

Vergaderjaar 2003–2004

**22 343**

## **Handhaving milieuwetgeving**

**Nr. 82**

### **BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2003

Bij brief van 10 juli 2002<sup>1</sup> heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer twee onderzoeksrapporten en een advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) met betrekking tot het fenomeen gedogen aangeboden. Het betreft het rapport «Gedogen met beschikkingen» en het ECWM-advies en rapport «Gedogen in het milieurecht». De Minister heeft in die brief aangegeven dat het voor de hand ligt dat zijn opvolger op deze rapporten ingaat.

In deze brief wordt een aantal initiatieven aangekondigd om de handhaving te versterken op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening en milieu, inclusief de milieuregelgeving van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Daarnaast worden reeds lopende projecten onder elkaar gezet, die hetzelfde doel dienen. Bij de bespreking van de initiatieven en de projecten wordt tevens ingegaan op de aanbevelingen in de bovengenoemde rapporten en het advies.

Daarnaast wordt in deze brief ingegaan op de motie Van der Ham/Duyvendak<sup>2</sup>. In deze motie wordt de regering verzocht een wijziging van de Provinciewet en de Gemeentewet voor te bereiden om provinciale en gemeentelijke overheden te verplichten (gedoog)besluiten in het milieurecht actief ter beschikking te stellen via internet.

In paragraaf 1 wordt ingegaan op de landelijke beleidskaders. In paragraaf 2 worden de hoofdlijnen van de onderzoeken uiteengezet. Paragraaf 3 gaat over de toekomstvisie voor versterking van de handhaving, waarin onder meer op de belangrijkste aanbevelingen van bovenstaand rapport en het advies worden behandeld en in paragraaf 4 wordt ingegaan op de motie Van der Ham/Duyvendak.

<sup>1</sup> DGM/SB/RB 2002049262.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 22 343, nr. 69.

Deze brief wordt u mede namens de Ministers van Verkeer en Waterstaat en Justitie aangeboden.

# 1. De landelijke beleidskaders en de reikwijdte van deze brief

## *De landelijke beleidskaders*

De Ministers van Verkeer en Waterstaat (V&W) en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) hebben op 28 mei 1990 een eerste beleidsbrief<sup>1</sup> inzake gedogen naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief is aangegeven dat voor gedogen slechts nog ruimte is in overmacht- en overgangssituaties.

Een tweede gedoogbrief bevatte het «Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieuovertredingen»<sup>2</sup> (verder: het Gezamenlijk beleidskader). Deze brief is onderschreven door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW). In de brief wordt een twee-stappenplan gepresenteerd. Voor de eerste fase (tot 1995) is geld vrijgemaakt voor gemeenten en provincies om de achterstand in de vergunningverlening en de handhaving weg te werken. Voorzien werd echter dat na 1995 het gedogen ook niet was uit te bannen. Voor de tweede fase is dan ook aangegeven dat het aantal gedooggevallen zo beperkt mogelijk moet worden gehouden en dat gedogen alleen mogelijk zou zijn in overmacht- en overgangssituaties.

Door het Ministerie van Justitie is bij brief van 31 oktober 1996<sup>3</sup> de nota «Grenzen aan gedogen» aan de Tweede Kamer aangeboden. Deze nota geeft ook aan dat gedogen slechts in uitzonderingssituaties mag plaatsvinden. De categorieën waarin gedoogd zou kunnen worden, zijn de volgende:

1. handhaving zou leiden tot aperte onbillijkheden. Dit is het geval in bijvoorbeeld overmacht- en overgangssituaties;
2. het achterliggende belang is evident beter gediend met gedogen;
3. een zwaarwegend belang kan gedogen soms rechtvaardigen.

De bovengenoemde tweede brief en de notitie vormen de twee landelijk beleidskaders. Beide kaders geven aan dat gedogen nog slechts schriftelijk mag plaatsvinden. Het Gezamenlijk beleidskader geldt alleen voor het gebied van het milieurecht van VROM en V&W. Grenzen aan gedogen heeft algemene gelding, met dien verstande dat waar Grenzen aan gedogen afwijkt van het Gezamenlijk beleidskader, dit laatste op het gebied van milieu voorgaat. Voor de regelgeving op het terrein van ruimtelijke ordening en bouwen is echter geen specifiek beleidskader opgesteld, aldus geldt hiervoor de nota Grenzen aan gedogen.

