

Vergaderjaar 2005–2006

30 050

Handhaven en gedogen

Nr. 3

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 21 september 2005

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), Voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (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), Fierens (PvdA), Ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijsen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD), Lenards (VVD).

Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koser Kaya (D66), Gerkens (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD), Van der Sande (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), Ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Vacature (LPF), Vacature (SP). Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout

De commissies voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹, voor Justitie² en voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit³ hebben een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van het rapport «Handhaven en gedogen» van de Algemene Rekenkamer (Kamerstuk 30 050, nr. 2).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 20 september 2005. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Buijs

De voorzitter van de commissie Justitie,
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De adjunct-griffier van de commissie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van Halen

(CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Hermans (LPF), Vergeer (SP).

³ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Ondervoorzitter, Vos (GL), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Snijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Herben (LPF), Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GL), Koopmans (CDA), Van der

Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijsen (PvdA), Nijs MBA (VVD), Lenards (VVD).

Plv. leden: Slob (CU), Vendrik (GL), Spies (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ten Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Vacature (CDA), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Vacature (SP), Van As (LPF), Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GL), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA), Veenendaal (VVD), Örgü (VVD).

Vragen en antwoorden

1

Wat komt er van de integrale aanpak terecht die wordt bepleit met het invoeren van handhavingsarrangementen tussen politie, justitie, energie-bedrijven, woningbouwverenigingen, belastingdienst, sociale dienst e.a. in diverse steden, waardoor uitwisseling van informatie en optreden eenvoudiger worden en een breder pakket van sancties beschikbaar komt?

Door samenwerking van organisaties (gemeente, politie, corporaties, nutsbedrijven, sociale dienst, belasting, inspecties) kan effectiever worden opgetreden tegen bijvoorbeeld illegalen en onrechtmatige doorverhuur van woningen. In het Algemeen Overleg van 21 juni 2005 heeft de minister van VROM u toegezegd per brief nader te informeren over enkele resterende punten. In die brief zal ook nader worden ingegaan op integrale inspecties.

2 en 3

Wat gaan de onderscheiden ministeries doen om te bevorderen dat de handhavers wel weten in welke mate hun handhavingsinspanningen bijdragen aan de naleving van regels en wetten en aan de oplossing van achterliggende problemen? Is het in dit verband niet noodzakelijk een plan van aanpak te maken?

Welke termijn is aanvaardbaar om de gewenste doelstelling te halen?

Het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie heeft samen met de inspecties een leidraad effectmeting bij inspecties ontwikkeld.

Deze leidraad stelt inspecties beter in staat om de effecten van hun handelen in beeld te brengen. Met behulp van deze leidraad zullen de inspecties de komende tijd gaan experimenteren. Medio 2006 zal er een conferentie worden georganiseerd waarbij het gebruik van dit instrument zal worden geëvalueerd.

4

Op welke termijn kan er duidelijkheid zijn over de vraag hoe en tegen welke prijs de risico's teruggedrongen kunnen worden waaraan burgers blootstaan bij de intensiteit van de handhaving waarvoor gekozen wordt?

Deze vraag valt niet in zijn algemeenheid te beantwoorden. Het inschatten van de aard en de omvang van risico's die het niet of minder handhaven van bepaalde regelgeving met zich meebrengt, maakt onderdeel uit van de afwegingen en keuzes die in het kader van programmatisch handhaven door ieder ministerie afzonderlijk worden gemaakt. Over de werkwijze van programmatisch handhaven en de toepassing daarvan op rijksniveau heeft de minister van Justitie uw Kamer geïnformeerd bij brief van 22 februari 2005 (Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 VI, nr. 111).

5

Wanneer zal er overeenstemming bestaan over de wenselijkheid van het vastleggen van de beoogde nalevingniveaus?

Zoals in de reacties van de betrokken bewindspersonen aan de Algemene Rekenkamer is weergegeven wordt de aanbeveling om beoogde naleving-niveaus te expliciteren, onderschreven. Waar op dit moment de discussie over gaat, is de wijze waarop inzicht in het handhavingsbeleid moet worden gegeven, hoe gedetailleerd die informatie moet zijn en aan wie deze informatie kenbaar moet worden gemaakt. Dit vraagstuk wordt momenteel behandeld in het kader van het interdepartementale project

Rijk aan Handhaving en zal resulteren in een gemeenschappelijke beleidslijn die begin 2006 bij de departementen en de toezichthouders zal worden geïntroduceerd.

6

Er worden vier oorzaken genoemd waarom toetsing van wetten en regels niet altijd iets oplevert. Welke maatregelen staat de regering voor om dit te verbeteren?

De volgende vier oorzaken worden genoemd:

1. de toetsing vindt te laat in het wetgevingsproces plaats;
2. in de politieke besluitvorming geven andere elementen de doorslag;
3. normen die niet wettelijk verankerd worden vallen er buiten;
4. in amendementen op wetten is niet altijd aandacht voor de consequenties voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Ad 1. In het antwoord op vraag 12 wordt ingegaan op het moment waarop de toetsing van de handhaafbaarheid plaatsvindt.

