



601

Besluit van 5 december 1990, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 juni 1989, no. MJZ 23689012, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving;

Gelet op de artikelen 61z en 81 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1988, 133), artikel 6 van de Wet tijdelijke toeslag op de accijns van gelode lichte olie (Stb. 1989, 187) en artikel 237b van de gemeentewet (Stb. 1851, 85);

Gezien het advies van de Centrale raad voor de milieuhygiëne van 31 mei 1989;

Gehoord de Raad voor de gemeentefinanciën (advies van 25 april 1989, 43289 RGF 86/72);

De Raad van State gehoord (advies van 20 maart 1990, No.W08.89 0352);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 28 november 1990, no. MJZ 28n90005, Centrale Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1990, 174) wordt gewijzigd als volgt.

A

Paragraaf 2.5. komt te luiden:

§ 2.5. Bijdragen in kosten van de uitvoering van gemeentelijk milieubeleid.

Artikel 28

In deze paragraaf wordt verstaan onder samenwerken: het met elkaar samenwerken op het gebied van de uitvoering van ten minste de in

artikel 29, eerste lid, onder a, genoemde wetten en verordening op basis van een gemeenschappelijke regeling die krachtens artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand is gekomen.

Artikel 29

1. Onze Minister kan op aanvraag aan gemeenten een bijdrage verlenen in de kosten verbonden aan:

a. het treffen van personele voorzieningen, verband houdende met de uitvoering van de Hinderwet (Stb. 1981, 410), de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1981, 696), de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) en de op grond van artikel 168 van de gemeentewet vastgestelde lozingsverordening riolering op een zodanige wijze, dat uiterlijk met ingang van 1 januari 1995 sprake is van een uitvoering op adequaat niveau;

b. het doen verrichten van onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van milieutaken of het doen verrichten van ander onderzoek of van andere activiteiten, die zijn gericht op versterking van het milieubeleid van de gemeente of van de samenwerkende gemeenten.

2. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder a, heeft betrekking op het kalenderjaar van indiening en op de daaropvolgende kalenderjaren met dien verstande dat een aanvraag geen betrekking kan hebben op het kalenderjaar 1995 en de daarop volgende kalenderjaren.

3. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in het eerste lid, onder b, kan alleen betrekking hebben op een project dat uiterlijk op 1 januari 1994 is afgerond.

Artikel 30

1. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, kan uitsluitend worden ingediend door:

a. een gemeente met 70 000 inwoners of meer,
b. een gemeente, die structureel samenwerkt met andere gemeenten, waarbij het gezamenlijk aantal inwoners van de samenwerkende gemeenten 70 000 of meer bedraagt, of

c. een gemeente die samenwerkt, doch niet structureel, met andere gemeenten, waarbij het gezamenlijk aantal inwoners van de samenwerkende gemeenten 70 000 of meer bedraagt, en die blijkens raadsbesluiten van alle betrokken gemeenten het voornemen heeft tot een structurele samenwerking, waarvan de realisering redelijkerwijs binnen drie jaar na het tijdstip waarop artikel 29, eerste lid, onder a, in werking treedt, valt te verwachten.

2. In afwijking van het eerste lid kan een aanvraag worden ingediend door:

a. een gemeente met minder dan 70 000 inwoners, die aanzienlijk meer personele voorzieningen als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, moet treffen ten opzichte van gemeenten, die wat betreft het aantal inwoners met haar vergelijkbaar zijn, en die beperkt is in haar mogelijkheden om met andere gemeenten samen te werken;

b. een gemeente als bedoeld in het eerste lid, onder b of c, waarbij een samenwerking met andere gemeenten zodanig dat het gezamenlijk aantal inwoners van de samenwerkende gemeenten 70 000 of meer bedraagt, geen redelijk alternatief is, of

c. een gemeente waarvoor een structurele samenwerking met andere gemeenten geen redelijk alternatief is.

Artikel 31

1. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, gaat in ieder geval vergezeld van:

- a. een opgave van het niveau van uitvoering van de wetten en de verordening, bedoeld in dat lid, onder a, op het moment van de aanvraag,
- b. een opgave van de voorgenomen besteding van de bijdrage voor de komende vijf jaren,
- c. het advies van de inspecteur over het ontwerp van de aanvraag, indien deze daarover heeft geadviseerd,
- d. de regeling van de samenwerking, indien de gemeente samenwerkt met andere gemeenten,
- e. het besluit waarbij gedeputeerde staten de regeling van de samenwerking hebben goedgekeurd, en
- f. indien de gemeenten nog niet structureel samenwerken, de raadsbesluiten waaruit het voornemen daartoe blijkt en waaruit blijkt dat de realisering van die structurele samenwerking redelijkerwijs binnen drie jaar na het tijdstip waarop artikel 29, eerste lid, onder a, in werking treedt, valt te verwachten.

2. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, gaat in ieder geval vergezeld van een plannings-schema, een begroting van de kosten en de geschatte tijdsduur van het onderzoek of de voorgenomen activiteit.

Artikel 32

1. Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a en b. De regels kunnen betrekking hebben op bij de aanvraag over te leggen gegevens en bescheiden. Zij kunnen voorts de verplichting inhouden dat de bijdrage wordt aangevraagd met gebruikmaking van een formulier waarvan het model door Onze Minister wordt vastgesteld.

2. Onze Minister kan eisen stellen met betrekking tot de wijze waarop het onderzoek, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, wordt uitgevoerd of waarop de aldaar bedoelde activiteiten worden verricht.

Artikel 33

1. Een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, wordt bij raadsbesluit vastgesteld door de gemeenteraad.

2. Burgemeester en wethouders plegen bij de voorbereiding van een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, overleg met die openbare lichamen, die naar hun oordeel het meest belanghebbend zijn.

3. Burgemeester en wethouders stellen de inspecteur in de gelegenheid gedurende één maand te adviseren over het ontwerp van de aanvraag. Zij zenden een exemplaar van het ontwerp aan gedeputeerde staten.

Artikel 34

1. Met ingang van het kalenderjaar volgend op het kalenderjaar van indiening van een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, stelt de gemeenteraad jaarlijks een verslag vast over de feitelijke besteding van de uitbetaalde voorlopige betalingen in het voorafgaande kalenderjaar, alsmede over de voorgenomen besteding van uitbetaalde voorlopige betalingen in het kalenderjaar

waarin het verslag wordt uitgebracht en het daaropvolgende kalenderjaar.

2. Het verslag houdt tevens een opgave in van:

a. de feitelijk uitgevoerde en uit te voeren werkzaamheden met betrekking tot:

1^e. de vergunningverlening krachtens,

2^e. de handhaving van, en

3^e. de behandeling van klachten omtrent toepassing of niet naleving van

ten minste de wetten en de verordening, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, alsmede

b. voor zo ver van toepassing: de bij de samenwerking betrokken gemeenten en aard van de samenwerking.

3. Burgemeester en wethouders stellen de inspecteur gedurende één maand in de gelegenheid te adviseren over het ontwerp van het verslag.

4. Onze Minister kan onderwerpen aanwijzen waaromtrent verslag moet worden gedaan. Hij kan regels stellen omtrent de wijze van verslaglegging en omtrent de wijze waarop het ontwerp van het verslag aan de inspecteur wordt gezonden. De regels kunnen de verplichting inhouden dat het ontwerp van het verslag wordt toegezonden met gebruikmaking van een formulier waarvan het model door Onze Minister wordt vastgesteld.

Artikel 35

1. De bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, wordt geweigerd indien:

a. uit de aanvraag niet blijkt dat de bijdrage zal worden besteed overeenkomstig artikel 29, eerste lid, onder a,

b. de gemeente die de aanvraag heeft ingediend, naar het oordeel van Onze Minister niet behoort tot één van de in artikel 30, eerste of tweede lid, bedoelde categorieën,

c. de aanvraag niet vergezeld gaat van één of meer van de in artikel 31, eerste lid, bedoelde stukken of niet is ingediend overeenkomstig de regels, bedoeld in artikel 32, eerste lid, of

d. de aanvraag niet is vastgesteld of voorbereid met inachtneming van artikel 33.

2. De bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, wordt geweigerd indien:

a. het project waarop de aanvraag betrekking heeft niet vóór 1 januari 1994 is afgerond of dit redelijkerwijs niet valt te verwachten,

b. de aanvraag niet vergezeld gaat van één of meer van de in artikel 31, tweede lid, bedoelde stukken of niet is ingediend overeenkomstig de regels, bedoeld in artikel 32, eerste lid,

c. het onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking niet of onvoldoende wordt gesteund door de betrokken gemeentebesturen,

d. Onze Minister van oordeel is dat het onderzoek of de activiteit niet of onvoldoende strekt tot een versterking van het gemeentelijk milieubeleid, of

e. het onderzoek niet wordt uitgevoerd of de activiteit niet wordt verricht overeenkomstig de krachtens artikel 32, tweede lid, gestelde eisen.