Naast de in de landelijke beleidskaders genoemde categorieën van gedogen, worden in verschillende onderzoeken andere categorieën van oorzaken van gedogen genoemd. Deze oorzaken kunnen gelegen zijn in de houding van het bevoegd gezag, in de houding van de belanghebbende of in de (opzet van de) regelgeving. Gedacht kan worden aan een te coulante houding ten opzichte van de overtreder, de opvatting van sommige bestuurders dat de wet geen keiharde norm inhoudt, de verstrengeling van belangen van bestuurders, het te laat indienen van aanvragen en lange vergunningprocedures<sup>4 5</sup>.

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1989–1990, 21 137, nr. 26.

<sup>2</sup> Kamerstukken 1991–1992, 22 343, nr. 2.

<sup>3</sup> Kamerstukken 1996–1997, 25 085, nrs. 1–2.

<sup>4</sup> G.T.J.M. Jurgens, Bestuurlijk gedogen, Zwolle, W.E.J. Tjeenk Willink 1996, p. 14–19.

<sup>5</sup> Gedeelte uit Gedogen met beschikkingen, Universiteit van Utrecht en PricewaterhouseCoopers in opdracht van Inspectie milieuhygiëne, 2002, blz. 100.

Zoals aangegeven worden deze oorzaken *niet* in de landelijke beleidskaders genoemd en deze zouden dan ook niet mogen leiden tot het gedogen van overtredingen. In paragraaf 3 worden meerdere projecten genoemd, die deze vormen van gedogen beogen (gedeeltelijk) weg te nemen. Het gevolg daarvan zou (moeten) zijn dat in de toekomst de regelgeving beter wordt nageleefd. Ook meer in het algemeen geldt overigens

dat het terugdringen van gedogen door dit kabinet vooral geplaastst wordt binnen het kader van versterking van naleving en handhaving.

### *Reikwijdte van deze brief*

Zoals hierboven is aangegeven, zijn er twee landelijke beleidskaders, waarvan er één beperkt is tot de milieuregelgeving van VROM en V&W. In deze brief betrekken wij hierbij de regelgeving van bouwen en ruimtelijke ordening. De reden hiervoor is dat de beleidsterreinen van bouwen en ruimtelijke ordening veel gemeenschappelijk hebben met het beleidsterrein van milieu. In steeds meer regelgeving worden dwarsverbanden gelegd tussen regelingen op de verschillende gebieden (zie bijvoorbeeld de verschillende coördinatiebepalingen met betrekking tot vergunningverlening).

## **2. Hoofdpijnen van de onderzoeken**

### *Gedogen met beschikkingen*

In opdracht van de vroegere Inspectie milieuhygiëne, thans Inspectoraat Generaal VROM, is onderzoek gedaan naar de vraag of het Gezamenlijk beleidskader in de praktijk op de juiste manier wordt toegepast. Het onderzoek is, meer in het bijzonder, gericht op de vraag in hoeverre *gedoogbeschikkingen* voldoen aan de eisen van dat kader (aangezien het beleidskader gedogen zonder beschikking niet toestaat) en op de vraag welke milieuhygiënische gevolgen gedogen door middel van *gedoogbeschikkingen* heeft. Het onderzoek beslaat de periode van oktober 2000 tot oktober 2001.

In algemene zin voldoen gemeenten slechts matig aan de eisen van het toetsingskader inzake het gedogen. De provincies doen het gemiddeld beter, maar scoren ook zeker niet in alle opzichten een voldoende, blijkt uit het onderzoek.

### *Gedogen in het milieurecht*

De ECWM heeft onderzoek laten doen naar twee vragen. De eerste betreft de vraag in hoeverre het EG-recht grenzen stelt aan gedogen: waartoe verplicht het recht van de Europese Unie de Nederlandse wetgever en de Nederlandse handhavende bestuursinstanties nu precies? De tweede onderzoeksvraag is de vraag in hoeverre wettelijke regels, wettelijk geregelde procedures en bevoegdhedenverdeling in het milieurecht gedogen-genererende of handhaving-belemmerende factoren bevatten.

Het beginsel van gemeenschapstrouw vereist volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, dat lidstaten handhavend optreden en daarbij niet-discriminerende, doeltreffende, afschrikwekkende, maar ook evenredige sancties opleggen in geval van schending van EG-rechtelijke verplichtingen. Het gaat hierbij om directe EG-rechtelijke bepalingen, maar ook om verplichtingen die zijn omgezet in nationaal recht. In dat laatste geval kan overtreding van een nationale regeling door een burger tevens overtreding van het EG-recht inhouden. «Kan», omdat aan de EG-rechtelijke verplichting in het concrete geval wellicht op andere wijze wordt voldaan. Bestuurlijk gedogen is dus pas een EG-rechtelijk probleem indien een EG-rechtelijke verplichting wordt geschonden.