Ad 2. Uiteindelijk is alle wetgeving een vrucht van politieke besluitvorming, waarin verschillende elementen tegen elkaar worden afgewogen. De handhaafbaarheid van wetgeving behoort één van de belangrijkste elementen te zijn, maar in voorkomende gevallen kunnen andere elementen de doorslag geven. Dat kan betekenen dat een optie wordt gekozen die vanuit handhavingsoptiek niet als optimaal kan worden beschouwd. Ik beschouw dit als een gegeven waar geen maatregelen tegen kunnen, maar ook niet zouden moeten worden genomen. Uiteraard zal ook in die situatie wel alles in het werk worden gesteld om de handhaving in de praktijk op een voldoende niveau te krijgen of te houden.

Ad 3. Het is niet geheel duidelijk waarop wordt gedoeld. In het licht van het legaliteitsbeginsel zijn overheidsnormen steeds wettelijk verankerd. Alleen bij zuivere zelfregulering is dat niet het geval, maar deze normering valt buiten de reikwijdte van de overheid. Wellicht wordt gedoeld op het feit dat de toetsing van regelgeving door het ministerie van Justitie alleen wetten in formele zin en algemene maatregelen van bestuur betreft en niet ministeriële regelingen. In verband daarmee kan erop worden gewezen dat er wel mechanismen voor kwaliteitsborging binnen verschillende ministeries zijn. Daarnaast zijn de reikwijdte van de grondslagen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid en de wijze waarop deze zullen worden ingevuld belangrijke elementen bij de toetsing door Justitie. Volgens aanwijzing 25 van de Aanwijzingen voor regelgeving dient de delegatie in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd. Een mogelijke beperking van de handhaafbaarheid van de regelgeving door voorschriften op het niveau van een ministeriële regeling kan op die manier zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarnaast speelt het ministerie van Justitie een voorlichtende rol met betrekking tot de beoordeling van de handhaafbaarheid van regelgeving door de diverse departementen. Zo is door het ministerie van Justitie de Tafel van Elf ontwikkeld om de handhaafbaarheid van regelgeving door de departementen zelf te laten onderzoeken.

Ad 4. De aandacht voor de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van amendementen op wetten beschouw ik in de eerste plaats als een zaak van de Tweede Kamer zelf. Uiteraard zal een desbetreffende minister in zijn of haar reactie op een amendement aandacht (dienen te) geven aan deze aspecten, zodat de Kamer deze in zijn oordeel kan betrekken.

Op welke manier zal het toetsen van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid worden geïntegreerd in het wetgevingsproces?

Sinds 1995 bestaat de zogenoemde Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets (U&H-toets). Deze toets bestaat uit een aantal vragen die beogen de effecten van regelgeving voor uitvoeringsinstanties en rechterlijke macht (OM en ZM) in kaart te brengen. De ministeries voeren deze toets uit op voorgenomen regelgeving die naar verwachting effecten heeft op deze aspecten.

De laatste jaren is voorts de trend waarneembaar dat ministeries uitvoerende en handhavende instanties al in een vroeg stadium van het beleids- en wetgevingsproces betrekken om met U&H-aspecten rekening te kunnen houden. Ook is veelal voorzien in een vast moment voor het horen van deze partijen in het wetgevingsproces, meestal tegelijk met het consulteren van externe adviesorganen en belangenorganisaties. Op deze manier wordt deze toetsing steeds meer als vast onderdeel geïntegreerd in het beleids- en wetgevingsproces.

Hoe zal de prioritering in de politieke besluitvorming worden onderzocht? Zullen deze prioriteiten centraal worden gestuurd?

Waar met deze vragen precies op wordt gedomd, is mij onduidelijk. Er is door het kabinet geen onderzoek naar de prioritering in de politieke besluitvorming aangekondigd. Waar het om gaat is dat prioritering van toezicht- en handhavingstaken het resultaat is van een transparant en rationeel proces, waarover vooraf en achteraf verantwoording kan worden afgelegd. Zoals in de antwoorden op eerdere vragen is toegelicht, maakt deze werkwijze onderdeel uit van het concept programmatisch handhaven dat momenteel op de departementen wordt geïmplementeerd.

Op welke termijn is duidelijk aan welke zorgvuldigheidseisen de argumenten van gemeenten moeten voldoen bij het afwijken van de normen voor het vgs?

Zijn er zorgvuldigheidseisen voor het afwijken van veiligheidsnormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen? Zo ja, wat houden deze in? Zo neen, bent u van plan deze centraal op te leggen?

De risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn neergelegd in de circulaire van de Ministers van VenW en VROM, getiteld Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (RNVGS). Voor de operationalisering van het in die circulaire beschreven Rijksbeleid wordt een handreiking geschreven die zoveel mogelijk op dezelfde leest zal zijn geschoeid als de reeds beschikbare handreiking voor inrichtingen.