3. Onverminderd de artikelen 55, 56 en 57 wordt de bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, geweigerd, voor zover door het geven van een andersluidende beschikking het bedrag wordt overschreden dat voor een gemeente in het kader van deze bijdrage tot 1 januari 1994 ten hoogste ter beschikking wordt gesteld. Dit bedrag wordt berekend door het getal dat het aantal inwoners aangeeft in de

gemeente op 1 januari van het kalenderjaar waarin deze bijdrage wordt aangevraagd, te vermenigvuldigen met f 1,00.

4. Het derde lid is niet van toepassing op aanvragen om een bijdrage in de kosten, verbonden aan het doen verrichten van onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking bij de uitvoering van milieutaken.

Artikel 36

1. Onverminderd artikel 58 kan Onze Minister een beschikking tot gehele of gedeeltelijke verlening van een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, geheel of gedeeltelijk intrekken en op grond daarvan verrichte betalingen geheel of gedeeltelijk terugvorderen indien:

a. de gemeenteraad in gebreke blijft een verslag vast te stellen overeenkomstig het bij of krachtens artikel 34 bepaalde;

b. de gemeente in ernstige mate nalatig is in de uitvoering van de taken waarvoor de bijdrage haar is verleend.

2. Alvorens tot intrekking of terugvordering over te gaan stelt Onze Minister de gemeenteraad van zijn voornemen daartoe schriftelijk in kennis.

3. In afwijking van het eerste lid kan Onze Minister een beschikking tot gehele of gedeeltelijke verlening van de bijdrage niet intrekken, noch de op grond daarvan verrichte betalingen geheel of gedeeltelijk terugvorderen, nadat een jaar is verstreken na de in kennisstelling van de gemeenteraad.

Artikel 37

1. De bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, bedraagt: het bedrag dat wordt berekend door het getal dat het aantal inwoners aangeeft in de gemeente op 1 januari van het kalenderjaar, voorafgaand aan het kalenderjaar waarop de bijdrage betrekking heeft, te vermenigvuldigen met:

a. f 1,92, voor zover de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar 1991;

b. f 2,77, voor zover de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar 1992;

c. f 2,77, voor zover de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar 1993;

d. f 2,86, voor zover de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar 1994.

2. Indien een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, na 1 januari van een kalenderjaar wordt ingediend, worden de in het eerste lid bedoelde bedragen, voor zover zij betrekking hebben op dat zelfde jaar, per gehele maand of gedeelte van een maand dat de aanvraag later wordt ingediend, verminderd met 8,5%.

3. De overeenkomstig het eerste of tweede lid berekende bedragen worden vermeerderd met 25%, indien de aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, is vastgesteld door de raad van een gemeente als bedoeld in artikel 30, eerste lid, onder b of c, of tweede lid, onder b.

4. De bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, bedraagt ten hoogste 100% van de werkelijk gemaakte kosten die direct verband houden met het doen uitvoeren van onderzoek of het doen verrichten van activiteiten.

Artikel 38

1. Indien op een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, een beschikking wordt gegeven tot gehele of gedeeltelijke verlening van deze bijdrage voor een kalenderjaar waarvoor aan de gemeente of aan een mede ten behoeve van die gemeente ingesteld gemeenschappelijk orgaan vóór 1 januari 1990 een bedrag is toegezegd ter tegemoetkoming in de personele kosten, verband houdende met de uitvoering van een of meer wetten of de verordening, bedoeld in dat lid, onder a, – al dan niet in het kader van het begeleiden van intergemeentelijke samenwerking – wordt dit laatst bedoelde bedrag in mindering gebracht op de hoogte van de voor dat kalenderjaar te verlenen bijdrage. Indien dit in mindering brengen leidt tot een negatief saldo, wordt de hoogte van de te verlenen bijdrage gesteld op het bedrag dat overeenkomt met dit negatieve saldo.

2. Indien op een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, een beschikking wordt gegeven tot gehele of gedeeltelijke verlening van deze bijdrage voor een kalenderjaar waarvoor aan of ten behoeve van de gemeente vóór 1 januari 1990 een bedrag is toegezegd ter tegemoetkoming in de personele kosten, verband houdende met de intensivering van de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen, wordt dit laatst bedoelde bedrag in mindering gebracht op de hoogte van de voor dat kalenderjaar te verlenen bijdrage.

Artikel 39

1. Indien aan een gemeente of aan een mede ten behoeve van die gemeente ingesteld gemeenschappelijk orgaan voor het kalenderjaar 1990 of voor een daarop volgend kalenderjaar een toezegging is gedaan als bedoeld in artikel 38, eerste of tweede lid, wordt bij weigering van het verlenen van een aangevraagde bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, in elk geval het voor dat kalenderjaar toegezegde bedrag uitbetaald.