Gedogen is EG-rechtelijk alleen toegestaan als er een absolute onmogelijkheid is om handhavend op te treden, of indien handhavend optreden buitengewoon disproportioneel is, aldus het rapport en advies. De jurisprudentie van het Hof hierover lijkt zeer restrictief. Een beroep op deze rechtvaardigingsgronden is zelfs nog nooit gehonoreerd door het Hof. De

gedoogwaardige categorieën, genoemd in de landelijke beleidskaders, zijn dan ook te ruim, volgens de onderzoekers.

De Interdepartementale Commissie van Europees Recht (ICER) heeft reeds in februari 2001 een advies gegeven over van de Europese eisen aan handhaving<sup>1</sup>. Hierin staan conclusies die in hoofdlijnen overeen komen met het rapport en advies van de ECWM. Ook hierin wordt aangegeven dat het van belang is dat van de EG-rechtelijke normen slechts bij hoge uitzondering afgeweken mag worden, zij het dat de jurisprudentie van het Hof van Justitie niet eenduidig en een genuanceerde conclusie kan rechtvaardigen<sup>2</sup>.

Overigens wordt in de literatuur ook gewezen op de mogelijkheid van een inherente afwijkmogelijkheid<sup>3</sup>. Er moet alsdan sprake zijn van «buitengewone redenen», die in verband staan met een algemeen belang van hogere orde dan de door de richtlijn nagestreefde belangen op het milieugebied. Ook wordt in dit verband gewezen op een rechtvaardiging van de afwijking, wanneer daardoor op een andere plek positieve milieu-gevolgen tot stand worden gebracht (de zogenoemde ecologische compensatie).

De ICER gaat voorts in op de risico's van onvoldoende handhaven, welke bestaan uit:

1. de mogelijkheid van een verdragsinbreukprocedure;
2. financiële risico's veelal bestaande uit het terugbetalen van ontvangen EG-gelden;
3. inroepbaarheid van een EG-rechtelijke handhavingsplicht in bepaalde gevallen.

Bovenstaande betekent volgens de ICER dat het bevoegde bestuursorgaan extra alert moet zijn, wanneer zij overtredingen van (van oorsprong) Europese regelgeving gaat gedogen.

Blijkens het ECWM-advies geven wettelijke regels om redenen van herkomst, onduidelijkheid of gebrek aan maatvoering niet vaak aanleiding tot gedogen. Ten aanzien van de inhoud van het recht doen zich echter met name op het terrein van het afvalstoffenrecht en verwante regelgeving wel eens onduidelijkheden en interpretatieverschillen voor. Het betreft hier met name het Bouwstoffenbesluit. Overigens worden in het project Herijking van de VROM-regelgeving voorstellen gedaan om deze problemen te verhelpen. In paragraaf 3 gaan wij hierop in. Uit het onderzoek en advies van de ECWM blijkt dat de ingewikkeldheid echter ook nogal eens ten onrechte als excuus wordt gebruikt.

Onduidelijkheden met betrekking tot de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is op te treden, kunnen een handhaving-belemmerende factor zijn. Met de Wet verbetering handhavingsbevoegdheden<sup>4</sup>, die op 19 oktober 2001 in werking is getreden, wordt aan dit probleem tegemoet gekomen. Deze wet was in de periode van het onderzoek nog niet van kracht en aldus konden de resultaten daarvan niet worden meegenomen.

### **3. Ontwikkelingen die de handhaving versterken**

#### *3.1 Reeds lopende projecten*

Er zijn reeds verschillende trajecten in gang gezet waarvan verwacht wordt dat daardoor de naleving van regelgeving wordt versterkt. Door de trajecten wordt aan vele aanbevelingen van beide rapporten tegemoet gekomen.

<sup>1</sup> ICER 2001-01/06.

<sup>2</sup> San Rocco-zaak, Commissie-Italië, C-365/97.

<sup>3</sup> Zie: Inleiding tot het Europees bestuursrecht, J.H. Jans e.a., 2002, blz. 279 met een verwijzing naar zaak C-57/89.

<sup>4</sup> Staatsblad 2001, 517.