Er kan in principe niet worden afgeweken van de norm voor het plaatsgebonden risico (PR). Dat betekent dat er geen discussie kan zijn over de ligging van de zogenaamde kwetsbare bestemmingen (woonwijken etc.) in lokale ruimtelijke besluiten, gelet op PR. Voor beperkt kwetsbare bestemmingen (een enkel huis; kleine kantoren; bedrijven die zelf geen externe veiligheidsrisico's veroorzaken etc.) is afwijking wel mogelijk mits dat niet leidt tot overschrijding van de bij het vervoer geldende PR-norm voor bestaande situaties. Die normwaarde is gelijk aan het risiconiveau dat in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (BEVI) als saneringsgrens voor bestaande situaties bij inrichtingen wordt gehanteerd. Een dergelijke afwijking van de norm voor het PR kan slechts om gewichtige redenen plaatsvinden. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om economische, maatschappelijke of planologische redenen. De afweging van de in het geding

zijnde belangen kan worden gebruikt bij de motivering om van de PR-norm af te wijken.

Voor het groepsrisico is er geen norm maar geldt een zogenaamde oriëntatiewaarde. Het locale bevoegd gezag voor de ruimtelijke ordening moet een transparante afweging over het groepsrisico maken. Deze verantwoordingsplicht staat beschreven in de handreiking «verantwoordingsplicht groepsrisico».

11

Welke rol spelen de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat in het toezicht op het vervoer van gevaarlijke stoffen? Worden de twee handhavende instanties door elkaar geïnformeerd?

De VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat hebben op verschillende niveaus, zowel strategisch als tactisch/ operationeel overleg met elkaar. Op bestuurlijk niveau vindt periodiek overleg plaats tussen de bestuurders van beide organisaties. De hoofden handhaving hebben geregeld overleg betreffende de tactisch/operationele uitvoering. Bij het opstellen van de jaarwerkplannen informeren de diensten elkaar over de thema-acties, speerpunten en worden afspraken gemaakt over gezamenlijke controles. De resultaten van verschillende handhavingacties worden met elkaar uitgewisseld.

In het kader van het Programma Andere Overheid is een pilot-project uitgevoerd naar de samenwerking tussen inspecties bij transportcontroles. Het streven daarbij is om door middel van integrale transportcontroles, de toezichtslasten voor de het bedrijfsleven te verlagen en de efficiency en effectiviteit van het toezicht te versterken. Uit dit pilotproject is gebleken dat op het terrein van de controle op het vervoer van gevaarlijke stoffen en de controle op de overbrenging van afvalstoffen, er mogelijkheden zijn voor het stroomlijnen van de competenties en bevoegdheden van inspecties. Dit zal in de follow up van het project nader worden opgepakt (zie antwoord vraag 32).

12

Overweegt de regering de toetsing op handhaafbaarheid eerder in het wetgevingsproces te laten plaatsvinden? Zo ja, op welke wijze wordt dit ingevuld?

In 2003 is de structuur voor effectbeoordeling van voorgenomen regelgeving, bestaande uit de Bedrijfseffectentoets, de Milieueffectentoets en de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets, aangevuld met een quick scan voor beleidsvoornemens die tot regelgeving leiden. Deze quick scan bevat onder meer een eerste inschatting van de gevolgen van een voorgenomen maatregel voor uitvoerende en handhavende instanties.

In het najaar van 2004 is de procedure van de quick scan geëvalueerd. Uit die evaluatie kwam naar voren dat het instrument nog niet optimaal werkt. Naar aanleiding van deze evaluatie wordt gezien hoe de structuur en het instrumentarium kunnen worden aangepast en verbeterd. Een eerste stap daartoe is de ontwikkeling van de zgn. Werkbaarheidsanalyse door het Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie, een instrument waarmee beter naleefbaar, handhaafbaar en uitvoerbaar beleid ontwikkeld kan worden. Dit instrument wordt momenteel in het kader van het project Rijk aan Handhaving bij enkele departementen geïntroduceerd.

Het is de bedoeling tot een betere fundering van de keuze van beleidsinstrumenten te komen, waarbij het terugbrengen van regeldruk centraal staat. Een element van regeldruk is ook welke kosten en baten een voorname voor overheidsinstanties onderling oplevert. Integratie van verschillende instrumenten en procedures voor effectbeoordeling zal aan

die vermindering van regeldruk een belangrijke bijdrage kunnen leveren. Gelet op de wens van een bredere benadering vindt over een nieuwe invulling nauw overleg plaats tussen de ministeries van Justitie, BZK, EZ en Financiën. De minister van Justitie zal uw Kamer nader inlichten over de voornemens terzake zodra daarover meer duidelijkheid bestaat.