2. Indien op een aanvraag om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, een beschikking wordt gegeven die voor het betrokken kalenderjaar leidt tot een betaling van een lager bedrag dan het bedrag waarvoor aan de gemeente of aan een ten behoeve van die gemeente ingesteld gemeenschappelijk orgaan een toezegging is gedaan als bedoeld in artikel 38, eerste of tweede lid, wordt het eerst bedoelde bedrag verhoogd tot het bedrag dat is toegezegd.

Artikel 39a

1. Met betrekking tot een aanvraag die is ingediend op grond van artikel 7, eerste lid, onder a, van de ministeriële regeling voorontwerp-Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (Stcrt. 1989, 252, juncto Stcrt. 1989, 62) blijft, voor zover de aanvraag betrekking heeft op het kalenderjaar 1990, die regeling van toepassing, met dien verstande dat:

- a. het bedrag per inwoner met f 0,10 wordt verhoogd;
- b. de verhoging, bedoeld onder a, buiten beschouwing blijft voor de toepassing van artikel 14, derde lid, van die regeling.

2. Voor zover een aanvraag als bedoeld in het eerste lid, betrekking heeft op de kalenderjaren 1991 tot en met 1994, wordt zij gelijkgesteld met een aanvraag, gedaan op grond van dit besluit. Een beslissing op een zodanige aanvraag, die is vastgesteld voor het tijdstip waarop dit artikel in werking treedt, wordt gelijkgesteld met een beslissing op een aanvraag gedaan op grond van dit besluit.

B

In artikel 60, tweede lid, wordt « Hoofdstuk 2» vervangen door: Hoofdstuk 5.

C

Aan artikel 77 wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Met ingang van 1 januari 1995 vervalt paragraaf 2.5, behoudens met betrekking tot al voor dat tijdstip ingediende aanvragen om een bijdrage in de kosten, bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a.

D

Onder aanduiding van de huidige tekst als eerste lid wordt aan artikel 80 een lid toegevoegd, luidende:

2. Tenzij voor 1 januari 1994 een verslag als bedoeld in het eerste lid aan de Staten-Generaal is gezonden, zendt Onze Minister in elk geval voor dat tijdstip aan de Staten-Generaal een verslag over de toepassing van paragraaf 2.5.

E

In bijlage B komt onderdeel f te luiden:

f. Afscheiding

Muur	f 200/m
Beplante aarden wal	f 100/m
Beplanting	f 15/m ²
Hekwerk (alleen voor provinciale opslagterreinen en gemeentelijke inleverterreinen)	f 75/m

ARTIKEL II

De ministeriële regeling voorontwerp-Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (Stcrt. 1989, 252, juncto Stcrt. 1989, 62) wordt ingetrokken.

ARTIKEL III

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 1991.

2. In afwijking van het eerste lid treden de onderdelen B en E van artikel I in werking met ingang van de tweede dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst. Die onderdelen werken terug tot het tijdstip waarop het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne in werking trad.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 8 januari 1991, nr. 5

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State en aan de Algemene Rekenkamer.

's-Gravenhage, 5 december 1990

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Uitgegeven de *twintigste* december 1990

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

NOTA VAN TOELICHTING

§ 1. Inleiding

Al aan het eind van de jaren 70 is in onderzoek geconstateerd dat de uitvoering van de Hinderwet (Stb. 1981, 410) te wensen overliet. Gemeenten bleken onvoldoende in staat om de hinderwetplichtige inrichtingen van een toereikende vergunning te voorzien en om deze inrichtingen te controleren op de naleving van hinderwetvoorschriften.

Daarom is destijds besloten de uitvoering van de Hinderwet te stimuleren door het geven van subsidies voor het opstellen van Hinderwetuitvoeringsprogramma's (HUP's). Resultaat van die HUP's en de uitvoering ervan is geweest dat het aantal toereikende vergunningen is gestegen en dat meer aandacht en tijd wordt besteed aan de handhaving en controle van hinderwetplichtige inrichtingen.

Gemeenten die eenmaal een HUP hadden opgesteld, bleken vaak de behoefte te hebben aan meer omvattende Milieu-uitvoeringsprogramma's (MUP's), die het gehele gemeentelijke veld van milieutaken beslaan. Niet alleen de Hinderwet, maar ook de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1981, 696), de Wet geluidhinder (Stb. 1979, 99), de Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455), de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) en de gemeentelijke lozingsverordening riolering zijn belangrijke gemeentelijke taakvelden.