## *Herijking van de VROM-regelgeving*

Bij brief van 23 oktober 2002<sup>1</sup> hebben de toenmalige bewindslieden van VROM hun voornemens uiteengezet met betrekking tot de herijking van de VROM-regelgeving. Op 17 oktober jl. is een brief met een voorstel voor vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving aan de Tweede Kamer gezonden<sup>2</sup>. In dit kader wordt onder meer nagegaan of de mogelijkheden om algemene regels te stellen ten aanzien van activiteiten die nadelige milieugevolgen veroorzaken (waarbij gelijktijdig de verplichting tot het aanvragen van een milieuvergunning geheel of gedeeltelijk wordt opgeheven) verder moet worden ingevuld en/of worden verbreed. Dergelijke voorstellen zouden kunnen leiden tot minder beschikkingen voor minder activiteiten. Met de voorgestane vereenvoudiging en sanering van de VROM-regelgeving, wordt verwacht dat deze regelgeving meer tegemoet komt aan de wens van de praktijk en beter handhaafbaar zal worden. De verwachting is dat dit bovendien leidt tot een versterking van de naleving en de handhaving. Realisatie van de aandachtspunten in het project Herijking komt overigens tegemoet aan een aanbeveling van de ECWM om door het stellen van heldere regels de naleving van de regelgeving te versterken.

## *Professionalisering van de handhaving*

Het project Professionalisering van de handhaving is gericht op een kwaliteitsverbetering van het proces van milieuhandhaving in brede zin. Het proces richt zich primair op de milieuregelgeving, inclusief de waterkwaliteitsregelgeving. Er is een set kwaliteitscriteria opgesteld, die beleidsneutraal is. Desgewenst kunnen handhavingsorganisaties de set ook toepassen op de natuur- en landschapsregelgeving, de bouw- een ruimtelijke ordeningregelgeving en de overige handhavingstaken. In de criteria wordt verwezen naar de landelijke minimumeisen voor gedogen, zoals vastgelegd in het Gezamenlijk beleidskader en in Grenzen aan gedogen.

In het kader van dit project heeft een nulmeting in het kader van het project Professionalisering plaatsgevonden, waarbij de huidige kwaliteit van de milieuhandhaving in beeld is gebracht. De resultaten hiervan zijn aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 12 juni 2003<sup>3</sup>.

## *Wetsvoorstel handhavingstructuur*

Op 10 november 2003 is het wetsvoorstel handhavingstructuur aan de Tweede Kamer aangeboden<sup>4</sup>. In dit wetsvoorstel wordt de regeling in het hoofdstuk Handhaving van de Wet milieubeheer uitgebreid met een aantal (centrale) sturingsmogelijkheden. In het kader van deze brief is relevant dat onder meer de invoering wordt voorgesteld van een stelsel van kwaliteitseisen waaraan onder regie van de provincie vanaf 2005 moet worden voldaan door iedere instantie die met (bestuursrechtelijke) milieuwethandhaving is belast, alsmede een bevoegdheid voor de Minister van VROM om in een concrete situatie handhaving te vorderen van een daarin nalatig bevoegd gezag en zonodig zelf tot handhaving over te gaan<sup>5</sup>. Uiteraard geldt dit alleen voor de regelgeving waarvoor de Minister van VROM verantwoordelijk is. Eenzelfde bevoegdheid wordt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat toegekend voor de (milieu)regelgeving waarvoor deze verantwoordelijk is.

## *Tweedelijns toezicht Inspectoraat-Generaal VROM*

Eén van de beleidsprioriteiten van VROM is het organiseren van een betere naleving. Daarvoor wordt ondermeer ingezet op beter handhaaf-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 600 XI, nr. 10.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 29 200 XI, nr. 7.

<sup>3</sup> Kenmerk SB/RB 2003050421.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 285.

<sup>5</sup> Door dit wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan aanbeveling 10 uit het rapport Gedogen met beschikkingen (blz. 111).

bare regelgeving en dienen decentrale overheden over een adequaat instrumentarium te beschikken om handhavend op te treden. In het kader van het tweedelijns toezicht houdt het Inspectoraat-Generaal VROM toezicht op de wijze waarop de decentrale overheden dit instrumentarium inzetten en invulling geven aan hun opdracht om de naleving te versterken. Het Inspectoraat-Generaal VROM richt zich daarbij op de kwaliteitsverbetering van het toezicht en de naleving door decentrale overheden, alsmede het bestrijden van een gedoogcultuur indien daar bij een overheidsorganisatie sprake van is. Voor deze taak voert het Inspectoraat-Generaal VROM ondermeer jaarlijks bij een kwart van de gemeenten een VROM-breed gemeenteonderzoek uit, waarin de vergunningverlening en handhaving voor het gehele VROM-veld (milieu, ruimte, bouwen en wonen) worden doorgelicht, aanbevelingen worden gedaan en zondig wordt opgetreden.