13

Deelt de regering de definitie van handhaving die de Algemene Rekenkamer hanteert en geeft het rapport van de WRR over publieke dienstverlening aanleiding anders naar handhaving te kijken?

Onder «handhaving» verstaat het kabinet: het verzamelen van informatie of burgers, bedrijven en instellingen zich houden aan de gestelde regels (normen), het oordelen daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren, met de mogelijkheid van toepassing van dwang. Een onderscheid met het begrip toezicht vormt de mogelijkheid tot de toepassing van dwang bij de interventie. Het kabinet zal dit jaar in de nieuwe Kaderstellende visie op toezicht nader ingaan op de raakvlakken tussen toezicht en handhaving.

14

Is er ook sprake van gedogen wanneer wordt afgezien van het handhaven van wetten en wettelijke normen omdat dat feitelijk niet mogelijk is en de overheid noodgedwongen ruimte laat voor zelfregulering?

Gedogen is het onder voorwaarden wel kunnen maar niet willen handhaven. Wanneer handhaven feitelijk niet mogelijk is, kan er dus geen sprake zijn van gedogen.

15 en 16

Hoe staat het op dit moment met de voorbereidingen voor de wettelijke regeling voor externe veiligheid die al geruime tijd wordt aangekondigd? Welke stappen zijn tot nu toe gezet? Wordt daarbij uitgegaan van oriënterende waarden?

Wanneer zullen de normen voor de externe veiligheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen wel kracht van wet hebben?

De voorbereidingen voor de wettelijke regeling van het externe veiligheidsbeleid voor het vervoer van gevaarlijke stoffen zijn gestart. De komende maanden wordt de laatste hand gelegd aan het zogeheten consequentieonderzoek. In dit onderzoek zijn de gevolgen van een wettelijke verankering van de risiconormen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen geïnventariseerd. Op basis van de voorlopige resultaten lijkt een wettelijke verankering van de risiconormen haalbaar.

Het voornemen is de normen wettelijk te verankeren door middel van een basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Bij de aanwijzing van het basisnet wordt een gebruiksruimte voor het vervoer van gevaarlijke stoffen vastgesteld alsmede een daaraan gekoppelde veiligheidszone voor de ruimtelijke ordening. Daarbij kunnen globaal drie categorieën onderscheiden worden:

- Een categorie waarin geen beperkingen gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en wel voor de ruimtelijke ordening
- Een categorie waarin zowel beperkingen gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen als voor de ruimtelijke ordening
- Een categorie waarin wel beperkingen gelden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen en geen voor de ruimtelijke ordening

Daarnaast zal een basisnettoets (verruimde reikwijdte) worden ontwikkeld. De principes van het basisnet zullen worden uitgewerkt in de aan u toegezende nota vervoer gevaarlijke stoffen.

17

Kunnen handhavers nog wel adequaat handelen zonder dat hun juridisch instrumentarium wordt aangepast?

In beginsel hebben handhavers een heel arsenaal aan instrumenten tot hun beschikking. Hierbij kan men denken aan voorlichting, handhavingscommunicatie, optimaliseren van de dienstverlening, drang, dwang en sancties. Binnen de categorie drang, dwang en sancties heeft men vaak ook verschillende opties. Zo kan men optreden als civiele partij en bijvoorbeeld nakoming of dwangsommen eisen voor de rechter. Daarnaast kan men bestuursrechtelijk optreden. In dit kader zijn stillegging, bestuursdwang, last onder dwangsom en soms bestuurlijke boete mogelijk. Verder kunnen veel normen in de ordeningswetgeving ook strafrechtelijk gehandhaafd worden. Al deze instrumenten stellen de handhavers doorgaans in staat om adequaat te handelen.

18 en 19

Dient het expliciet aangeven van datgene waaraan bij de handhaving weinig of geen aandacht wordt besteed, niet beter te worden geborgd? Neemt de regering de visie van de Algemene Rekenkamer over en zo ja op welke termijn is dit gerealiseerd?

Zoals ik in de antwoorden op de vragen 5 en 8 heb aangegeven, wordt aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer om nalevingsniveaus te expliciteren en duidelijk te maken welke wetsbepalingen en normen prioriteit hebben en wat dat betekent voor de handhaving van de overige wetsbepalingen, uitvoering gegeven met het invoeren van het concept van programmatisch handhaven op de departementen.

20

Wanneer kan een voorstel tegemoet worden gezien om van risico's langs bestaande bebouwing wel een analyse te maken en wanneer wordt in wetgeving vastgelegd wie dit moet doen?

De zogeheten risicoatlassen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat bevatten globale informatie over de omvang en de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen op de meest belangrijke routes van Nederland. De risicoatlassen geven een indicatie van mogelijke overschrijdingen van risiconormen.

