie. De leden van de VVD-fractie ondersteunen het belang van goede afspraken hierover zeer. Kan de regering ook aangeven op welke manier hier handen en voeten aangegeven zal worden?

Coördinatie, kwaliteitseisen en overlegstructuur

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de gecoördineerde uitvoering van de kwaliteitseisen (art. 18.3a tot en met 18.3c) die worden gesteld aan de milieuhandhaving door bestuursorganen (de AMvB kwaliteitseisen). Hierbij is sprake van een wettelijk geregelde provinciale overlegstructuur, en een niet wettelijk geregeld landelijk gecoördineerd handhavingsoverleg. Aan de provinciale overlegstructuur wordt deelgenomen door de met de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving belaste gemeenten, waterschappen, de provincie en de rijksdiensten. Aan dit overleg, «kan» ook deelgenomen worden door organen die bij de strafrechtelijke handhaving betrokken zijn (het OM en de Politie). In het landelijk gecoördineerd overleg wordt de aansturing van de provinciale registrateurs afgestemd met de betrokken ministers. Gesteld wordt dat deelname van de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Verkeer en Waterstaat en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan dit overleg gewenst is. Dat geldt óók voor de minister van Justitie (in verband met de strafrechtelijke handhaving) en/of (leden van) het College van procureurs-generaal, dat leiding geeft aan het werk van het OM, de politie en andere opsporingsambtenaren (strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving) en de provincie. De leden van de CDA-fractie vragen zich met het oog op de gewenste integraliteit van de milieuhandhaving af, waarom betrokkenheid van OM en Politie bij het provinciale overleg slechts facultatief is. Graag ontvangen deze leden ook een nadere toelichting op de overweging dat het niet nodig is om het landelijk gecoördineerd overleg wettelijk te regelen, omdat aan de deelnemers van dit overleg geen «specifieke taken» zijn opgedragen. Het is volgens deze leden in elk geval een punt dat bij de voorziene evaluatie moet worden meegenomen.

De wijze waarop en de vorm waarin de afspraken worden gemaakt, worden vrijgelaten (Artikel 18.3b-regelmatig overleg tussen de bestuursorganen die belast zijn met de handhaving). Waarom is dit het geval? Zou niet voorkomen kunnen of moeten worden dat er «harde» en «minder harde» afspraken tot stand kunnen komen? Welke garanties zijn er dat bestuursorganen gehouden kunnen worden aan de gemaakte afspraken? Graag een nadere toelichting.

De leden van de PvdA-fractie vernemen graag op welke wijze eenduidigheid bij handhaving wordt gewaarborgd. Betekent dit ook dat er procescriteria voor de coördinatie worden opgesteld?

Handhaving van milieuwetgeving ten aanzien van een keten (afvalstoffen, producten et cetera) moet volgens het voorliggende wetsvoorstel gestalte krijgen door een goede landelijke coördinatie, omdat ketenhandelingen vaak de grenzen van afzonderlijke provincies overstijgen. Hebben de leden van de VVD-fractie goed begrepen dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer binnen deze landelijke coördinatie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de handhaving ten aanzien van de gehele keten? Welke instrumenten heeft de minister ter beschikking om deze verantwoordelijkheid waar te maken? Via welk(e) instrument(en) verkrijgt de minister het benodigde overzicht over een gehele keten?

Graag krijgen de leden van de VVD-fractie meer inzicht in de doelen van en ervaringen met het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuwethandhaving (BLOM) waarmee de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer invulling aan haar landelijke coördinatie taak zal gaan geven. In hoeverre is in halfjaarlijks overleg voldoende om de handhaving van «meer dan provinciaal belang» te coördineren?

De Raad van State geeft in haar advies aan dat het gevaar dreigt dat een groot deel van de beschikbare handhavingscapaciteit zich gaat richten op de overlegstructuur als zodanig en de reglementering ervan, ten koste van concrete handhavingsacties. De leden van de VVD-fractie delen deze zorg. Kan de regering uiteenzetten hoe zij tegen dit gevaar aankijkt? Kan de regering ook aangeven op welke manier burgers en bedrijven inzicht zal worden verschaft in de op hen van toepassing zijnde handhavingstructuur?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het nodig is om zo gedetailleerd in de wet vast te leggen wie er aan het overleg zoals bedoeld in artikel 18.3b mogen deelnemen en wat er moet worden besproken. Waarom kan niet worden volstaan met het bestaande artikel 18.3 lid 2 («er zij een overlegorgaan»)?