#### *De tijdelijke vergunning voor afvalstoffen*

In het rapport Gedogen met beschikkingen is aangegeven dat nagegaan moet worden in hoeverre de milieuvergunningen die betrekking hebben op inrichtingen waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd, hun tijdelijke karakter moeten behouden. Het laten vervallen van de beperking van de geldingsduur voorkomt overgangssituaties waarin al dan niet noodgedwongen wordt gedoogd, aldus het rapport.

Het instrument van de tijdelijke vergunning maakt het mogelijk om een vergunning relatief snel aan te passen aan de technologische ontwikkelingen op het terrein van de verwerking van afvalstoffen. Deze ontwikkelingen komen thans tot uitdrukking in de minimumstandaarden van het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). De tijdelijke vergunning biedt de mogelijkheid om deze minimumstandaarden op betrekkelijk korte termijn te realiseren<sup>1</sup>.

Tijdens de behandeling van het LAP in de Tweede Kamer is echter een motie ingediend om de regelgeving zodanig aan te passen dat vergunningen voor afvalinrichtingen voor onbepaalde tijd worden verleend. In reactie hierop is toegezegd om voor inrichtingen die een lange afschrijvingstermijn kennen, zoals afvalverbrandingsinrichtingen, het mogelijk te maken dat zij een vergunning voor onbepaalde tijd krijgen. Hierover wordt u in een later stadium geïnformeerd.

#### *Bouwregelgeving*

Ter verbetering van de handhaving en de handhaafbaarheid van de bouwregelgeving is een wijziging van de Woningwet in voorbereiding, die naar verwachting dit najaar bij de Tweede Kamer wordt ingediend. Het wetsvoorstel zal onder meer uitwerkingen bevatten van een aantal kabinetsvoornemens die zijn neergelegd in de nota Mensen, Wensen, Wonen<sup>2</sup>, het kabinetsstandpunt inzake het MDW-rapport «Openbare inrichtingen»<sup>3</sup> en het kabinetsstandpunt Nieuwjaarsbrand<sup>4</sup>. In de brief «Bouwregelgeving 2002–2006»<sup>5</sup> is het betreffende wetsvoorstel reeds aangekondigd.

Naast een betere afstemming (van met name de handhavingsbepalingen uit de Woningwet) op de Algemene wet bestuursrecht, zal het wetsvoorstel voorzien in betere instrumentering ten behoeve van een effectief handhavingsbeleid. Hoewel daarmee op zichzelf geen wezenlijke verandering in de ordening van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen overheid en burger en tussen rijk en gemeente wordt voorgesteld, is die ordening in zeker opzicht wel aan de orde. Doel van dit wetsvoorstel is om genoemde partijen nadrukkelijker aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en op hun taakuitoefening. Ter illustratie:

– De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van een bouwwerk

<sup>1</sup> Tijdens de behandeling van de Wet structuur beheer afvalstoffen is uitgebreid over de tijdelijke vergunning van gedachten gewisseld.

Een amendement (Kamerstukken II, 2001–2001, 26 638, nr. 12) om deze mogelijkheid te schrappen is ingetrokken. Zie verder: Kamerstukken II 2001–2002, 26 638, nr. 23, blz. 5) en Handelingen II 2001–2002, blz. 1141 en 1149.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 559, nr. 2, blz. 77 e.v.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 24 036, nr. 207.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2000–2001, 27 575, nr. 5.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 28 325, nr. 1.

blijft in het voorstel berusten bij de burger (in zijn hoedanigheid van opdrachtgever, ontwerper, bouwer), maar het wetsvoorstel leidt ertoe dat in vergelijking met de Woningwet zoals deze thans luidt, de burger direct verantwoordelijk wordt voor de naleving van de daarbij in acht te nemen overheidsvoorschriften en dat overtredingen van die voorschriften strenger worden aangepakt;

- Voor het college van burgemeester en wethouders gaat een wettelijke opdracht of zorgplicht tot bestuursrechtelijke handhaving gelden. Met het oog daarop wordt met dit wetsvoorstel een beter toepasbaar handavingsinstrumentarium beschikbaar gesteld. Analoog aan het wetsvoorstel «Wet ruimtelijke ordening», dat recentelijk is aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>1</sup>, wordt het college verplicht om zijn voornemens terzake jaarlijks te expliciteren en over de uitvoering van zijn handhavingstaak jaarlijks verslag uit te brengen;
- Onverlet de gemeentelijke eerstelijns verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving en de verdere handhaving krijgt de Minister van VROM als ultimum remedium een bevoegdheid om tot vordering van handhavend optreden door de gemeente over te gaan, bij nalaten waarvan hij zelf tot handhaving kan overgaan. Een identieke bevoegdheid wordt overigens ook voorgesteld in voornoemd wetsvoorstel «Wet ruimtelijke ordening» en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel handavingsstructuur.