Het consequentieonderzoek, waaraan de komende maanden de laatste hand wordt gelegd, geeft een concreter beeld van de overschrijdingen van de norm voor het plaatsgebonden risico en het groepsrisico. Daarbij is niet alleen gekeken naar knelpunten als gevolg van huidige ontwikkelingen op het gebied van vervoer en ruimtelijke ordening maar ook naar knelpunten als gevolg van toekomstige ontwikkelingen op het gebied van vervoer en ruimtelijke ordening. Ook is nagegaan hoe de knelpunten kunnen worden opgelost.

Daarnaast is in het BEVI (voor inrichtingen) en de circulaire RNVGS (voor vervoer) reeds vastgelegd dat de infrabeheerder (bij toename van risico bij vervoer) en de bouwende gemeente (bij voorgenomen nieuwe kwetsbare bestemmingen) de nieuwe ontwikkelingen aan de risiconormen toetsen.

21

Zijn er al stappen genomen om de AID de mogelijkheid gegeven om bestuursrechtelijke sancties te treffen en zo ja, hoe zal dit worden vormgegeven?

Een diversificatie van sanctiemogelijkheden met betrekking tot de visserij-regelgeving is wenselijk. In overleg met betrokkenen, waaronder het ministerie van Justitie, worden momenteel aanvullende handhavings-mogelijkheden verkend, gericht op de verbetering van naleving van regel-geving.

22

Kan de regering mededelen wat de stand van zaken is in Europa op het gebied van normstelling voor externe veiligheid en welke ontwikkelingen de komende jaren op dit gebied verwacht worden? Hoe verhoudt de Nederlandse situatie rond normstelling voor externe veiligheid zich tot die in andere EU-lidstaten?

De Seveso II richtlijn stelt (in artikel 12) dat de lidstaten er zorg voor moeten dragen bij besluiten inzake de ruimtelijke ordening rekening te houden met de noodzaak dat op lange termijn afstand wordt gehouden tussen Seveso inrichtingen en bebouwing. Hoe de lidstaten dit in hun eigen wetgeving moeten implementeren is niet voorgeschreven. De stand van zaken in Europa op het gebied van normstelling voor externe veilig-heid is daardoor zeer divers te noemen. De meeste naburige lidstaten hebben wel een normstelling voor Seveso II inrichtingen. Een vergelijking tussen de hoogte en werking van die normen is echter moeilijk te maken door verschil in risicobenaderingen, ruimtelijke ordenings- en handha-vingssystemen.

Momenteel richt de aandacht van de Europese Commissie zich vooral op het vaststellen van een «guidance» (handreiking) voor de implementatie van artikel 12 van de Richtlijn dat zich richt op de doorwerking van het externe veiligheidsbeleid in de ruimtelijke ordening.

23

Zijn er gevallen waarin u bezwaar heeft aangetekend tegen bestemmings-plannen waarbij het maximaal aanvaardbare risico werd overtreden in het ruimtelijk beleid? Zo ja, waar was dat? Zo neen, is het maximaal aanvaardbare risico nooit overschreden door gemeenten?

Ja, het aantekenen van bezwaar gebeurt door gebruik te maken van de daarvoor in de Wet ruimtelijke ordening bestaande mogelijkheden. In de meeste gevallen (> 95%) door in bestuurlijk overleg of schriftelijk te reageren op (voor)ontwerpen van bestemmingsplannen. Dit geldt ook voor de zogenaamde artikel 19 procedures. Niet altijd zijn laatstge-noemden (op tijd) bekend. In een enkel geval vindt de reactie plaats door het indienen van zienswijzen en bedenkingen.

Sinds de maximaal aanvaardbare risico's in 1996 zijn beschreven in de Nota risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, hebben VROM-Inspectie, Rijkswaterstaat en Prorail tenminste 100 keer schriftelijk aandacht gevraagd voor het aspect externe veiligheid.

Voor het spoor zijn er bijvoorbeeld bedenkingen ingediend voor Amers-foort het centraal Stadsgebied en in Hilversum voor het gebied langs het spoor.

Voor de weg betekent dit dat in een drukke regio als Zuid-Holland onge-veer 60 keer schriftelijk aandacht is gevraagd voor externe veiligheid en in een minder drukke regio als IJsselmeergebied tussen 5 en 10 keer. Voor de Randstad constateert Rijkswaterstaat dat het steeds vaker nodig is om specifieke aandacht te vragen voor de externe veiligheidsrisico's en ook dat gemeenten steeds vaker gemotiveerd afwijken van de richtlijnen voor omgang met die risico's. Buiten de Randstad leidt dit er meestal toe dat gemeenten de voorontwerpen aanpassen.

In een aantal gevallen werd het ontwerpen na het (voor)overleg niet aangepast:

- In de regio IJsselmeergebied de rijksvaarweg Amsterdam–Lemmer
- In de regio Utrecht de rijksweg Oud-Zandbergen Zeist.
- In de regio Zuid-Holland de vinex locatie Carnisseland Noord, gemeente Barendrecht.
- In de regio Zuid-Holland het plan Leerpark voor uitbreiding van een scholencomplex in de gemeente Dordrecht.