Overigens vragen deze leden zich überhaupt af wat de toegevoegde waarde is van een permanent overlegorgaan. Het overleg tussen de bestuursorganen en toezichthouders kan toch ook meer ad hoc, gecentreerd rond bepaalde thema's en kwestie worden georganiseerd? Leidt institutionalisering van het coördinatieoverleg niet tot een extra vergadercircuit, die overbodig veel druk legt op de kernactiviteiten van de handhavende instellingen? Kan de wetgever niet beter volstaan met de bepaling in artikel 18.3a, dat Gedeputeerde Staten zorg dragen voor de coördinatie van de uitvoering, waarbij de Gedeputeerde Staten zelf invulling kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid? De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen hierbij op het evenmin wettelijk geregelde Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM), dat halfjaarlijks bijeenkomt onder voorzitterschap van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De leden van de SGP-fractie juichen een adequate samenwerking tussen overheidsorganen – om zo een adequate handhaving van de milieuwetgeving te bevorderen – van harte toe. Deze leden vragen zich echter af of de voorgestelde uitgebreide wettelijk geregelde overlegstructuur daartoe het meest efficiënte middel is. Op advies van de Raad van State is de oorspronkelijk voorgestelde overlegregeling al voor een deel «uitgekleed». Er blijft echter sprake van een relatief zwaar opgetuigde wettelijke regeling. Deze leden vragen zich af of een dergelijke nieuwe overlegstructuur niet heel veel handhavingscapaciteit zou kunnen opslokken. Het is niet denkbeeldig dat een aanzienlijk deel van de handhavingscapaciteit zich gaat richten op de overlegstructuur als zodanig, hetgeen ten koste kan gaan van de concrete handhavingsacties. Vraagt een verbetering en professionalisering van de handhaving niet om maatwerk in plaats van rigide structuurmaatregelen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

AMvB Kwaliteitseisen

In de wetstekst van artikel 18.3 wordt bepaald dat bij AMvB (en eventueel bij ministeriële regeling) regels worden gesteld in het belang van een doelmatige handhaving. De regering stelt dus de kwaliteitscriteria vast. De leden van de CDA-fractie willen benadrukken dat het hen wenselijk lijkt dat de regering de kwaliteitscriteria, in lijn met de gang van zaken tot nu toe, in goed overleg met decentrale overheden vaststelt.

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat «coördinatie moet leiden tot handhavingprocessen die in elk geval voldoen aan de AMvB kwaliteits-eisen». De leden van de VVD-fractie vragen of in deze AMvB kwaliteits-eisen ook de eis opgenomen wordt, dat de handhaving zodanig gecoördineerd moet worden dat een individueel bedrijf de benodigde handhavinggegevens slechts één keer hoeft aan te leveren en slechts met één toezichthoudende overheidsorganisatie te maken krijgt? Zo neen, hoe

kijkt de regering tegen dit idee aan? En indien de regering dit wenselijk vindt, welke mogelijkheden ziet de regering dan om dit te realiseren en op welke termijn?

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een overzicht van de kwaliteitscriteria waaraan de handhavende overheidsorganen per 1 januari 2005 moeten voldoen. Is het de bedoeling dat de gezamenlijk opgestelde kwaliteitseisen één op één worden overgenomen in de AMvB kwaliteitseisen? Is hier nog ruimte voor aanpassingen en toevoegingen, bijvoorbeeld de eis dat een individuele ondernemer maar met één handhavende instantie te maken krijgt? Is voorzien in een voorhangprocedure bij de AMvB kwaliteitseisen?