De bedoeling is dat deze wijziging van de Woningwet op 1 juli 2004 in werking treedt. Met het oog op de toekomstige verplichting voor burgemeester en wethouders om jaarlijks hun handavingsbeleid kenbaar te maken en over de uitvoering hiervan jaarlijks verslag uit te brengen, wordt thans reeds in een drietal gemeenten een pilot uitgevoerd met ondersteuning van VROM. De uitkomsten van deze pilots zullen meegenomen worden bij het ontwikkelen van de handreiking die door VROM wordt ontwikkeld in het kader van het opstellen van een gemeentelijk handavingsbeleid. Bedoelde pilots vinden plaats in het kader van het koepelproject Servicegericht werken, dat een uitvloeisel is van het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het MDW-rapport Servicegerichte overheid<sup>2</sup>. In dat verband worden tevens instrumenten ontwikkeld die gemeenten ondersteunen bij de vergunningverlening en de handhaving, zoals onder meer ict-toepassingen bij het indienen van aanvragen om een bouwvergunning, een digitale vindplaats voor het bouwtoezicht en het stimuleren van samenwerking tussen gemeenten op het terrein van het bouwtoezicht.

#### *Ruimtelijke regelgeving*

Het wetsvoorstel «Wet ruimtelijke ordening»<sup>3</sup> bevat in het hoofdstuk «Handhaving en toezicht op de uitvoering» een aantal bepalingen die moeten bijdragen aan verbetering van de handhaving van de ruimtelijke regelgeving door gemeenten en tot een effectiever toezicht van rijk en provincie op de uitvoering en handhaving. Hierbij noemen wij de volgende voorstellen:

- Expliciet is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders zorg moet dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de ruimtelijke regelgeving. Met het oog daarop wordt met de voorgestelde wet een beter toepasbaar handavingsinstrumentarium ter beschikking gesteld. Zo krijgen ambtenaren die met het toezicht belast zijn, meer bevoegdheden dan in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) het geval is. Zo nodig mogen zij ook een woning binnentreden zonder toestemming van de bewoner.
- Overeenkomstig het wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet wordt voorgesteld het college van burgemeester en wethouders te verplichten om jaarlijks zijn voornemens bekend te maken over de

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28 916.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001/2002, 24 036, nr. 207.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2002/2003, 28 916.

- wijze waarop in het komende jaar uitvoering zal worden gegeven aan de bestuursrechtelijke handhaving. Ook moet het jaarlijks verslag doen aan de gemeenteraad over de wijze waarop het de bestuursrechtelijke handhaving heeft uitgevoerd en daarvan een afschrift toesturen aan de provincie en het Inspectoraat Generaal VROM. Een dergelijke rapportage kan leiden tot een publiek en politiek debat over het gevoerde handhavingsbeleid en tot verbeteringen daarvan.
- Onverlet de eerstelijns verantwoordelijkheid van gemeenten voor het toezicht op de naleving van ruimtelijke regelgeving (in het bijzonder van bestemmingsplanvoorschriften) en de verdere handhaving, krijgt de Minister van VROM in het wetsvoorstel, indien het belang van een goede ruimtelijke ordening dit nodig maakt als ultimatum remedium, de bevoegdheid om bij de gemeente een handhavingsactie te vorderen of, bij nalaten daarvan, zelf tot handhaving over te gaan. De bevoegdheid is overigens ook opgenomen in de voorgestelde wijziging van de Woningwet en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel handhavingsstructuur. Ook biedt het wetsvoorstel aan de minister (in het belang van een goede ruimtelijke ordening) de mogelijkheid om intrekking van een aanleg- of sloopvergunning te vorderen en bij nalaten daarvan zelf tot intrekking over te gaan.

#### *Mogelijkheid van partiële handhaving in de Algemene wet bestuursrecht*

De mogelijkheid van een partiële handhavingsbevoegdheid wordt in beide in paragraaf 2 genoemde rapporten aanbevolen. In het voorontwerp vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht wordt partiële handhaving door middel van artikel 5.0.2 geëxpliciteerd<sup>1</sup>. Het wetsvoorstel voor de vierde tranche ligt momenteel voor advies bij de Raad van State.