24

Zijn er zaken waarin de VROM-Inspectie in beroep is gegaan bij de Raad van State, teneinde het maximaal aanvaardbare risico veilig te stellen in bestemmingsplannen. Zo ja, waar was dat? Zo neen, is het maximaal aanvaardbare risico niet overschreden door gemeenten?

In het kader van de bestemmingsplanprocedure staan de VROM-Inspectie diverse instrumenten om de rijksbelangen te borgen, zoals vastgelegd in de regelgeving. In het recente verleden is er geen aanleiding geweest om beroep in te stellen.

Voorgaande neemt niet weg dat in het feitelijk gebruik situaties kunnen optreden, waarbij een interventie vanuit het rijk wordt ingezet. Zo heeft de VROM-Inspectie in het verleden bijvoorbeeld bij het bevoegd gezag verzocht een vergunning in te trekken of bij een gemeente een verzoek tot handhaving ingediend.

25

Welke maatregelen gaat u nemen tegen het nieuw stedelijk gebied langs de Zuidas dat de normen voor externe veiligheid niet haalt?

In het Kabinetsstandpunt Ketenstudies is aangegeven dat de LPG-transporten vanuit de terminal in Amsterdam bij de realisering van het dokmodel zodanig gerouteerd zullen worden dat het transport van LPG (LPG is dominant in de risicoberekeningen voor externe veiligheid) niet prohibitief is voor de ruimtelijke ambities voor de Zuidas in Amsterdam. Andere gevaarlijke stoffen worden zonodig ook bij deze herroutering betrokken.

26

Bent u op de hoogte van het feit dat tijdelijkheid en explicitering niet van toepassing zijn op de ontwikkeling van nieuw stedelijk gebied langs de Zuidas? Zo ja, bent u voornemens hier handhavend op te treden? Zo neen, waarom niet.

Om een toekomstige overschrijding van het groepsrisico langs de Zuidas-ontwikkeling te voorkomen zal het vervoer van LPG worden omgeleid via de A9. Door de omlegging van het LPG-transport zal de veiligheidssituatie ter plekke sterk verbeteren. Van gedogen is dan ook geen sprake; wel van het voorsorteren op een veiliger situatie in de toekomst. In dit licht zijn de begrippen tijdelijkheid en explicitering niet van belang.

27 en 30

Voor bestaande situaties waarin het GR en/of PR door het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt overschreden, is niet bepaald wie er handhavend moet optreden. Welke maatregelen kunnen worden genomen om hierover meer duidelijkheid te laten ontstaan? Kan de regering meedelen welke overheid waarvoor verantwoordelijk is als het gaat om EV?

Wie is verantwoordelijk voor handhaving op bestaande situaties waarin het groepsrisico en/of het plaatsgebonden risico door het vervoer van gevaarlijke stoffen wordt overschreden?

Er zijn op dit moment geen situaties waarbij de PR-norm voor bestaande situaties wordt overschreden. Wel is het zo dat er enkele plaatsen zijn met een (te) hoog groepsrisico waarvoor een oriëntatiewaarde (dus geen dwingende norm) geldt. Door middel van bijvoorbeeld instrumenten die zijn ontwikkeld in de Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG wordt wel gepoogd om aan de oriëntatiewaarde voor het GR te voldoen.

De norm voor het PR bij nieuwe situaties is dwingend voor kwetsbare objecten; dezelfde hoogte van risico wordt gehanteerd als richtwaarde voor beperkt kwetsbare objecten. De infrabeheerder (bij toename van risico bij vervoer) en de bouwende gemeente (bij ruimtelijke plannen die de bouw van nieuwe kwetsbare objecten mogelijk maken) toetsen de nieuwe ontwikkelingen aan de norm voor het PR. Het zijn de inspecties en de provincie die hierop toezicht kunnen houden .

28

Veranderingen in het vgs worden niet (systematisch) gesignaleerd, noch vertaald in consequenties voor de externe veiligheid en maatregelen om die veiligheid te herstellen. Acht de regering meer inzicht hierin wenselijk? Zo ja, op welke manier denkt zij dit vorm te kunnen geven, met name wat betreft het wegvervoer?

Er worden zogenaamde risicoatlassen uitgebracht met globale informatie over de omvang en de risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen op de meest belangrijke routes van Nederland. Tevens is er een bestaande handreiking «externe veiligheid vervoer» waarin tabellen zijn opgenomen waarmee zonder ingewikkeld rekenwerk direct kan worden afgelezen of een normoverschrijding vanwege te hoog risico aan de orde kan zijn. Er is eveneens een speciaal rekeninstrument ontwikkeld waarmee snel en zonder veel voorkennis op dit gebied een specifieke situatie kan worden doorgerekend. Ook is geregeld dat er enkele kennisinstituten aanspreekbaar zijn. Dit zijn met name het RIVM, de AVV en de bouwdienst van rijks-waterstaat. De procedures voor handelen zijn expliciet vastgelegd in de circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen.