Aanwijzingsbevoegdheden

Met betrekking tot de uitvoering van de AMvB kwaliteitseisen milieu-handhaving wordt voorgesteld aan Gedeputeerde Staten de bevoegdheid te verlenen tot het geven van een aanwijzing aan Burgemeester en Wethouders, of aan het dagelijks bestuur van een waterschap (art. 18.3d). De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer krijgt verder een aanwijzingsbevoegdheid jegens het provinciaal bestuur (art. 18.3f). De leden van de CDA-fractie onderschrijven en ondersteunen de stelling in de memorie van toelichting, dat de aanwijzing slechts moet fungeren als een «politiek drukmiddel», en een «ultimum remedium» is, waarvan slechts als uiterste mogelijkheid gebruik gemaakt moet worden als vaststaat dat andere mogelijkheden geen oplossing kunnen bieden. Zij vinden ook dat het instrument van aanwijzing dan wel voorzien moet worden van een helder toetsingskader voor het nemen van dwangmaatregelen door de provincie. Uit het wetsvoorstel komt nog niet geheel duidelijk naar voren onder welke omstandigheden precies dwangmaatregelen door de provincie of door de minister genomen mogen worden. De exacte criteria aan de hand waarvan beoordeeld moet worden of een aanwijzing opportuun is, moeten in ieder geval duidelijk kenbaar zijn. Ook zouden de termen «coördinatie» en «regie» die met betrekking tot Gedeputeerde Staten in de memorie van toelichting door en naast elkaar gebezigd worden nader verhelderd moeten worden. Graag een nadere toelichting op dit punt.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid van een specifieke aanwijzing jegens het Openbaar Ministerie of een vertegenwoordiger van het OM. Kan toegelicht worden waarom de (dreiging met) een aanwijzing als «politieke drukmiddel»/«ultimum remedium» niet noodzakelijk of wenselijk wordt geacht met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van milieuregels? In welke concrete sturingsmogelijkheden voorzien de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet 1993 op dit punt? De leden van de PvdA-fractie vernemen graag wanneer de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, of Gedeputeerde Staten, na 1 januari 2005 een aanwijzing kunnen geven en hoe het mis moet gaan totdat er wordt ingegrepen? Het geven van een aanwijzing is nu gepresenteerd als uiterste redmiddel, maar de leden kunnen zich voorstellen dat het geven van een aanwijzing een veel effectievere stok-achter-de-deur zou kunnen zijn wanneer er een eenduidige handreiking ligt, waarin wordt aangegeven wanneer een aanwijzing te verwachten is. Wanneer mogen provincies dwangmaatregelen nemen en moet ook hiervoor niet een eenduidig toetsingskader komen?

Het gebruik van een aanwijzingsinstrument door Gedeputeerde Staten en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wordt voorgesteld als «ultimum remedium». De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de toevoeging «ultimum remedium» de slag-

kracht van het instrument aantast. Wat houdt de toevoeging ultimum remedium juridisch precies in? In hoeverre worden hierdoor voorwaarden verbonden aan de inzet van het aanwijzingsinstrument?

De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich veel voorstellen bij de overwegingen die de regering heeft om een aanwijzing als bedoeld in het voorgestelde artikel 18.3d lid 1 en 18.3f lid 1 niet open te stellen voor beroep. Wettelijk is immers bepaald dat een aanwijzing vooraf dient te worden gegaan door overleg met het betrokken bestuursorgaan, nog afgezien van de vigerende regelgeving en afspraken op basis waarvan handhavend optreden behoort plaats te vinden. Een aanwijzing vormt derhalve het sluitstuk, een «ultimum remedium». Toch vragen deze leden door wie de door Gedeputeerde Staten respectievelijk de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer gegeven en eventueel (indien de decentrale bestuursorganen binnen de gestelde termijn geen gehoor geven) uitgevoerde aanwijzing getoetst kan worden. Het is immers wel zaak dat de handhavingsactie plaatsvindt binnen de kaders van de wet- en regelgeving op milieugebied, alsmede van het provinciaal respectievelijk nationaal milieubeleidsplan. Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering nog uiteen te zetten hoe het uitsluiten van beroep zich verhoudt tot de Algemene Wet Bestuursrecht.