#### *Kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau*

In zijn reactie op het rapport van de Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving<sup>2</sup> geeft het kabinet aan dat het een actieprogramma start, waarin onder andere «best practices» voor de handhaving worden ontwikkeld aan de hand van decentraal uitgevoerde stimuleringstrajecten op specifieke terreinen of aan de hand van specifieke maatschappelijke problemen. Het actieprogramma heeft tot doel tot een hoger niveau van naleving te leiden.

Voorts wordt in dit standpunt aangegeven dat in de zeldzame gevallen dat, als gevolg van plotseling gewijzigde omstandigheden, behoefte bestaat aan een categoriaal gedoogbesluit voor regelgeving op Rijksniveau, dit besluit door de betrokken minister met machtiging van de ministerraad aan de Tweede Kamer wordt medegedeeld.

### **3.2 (Eventuele) nieuwe projecten**

#### *Overleg over het versterken van de handhaving*

Een aantal redenen geeft aanleiding tot nader overleg met de UvW, het IPO, de VNG en de ministeries van V&W en van Justitie over het in de toekomst versterken van de handhaving, mede met het oog op het terugdringen van het gedogen. Deze redenen zijn de volgende:

- In de praktijk bestaat behoefte aan verduidelijking van het Gezamenlijk beleidskader;
- De jurisprudentie heeft zich ontwikkeld na vaststelling van het Gezamenlijk beleidskader, en
- De Europeesrechtelijke verplichtingen.

In het rapport Gedogen met beschikkingen wordt aangegeven dat de praktijk behoefte heeft aan verduidelijking van het Gezamenlijk beleids-

<sup>1</sup> Een verwijzing naar het voorontwerp is te vinden in het de begroting van het ministerie van Justitie voor het jaar 2000, Kamerstukken 1999–2000, 26 800 VI, 67, blz. 9.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VI, nr. 67.



kader; de overmachtsituatie behoeft een scherpere omschrijving en bij overgangssituaties zou moeten worden aangegeven wat er *niet* onder valt.

Versterking van de handhaving, waaronder het terugdringen van het fenomeen gedogen, is niet alleen een zaak van het rijk of de wetgever, maar ook (of misschien wel juist) van andere overheden, zoals gemeenten, provincies en waterschappen, hetgeen ook in het rapport Gedogen met beschikkingen wordt aangegeven<sup>1</sup>.

Vanwege de behoefte aan verduidelijking en nadere invulling van het Gezamenlijk beleidskader, de huidige jurisprudentie en de Europese eisen ten aanzien van gedogen zullen wij in overleg treden met de VNG, het IPO, de UvW en de Ministeries van V&W en Justitie. Het uitgangspunt hierbij is dat er geen nieuw gedoogkader wordt voorbereid, maar dat bovenstaande wordt meegenomen bij het beleid over het versterken van de naleving en de handhaving. In de brief aan de Tweede Kamer over het project Rijk aan handhaving<sup>2</sup> zal dit handhavingsbeleid nader gepreciseerd worden. Het kabinet zal hierin de omgang met gedoogwaardige situaties een plaats geven.

#### *Verlenging tijdelijke vergunning*

Een regelmatig voorkomende situatie is die waarin een tijdelijke vergunning heeft gegolden en een nieuwe vergunning, door welke omstandigheid ook, niet tijdig wordt verleend. Dit leidt nogal eens tot het niet naleven van regelgeving.

In het rapport Gedogen met beschikkingen en het advies Gedogen in het milieurecht wordt aangegeven dat de mogelijkheid om een tijdelijke vergunning ambtshalve te verlengen hiervoor tot op zekere hoogte een oplossing zou bieden. Deze verlenging moet dan niet te kort duren, want dan heeft het geen zin, maar ook niet te lang want dat zou uitnodigen tot traag handelen.

Nader moet worden onderzocht in samenwerking met het Inspectoraat Generaal VROM of een dergelijke regeling daadwerkelijk bijdraagt aan het terugdringen van gedogen. Gelet op de uitgangspunten van het project Herijking van de VROM-regelgeving, waaronder het tegengaan van onnodige regeldruk, zullen wij een dergelijke bepaling alleen voorstellen als mag worden verwacht dat deze daadwerkelijk en voldoende bijdraagt aan het terugdringen van gedogen. In het kader van het Meerjarenprogramma Herijking<sup>3</sup> wordt hierop nader ingegaan.

#### *Kortere procedure voor kortdurende activiteiten in de Wet milieubeheer*

In het rapport Gedogen met beschikkingen en het advies Gedogen in het milieurecht wordt aangegeven dat overwogen zou moeten worden of een sterk verkorte vergunningprocedure zou moeten worden mogelijk gemaakt voor het uitvoeren van zeer kortdurende activiteiten die niet binnen de vigerende vergunning of na melding ex artikel 8.19, tweede lid van de Wet milieubeheer kunnen worden verricht. Wanneer deze activiteiten lang genoeg van tevoren zijn gepland, kan in beginsel de gewone vergunningprocedure worden gevolgd. Voor die situaties waarin dit niet mogelijk is, zou onderzocht kunnen worden of een kortere procedure uitkomst biedt, aldus het rapport.