Niet elke verandering in het vervoer leidt automatisch tot een overschrijding van risiconormen. Zoals beantwoord in vraag 27 ligt het proces van signaleren van problemen bij de infrabeheerders die eraan gehouden zijn om dan passende maatregelen te nemen in overleg met betrokkenen.

Er zijn diverse mogelijkheden om de risico's bij het vervoer te verlagen, maar het is niet altijd bekend wat de risicoreductie van die maatregelen is. Daarom herkent het ministerie van VenW de mogelijkheden van een zogeheten causaal model. Dat wil zeggen dat meer op detailniveau bekend wordt welke factoren in welke mate het risico van dergelijk vervoer bepalen.

Tot slot wordt opgemerkt dat, om veranderingen in het wegvervoer beter te kunnen signaleren, gewerkt wordt aan het opzetten van een systeem van videodetectie en op de langere termijn aan een zogenaamd tracking en tracingsysteem. Bij spoorvervoer en vervoer over water bestaan reeds afdoende registratiesystemen.

29

Welke argumentatie is vereist voor gemeenten om «gemotiveerd» af te wijken van de norm groepsrisico?

Over de inhoud van de argumentatie voor een concreet geval kan op voorhand geen uitspraak worden gedaan. Evenals dat het geval is voor inrichtingen ligt bij de verantwoording van het groepsrisico bij het vervoer

van gevaarlijke stoffen de nadruk op een zorgvuldige totstandkoming van het besluit waarbij verantwoording wordt afgelegd over het groepsrisico en op een transparante afweging van belangen. Het al dan niet voldoen aan de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico is daarbij één van de elementen naast de toename van het groepsrisico ten opzichte van de uitgangssituatie, de zelfredzaamheid van de personen die zich in het invloedsgebied bevinden, de mogelijkheden voor de hulpverlening, het nut en de noodzaak van ruimtelijke ontwikkeling en het tijdsaspect: redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op de hoogte van het groepsrisico, zoals het gereedkomen van de Betuwe-route. In de Handreiking verantwoording groepsrisico is voor inrichtingen helder aangegeven dat de beoordeling van het groepsrisico kwalitatief van aard is en dat er geen sprake is van een optelsom van de verschillende afzonderlijk oordelen. Het ligt in de lijn der verwachting dat voor het groepsrisico bij vervoer van gevaarlijke stoffen evenmin een harde wettelijke norm zal worden geformuleerd.

31

Hoe worden veranderingen in de routering van vervoer van gevaarlijke stoffen in kaart gebracht? Wie is daarvoor verantwoordelijk?

Voor het vervoer over de weg geldt dat Rijk en Provincie verplicht zijn een wegennet aan te wijzen waarover gemeenten mogen routeren. In feite zijn het dus alleen de gemeenten die bevoegd zijn om te routeren. Deze routeringsbevoegdheid van de gemeente houdt in dat zij op haar grondgebied wegen *mag* aanwijzen waarover de krachtens artikel 12, eerste lid, van de Wvgs aangewezen stoffen bij uitsluiting mogen worden vervoerd. De gemeenten mogen ook wegen van Rijk en Provincie aanwijzen als deze wegen maar deel uitmaken van het rijks- en provinciale wegennet. Volgens de Wvgs moet de gemeente van haar routeringsbesluit(en) mededeling doen door middel van plaatsing in de Staatscourant. In het verleden is niet landelijk bijgehouden welke gemeenten routering toepassen. Op grond van de Wvgs is dit ook niet verplicht. De IVW is echter inmiddels aan het inventariseren welke gemeenten routering toepassen en of de betreffende routeringsbesluiten nog actueel zijn.

32

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat ministeries horizontale samenwerking tussen handhavers faciliteren. Op welke wijze wordt deze samenwerking vormgegeven? Wordt overwogen hiervoor een speciaal coördinatieorgaan in het leven te roepen, of kan worden volstaan met meer ad hoc-achtige structuren?

In het najaar van 2004 hebben de rijksinspecties in tien pilots op pragmatische wijze onderzocht wat de voordelen zijn van samenwerking. Het onderzoek maakt deel uit van het Programma Andere Overheid (PAO) en was vooral bedoeld om na te gaan of meer samenwerking tussen rijksinspecties kan leiden tot minder toezichtslast voor bedrijven en efficiënter en effectiever toezicht. Daarnaast moest het onderzoek uitwijzen welke strijdige regels er zijn en voorstellen inventariseren voor hoe deze strijdige regels zijn weg te nemen.

De hoofdconclusie is dat samenwerking, mits afgewogen en slim toegepast, werkt. Tijdens het onderzoek bleek dat de toezichtslast voor bedrijven en instellingen met 10 tot 25% verminderd kon worden en er ruime kansen zijn om de efficiency en de effectiviteit van het toezicht te vergroten.