Provinciale of regionale handhavingsdienst (aanwijzing tot samenwerking)

De provincies krijgen vanaf 1 januari 2005 de mogelijkheid om onder voorwaarden (ook hier als «ultimum remedium») over te gaan tot het aanwijzen van gemeenten of waterschappen die een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) moeten aangaan (art. 18.3e). Bij die regeling moet een provinciale of regionale handhavingsdienst worden ingesteld ter behartiging van een doelmatige handhaving.

De leden van de CDA-fractie vragen nader in te gaan op het probleem dat een aanwijzing tot samenwerking moeilijk praktisch vormgegeven kan worden. Samenwerking kan wel onder druk organisatorisch op de rails worden gezet, maar een goed resultaat van juridisch afgedwongen samenwerking (WGR-kader) is dan nog geenszins gegarandeerd. Het mogelijk verplicht laten samenwerken van goed functionerende lichamen om «zwakke broeders» te helpen is op zich wel begrijpelijk, maar kan mogelijk tot regionaal-bestuurlijke complicaties leiden. Deze leden vragen zich in dit verband ook met de Vereniging Nederlandse Gemeenten af hoe voorkómen kan worden, dat gemeenten die de integrale handhaving (dus op meer gebieden dan milieuhandhaving) reeds goed hebben opgepakt en nu gedwongen kunnen worden samen te werken op alléén het gebied van de milieuhandhaving, veel werk over zullen moeten doen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe een regionale handhavingsdienst (ontstaan op grond van artikel 18.3 e, dus wanneer vrijwillige samenwerking niet van de grond is gekomen) effectief kan functioneren wanneer de betrokken bestuursorganen niet verplicht kunnen worden hun bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden over te dragen aan de betreffende handhavingsdienst. In hoeverre wordt een verplicht ingestelde handhavingsdienst zonder handhavingsbevoegdheden een lege huls? Kan de regering hier inzicht in verschaffen? Zoals ook de Raad van State aangeeft valt van een wettelijk opgelegd overleg weinig te verwachten indien de overlegpartners niet uit zichzelf overtuigd zijn van de wenselijkheid van overleg en samenwerking. Hoe ziet de regering dan een verplicht ingestelde handhavingsdienst functioneren wanneer het overdragen van handhavingsbevoegdheden een vrijwillige zaak is?

De leden van de VVD-fractie vragen zich tevens af in hoeverre het voorliggende wetsvoorstel een integrale handhaving van milieu-, ruimte- en bouwwetgeving in de weg kan gaan staan. Wat gebeurt er wanneer een gemeente haar handhavingstaken integraal georganiseerd heeft, voldoet aan de AMvB kwaliteitseisen en als gevolg van toepassing van artikel 18.3 e verplicht wordt tot deelname in een handhavingdienst voor de handhaving van milieuwetgeving?

Wat betreft de oprichting van een regionale of provinciale handhavingdienst vragen de leden van de ChristenUnie-fractie wat nu precies de gedachtengang is. Gaat het erom de achterblijvende slagvaardigheid van bevoegde gezagen te compenseren door samenvoeging van deskundigheid en capaciteit, of gaat het erom dat bepaalde handhavingproblemen dermate complex en grensoverschrijdend zijn dat organisatorische samenvoeging van de handhavingssambtenaren de doelmatigheid bevordert? Daarbij stellen de leden van de ChristenUnie-fractie tevens de vraag of handhavingbevoegdheden gedelegeerd worden aan de handhavingdienst, of dat de bevoegde gezagen en toezichthouders hun bevoegdheden alleen afgestemd gaan hanteren? Voorts vragen deze leden of het de bedoeling is dat de deelnemende bestuurslichamen op alle terreinen zullen samenwerken in de opgerichte handhavingdienst, of dat het wenselijk is de samenwerking binnen de dienst te beperken tot bepaalde terreinen van de handhaving waarop onvoldoende slagvaardigheid werd geconstateerd.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af hoe de provinciale of regionale handhavingdiensten zich zullen verhouden tot het overlegorgaan zoals bedoeld in het voorgestelde artikel 18.3b. Betekent oprichting van een provinciale of regionale handhavingdienst dat dit orgaan niet meer zal hoeven te functioneren?