Ons inziens is het echter wenselijker te onderzoeken of een algemene maatregel van bestuur kan worden opgesteld voor (bepaalde) kortdurende activiteiten. Het voordeel van een dergelijk algemene maatregel, boven een kortere procedure, is dat het bevoegde bestuursorgaan geen

<sup>1</sup> Gedogen met beschikkingen, blz. 115 en 116.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2002–2003, 28 600 VI, nr. 2, blz. 18 en 86.

<sup>3</sup> Aangekondigd in Kamerstukken II 2002–2003, 29 200 XI, nr. 7.

beschikking hoeft te nemen, waardoor er tijdswinst ontstaat. Daarnaast ontstaat er dan geen nieuwe procedure naast de reeds bestaande procedures. Overigens zal naar aanleiding van het in paragraaf 3.1 genoemde project Herijking van de VROM-regelgeving waarschijnlijk aanbevolen worden dat voor meer activiteiten c.q. inrichtingen algemene regels ex artikel 8.40 van de Wet milieubeheer worden opgesteld. Wellicht dat de eventuele algemene maatregel van bestuur voor kortdurende activiteiten in dat kader kan worden meegenomen. In het kader van het Meerjarenprogramma Herijking<sup>1</sup> wordt hierop nader ingegaan.

#### **4. Motie Van der Ham / Duyvendak**

Op 4 juli 2002 heeft de Tweede Kamer de motie Van der Ham / Duyvendak<sup>2</sup> aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht een wijziging van de Gemeente- en Provinciewet voor te bereiden teneinde lokale en provinciale overheden te verplichten (gedoog)beschikkingen in het milieurecht actief beschikbaar te stellen via internet.

Wij onderschrijven het belang van de transparantie van het gemeentelijk en provinciaal gedoogbeleid met betrekking tot gedoogbeschikkingen in het milieurecht. Er zijn reeds verscheidene projecten om de transparantie voor wat betreft beschikkingen te vergroten. Daarnaast zijn ook reeds meerdere programma's op touw gezet om het gebruik van internet bij gemeentelijke en provinciale overheden te stimuleren.

In de kwaliteitscriteria die in het kader van het in paragraaf 3.1 genoemde project Professionalisering voor alle bevoegde bestuursorganen op het gebied van milieu en water zijn vastgesteld, is transparantie een basis om aan deze criteria te voldoen. Bij het voldoen aan de gestelde criteria zal de transparantie van het beleid binnen de handhavende instanties toenemen.

Ook de onlangs vastgestelde Europese richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad, bevat onder meer een algemene inspanningsverplichting voor Lidstaten om ervoor te zorgen dat milieu-informatie geleidelijk via elektronische weg beschikbaar komt.

In algemene zin kan voorts worden gewezen op ontwikkelingen in het kader van het Actieplan Elektronische Overheid<sup>3</sup>. Dit plan heeft als doel het verbeteren van overheidsdienstverlening door inzet van ICT. Door invulling te geven aan het plan wordt een begin gemaakt met de elektronische overheid (ELO). Eind 2002 is hieraan een vervolg gegeven door de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4). Daarnaast is op provinciaal niveau een stuurgroep voor het Programma Elektronische Provincies (PEP) opgericht. PEP biedt ondersteuning bij het uitbouwen van provincies tot elektronische overheden. De resultaten moeten ten goede komen aan burgers, bedrijven, gemeenten en instellingen. Op gemeentelijk niveau is door de VNG en het Ministerie van Binnenlandse Zaken een programma voor Elektronische Gemeenten (EGEM) opgezet, waarin onder andere een betere dienstverlening voor burgers en bedrijven wordt gefaciliteerd.

Mede gezien de reeds in gang gezette projecten lijkt het ons zinvol om eerst de resultaten van bovengenoemde projecten af te wachten, alvorens

---

<sup>1</sup> Aangekondigd in Kamerstukken II 2002–2003, 29 200 XI, nr. 7.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2001–2002, 22 343, nr. 69.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 1999–00, 26 387, nr. 7.

tot overweging van een wetswijziging over te gaan, zeker gezien het huidige beleid van de regering om niet te snel tot verplichtende regelgeving over te gaan.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker

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