Het SG-beraad heeft de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport overgenomen en inmiddels is een vervolgtraject gestart waarvan het voornaamste doel is om de samenwerking tussen de toezichthouders te bevorderen door het te vergemakkelijken en te institutionaliseren.

33

Op welke wijze wordt nadere invulling gegeven aan de wens (van onder meer de minister van BZK) om nieuwe wetten in goede samenwerking met andere bestuurslagen op te stellen, met het oog op de handhaafbaarheid van wetgeving?

In de «Code Interbestuurlijke Verhoudingen» waarover kabinet, IPO en VNG op 9 november 2004 overeenstemming hebben bereikt, is aandacht voor betrokkenheid van de andere bestuurslagen bij het opstellen van nieuwe wetten. In de Code zijn procedurele omgangsregels (afspraken die de omgang tussen en betrokkenheid van partijen regelen) en inhoudelijke omgangsregels (met betrekking tot de vormgeving van bestuurlijke arrangementen) opgenomen.

De afspraken in de Code zijn grotendeels een (her-)bevestiging van bestaande afspraken waarbij een aantal (nieuwe) accenten zijn aangebracht. Zo is de Checklist voor Rijksregelgeving en beleid met relevantie voor decentrale overheden (december 2001) opgenomen in de Code. Ter bevestiging van de afspraken in de Checklist hebben partijen in de Code benadrukt elkaar te informeren over nieuwe beleidsvoornemens die een andere overheid raken, zodat die overheid haar beleid desgewenst tijdig kan aanpassen. Deze betrokkenheid van medeoverheden bij de totstandkoming van wet- en regelgeving komt de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het beleid ten goede.

34

De Algemene Rekenkamer stelt dat alle betrokkenen het erover eens zijn dat er meer inzicht moet komen in de effecten van handhaving op de naleving en op de achterliggende doelen. Maar over de vraag in hoeverre dat mogelijk is en hoe dit bereikt moet worden, verschillen de meningen. Kan de regering nader ingaan op deze conclusie?

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op de vragen 2 en 3.

35

Zijn deze normen voor externe veiligheid wettelijk eenduidig vast te stellen, vooral wat betreft de normen voor groepsrisico's? Welke methode zal worden gebruikt om deze normen op lokaal niveau ruimtelijk weer te geven in contouren?

Wettelijke normen voor het plaatsgebonden risico kunnen eenduidig worden geformuleerd in de vorm van een grens- of richtwaarde, al dan niet vertaald in een afstandseis. Voor het groepsrisico is het externe veiligheidsbeleid, in lijn met de beleidsvernieuwing op het gebied van externe veiligheid zoals verwoord in hoofdstuk 9 van het NMP 4, erop gericht de betrokken lokale bestuursorganen verantwoording te doen afleggen voor lokale afwegingen op het gebied van ruimte en veiligheid. Een berekening van het groepsrisico is daarbij een belangrijk middel om alternatieven te vergelijken. Het groepsrisico kan niet worden weergegeven door middel van contouren op een kaart zoals bij plaatsgebonden risico.

36

Welke maximale termijnen zullen worden gehanteerd bij ruimtelijke planvorming waarbij externe veiligheid aan de orde is (inspraak-, besluitvorming-, beroeps- en bezwaartermijnen)?

Voor ruimtelijke plannen waarbij externe veiligheid een rol speelt zullen de normale procedurevoorschriften zoals die voortvloeien uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Algemene wet bestuursrecht gelden.

37

Indien de normen voor externe veiligheid wettelijk worden vastgelegd, gaat het dan om normen die strikt worden gehandhaafd of om oriëntatiewaarden, waardoor lokaal maatwerk geleverd kan worden? In welke mate zal, indien normen voor externe veiligheid wettelijk worden vastgelegd, gemotiveerde afwijking nog mogelijk zijn? Aan welke voorwaarden dient een dergelijke motivering te voldoen?

Voor het plaatsgebonden risico zal een grenswaarde worden geformuleerd. Dit houdt in dat daarvan niet mag worden afgeweken. Die normen lenen zich voor strikte handhaving. Voor het groepsrisico wordt gewerkt met een buitenwettelijke oriëntatiewaarde in combinatie met een verantwoordingsplicht.

Zie voorts het antwoord op vraag 29.

38 en 39

Kan de regering per aanbeveling en per ministerie mededelen welke maatregelen getroffen worden en daarbij het tijdspad vermelden dat hiervoor nodig is?

Kan beargumenteerd worden welke aanbevelingen niet worden opgevolgd en waarom dat niet zal gebeuren.

Gelet op het inhoudelijke karakter van veel aanbevelingen, die in een breder beleidsmatig kader geplaatst en afgewogen moeten worden, kiest het kabinet voor de lijn dat de bewindslieden afzonderlijk op de aanbevelingen reageren.