De leden van de SGP-fractie menen dat een provinciale of regionale milieudienst op zichzelf geen garantie biedt voor een betere handhaving. Bovendien kunnen ook alternatieven zoals integratie van handhaving op het terrein van milieu, ruimtelijke ordening en bouwen, oplossingen aanreiken voor een inadequate handhaving. Dient derhalve de wettelijke regeling niet veeleer te werken als stok achter de deur, waarbij er ruimte blijft voor allerlei maatwerkoplossingen?

De leden van de SGP-fractie informeren in dit verband of in ieder geval voorkomen zal worden, dat goed functionerende gemeenten ongewild worden betrokken in een gedwongen samenwerkingsverband of regionale handhavingdienst. Is dit gegarandeerd? Geldt dit ook voor die gemeenten die thans reeds integraal handhaven, dus op meer gebieden dan de milieuhandhaving? Voor hen zou een gedwongen samenwerking op alleen het gebied van milieuhandhaving immers belangrijke nadelen oproepen.

Omvang samenwerkingsgebied

In beginsel wordt het grondgebied van de politieregio als het kleinste acceptabele samenwerkingsgebied beschouwd. De argumenten voor de schaalgrootte en de gewenste zekere «robuustheid» van een handhavingdienst zijn op zich wel begrijpelijk, maar de leden van de CDA-fractie vragen zich af of deze bepaling nog wel voldoende ruimte laat voor maatwerk. Deze leden merken voorts nog op dat tot de zes provincies die samenvallen met een politieregio, anders dan in de voetnoot wordt gesteld, niet de provincies Gelderland en Overijssel horen (die respectievelijk 3 en 2 politieregio's kennen), maar wel Zeeland en Utrecht.

In het wetsvoorstel wordt de minimale omvang van het grondgebied van een handhavingsdienst gesteld op de omvang van het grondgebied van de politieregio. Het wetsvoorstel zou ook mogelijkheden bieden om hiervan af te wijken. De leden van de VVD-fractie willen graag weten op welke gronden en door wie kan worden besloten tot een kleinere schaal-grootte van een samenwerkingsverband dan een politieregio.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het een hele stap om door middel van een lex specialis te regelen dat met de dagelijks besturen van een waterschap een gemeenschappelijke regeling kan worden getroffen. Deze bestuurslichamen werden tot nu toe buiten de Wgr gehouden, mede gelet op hun functionele taakstelling, waarmee andere bestuurlijke belangen niet lichtvaardig mogen interfereren. Deze leden vragen zich af of er niet extra complicaties optreden wanneer de grenzen van het handhavingsgebied van een op te richten handhavingsdienst slechts gedeeltelijk samenvallen met die van een waterschap. Leidt een dergelijke situatie niet tot extra druk op de uitvoeringscapaciteit van de waterschappen, omdat zij plotseling te maken krijgen met twee handhaving-regimes?

De leden van de SGP-fractie betwijfelen of het aanhouden van de minimale schaalgrootte van een politieregio om een samenwerkingsverband in op te zetten, gewenst is. Dient de regio waarbinnen zal worden samengewerkt niet op maat te worden gekozen?

Beroepsmogelijkheden

De leden van de CDA-fractie stemmen in met de voorgestane versterking van de bevoegdheden van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door de toekenning van een vorderingsbevoegdheid (art 18.8a), waardoor de minister in concrete zaken de bevoegdheid krijgt een handhavingsactie van een provincie, gemeente of waterschap te vorderen. Ook van deze vorderingsbevoegdheid kan een belangrijke positieve stimulans uitgaan om in concrete gevallen goed en consequent te handhaven. Tegen de vorderingsbevoegdheid van de minister zal geen beroep openstaan. Als belangrijk argument wordt genoemd het «tegengaan van juridisering». Dit lijkt deze leden geen echt valide argument: alles wat de overheid doet dient op een controleerbare wijze aan de eisen van het recht te voldoen. Het argument lijkt ook ontkracht te worden doordat in de memorie van toelichting ook opgemerkt wordt dat een gang naar de burgerlijke rechter wél mogelijk is. De argumenten tegen een beroepsmogelijkheid die aangevoerd worden in de artikelsgewijze toelichting lijken deze leden ook niet echt steekhoudend. Waarom zou een beroepsrecht voor het betrokken bestuursorgaan geen meerwaarde hebben? Het gegeven dat een vorderingsbeschikking wordt voorafgegaan door inspraak lijkt deze leden ook geen argument. Dit is immers bij de milieuvergunning ook het geval. Dat een bestuursorgaan vervolgens nog kan besluiten géén gevolg te geven aan een vordering vinden deze leden ook geen sterk argument. Bestuurlijke ongehoorzaamheid moet immers zoveel mogelijk voorkomen worden. Deze leden zijn niet overtuigd dat een beroepsmogelijkheid niet wenselijk is. Een eventueel beroep zou ook geen schorsende werking behoeven te hebben, en dus ook niet hoeven te leiden tot vertraging.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom tegen het aanwijzingsbesluit op grond van artikel 18.3e lid 1 van Gedeputeerde Staten wél, en tegen het aanwijzingsbesluit van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op grond van artikel 18.3f, lid 1 onderdeel b, geen beroep open staat.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat door de VNG is betoogd, dat onvoldoende helder is gemaakt in welke gevallen de provincie dwangmaatregelen mag nemen. Door dit niet duidelijk vast te leggen, is ook de mogelijkheid om in beroep te gaan tegen de beslissing lastig, omdat een gemeente niet weet waarvan zij nu precies beschuldigd wordt. Wil de regering dit gevraagde voorspelbare toetsingskader voor het nemen van dwangmaatregelen door de provincie nog eens geven en kort toelichten?

Verhouding met de VROM-inspectie

De taakvelden van Gedeputeerde Staten en de VROM-inspectie met betrekking tot de milieuhandhaving raken en overlappen elkaar (mogelijk). De meer «zaakgerichte» insteek van de VROM-inspectie en de meer proces- en kwaliteitszorggerichte insteek van de provincie langs de lijnen van het wetsvoorstel zijn niet strikt gescheiden en waarschijnlijk ook niet strikt te scheiden. Met het Interprovinciaal Overleg (IPO) zijn de leden van de CDA-fractie van oordeel dat goede werkafspraken op dit punt echt noodzakelijk zijn. Hoe deze afspraken tot stand zouden moeten komen wordt in de memorie van toelichting niet geheel duidelijk. Competentie-strijd en verschil van waardering van waarnemingen, met alle mogelijke gevolgen van dien, moeten voorkomen worden.

Financiële gevolgen van het wetsvoorstel

Opgemerkt wordt dat de beleidsontwikkelingen met betrekking tot de verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving niet leiden tot financiële gevolgen voor de overheid, anders dan dat zij de haar ter beschikking staande gelden mogelijk anders, efficiënter en doelmatiger, zal moeten inzetten. De leden van de CDA-fractie zijn er niet geheel van overtuigd, dat de verbetering van de handhaving niet zal leiden tot extra kosten voor de decentrale overheden. Het stellen van scherpere eisen aan de handhaving leidt weliswaar niet tot «nieuwe» handhavingstaken voor medeoverheden, maar waarschijnlijk wel tot méér handhavingactiviteit, waar dus méér mensen en méér middelen mee zijn gemoeid. Overigens zouden gemeenten natuurlijk wel binnen de gemeentelijke organisatie tot een herverdeling van middelen en mensen kunnen besluiten, waarbij kan worden gedacht aan een verschuiving van mensen en middelen van beleidsontwikkeling naar handhaving. De leden van de CDA-fractie zien hierop graag een reactie van de regering.

Evaluatie

De leden van de CDA-fractie hebben begrip voor de gekozen korte evaluatieperiode van twee jaar, maar het is de vraag of al na twee jaar een goed en volledig beeld gegeven kan worden van de werking van de wet. Het bepalen van twee evaluatiemomenten – na twee jaar, en na de gebruikelijke vijf jaar – ware te overwegen.

Het wetsvoorstel is er op gericht om de handhavingstructuur goed te regelen. De leden van de PvdA-fractie willen weten wat geschiedt als uit de evaluatie na 2 jaar blijkt dat het toch niet goed gaat? Wat is dan de stok-achter-de-deur? Waarom wordt nu niet al aangegeven welke dwingende maatregelen dan worden genomen?

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Halen