Bij het opstellen en uitvoeren van HUP's en ook later bij de uitvoering van projecten in het kader van het handhavingsintensiveringsprogramma Wet chemische afvalstoffen, de zogenaamde dubbeltjesprojecten bleek steeds opnieuw de financiering van de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid een knelpunt te zijn. Mede naar aanleiding hiervan is de problematiek van een door gebrek aan financiële middelen tekort schietend gemeentelijk milieubeleid aan de orde gesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Op grond daarvan is besloten een onderzoek te doen naar de financiële knelpunten bij de uitvoering van gemeentelijke taken. Onder begeleiding van vertegenwoordigers van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de VNG is gekeken naar de financiële knelpunten bij de uitvoering van het gemeentelijke milieubeleid. In dit onderzoek (gepubliceerd op 1 oktober 1986) is daarbij uitgegaan van de huidige wettelijk opgedragen milieutaken van de gemeenten.

Geconstateerd is dat voor een aantal van die taken reeds financiële middelen ter beschikking worden gesteld of eigen inkomstenverwerving voor de gemeente openstaat. Dit betreft onder andere de apparaatskosten van de Wet geluidhinder, de Afvalstoffenwet en de Interimwet bodemsanering. Voor een aantal andere wettelijke opgedragen taken is dit niet het geval. Op basis van voornoemd onderzoek is geconcludeerd dat de gemeenten ten minste circa 50 mln. gulden per jaar tekort komen om de hun opgedragen milieutaken voor de uitvoering van de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de gemeentelijke lozingsverordening en de handhaving met betrekking tot niet hinderwetplichtige olietanks conform de Wet bodembescherming adequaat te kunnen vervullen.

Daarbij is in het onderzoek uitgegaan van efficiënt werkende gemeentelijke organisaties en van het voor 50% kostendekkend zijn van de leges voor de vergunningverlening (thans circa 25%). Voorts is voornoemd tekort becijferd voor de situatie dat de voorziene deregulering van de Hinderwet volledig tot stand is gebracht. Door de met het oog hierop tot stand te brengen algemene regelgeving wordt een besparing in apparaatskosten gerealiseerd, waarmee bij de vaststelling van het structurele tekort rekening is gehouden. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat de gemeenten ook zelf al de nodige uitgaven doen voor milieu-

beleid. Zowel inkomsten uit het Gemeentefonds als de opbrengst van gemeentelijke leges wordt voor dit doel bestemd. De gemeenten verschillen echter in hoge mate in het niveau van prioriteit voor het milieubeleid en de daarbij behorende uitgaven.

Met het oog op het gesignaleerde tekort zijn in de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor 1989 financiële middelen beschikbaar gesteld. Het gaat daarbij om de volgende bedragen: 1989 – 5 mln. gulden; 1990 – 23,9 mln. gulden; 1991 – 30,7 mln. gulden; 1992 – 48,2 mln. gulden; 1993 – 48,7 mln. gulden. In 1993 wordt het structurele niveau met betrekking tot leniging van het tekort bereikt.

Inmiddels zijn de milieutaken van de gemeenten uitgebreid met de uitvoering van het medio dit jaar in werking getreden Lozingenbesluit bodembescherming (Stb. 1990, 217). De eerder genoemde begrotingsbedragen zijn daarom verhoogd met een vergoeding voor de uitvoering van dat besluit. Het gaat daarbij om een bedrag van in totaal 1,1 mln. gulden voor 1990 en van 2,2 mln. gulden per jaar voor de jaren 1991, 1992 en 1993. Daaruit resulteren de volgende begrotingsbedragen per jaar: 1990: 25,0 mln., 1991: 32,9 mln., 1992: 50,4 mln. en 1993: 50,9 mln. gulden. Op de inhoud van de taakuitbreiding kom ik later in deze nota nog terug.

De extra beschikbaar gestelde financiële middelen, te zamen met reeds bestaande financiële tegemoetkomingen uit 's Rijks kas en met door de gemeenten te verwerven eigen inkomsten, maken het de gemeenten mogelijk een voldoende apparaat op te bouwen om de thans opgedragen milieutaken adequaat uit te kunnen voeren. Geconstateerd moet echter worden dat de huidige situatie bij de gemeenten veelal veraf staat van die behorend bij een adequate uitvoering.

Het verschil in ontwikkeling van de uitvoering van het gemeentelijke milieubeleid kan gepreciseerd worden aan de hand van vijf elementen: beleid, planning, organisatie, externe contacten en output. Deze elementen kunnen als volgt variëren:

beleid: sommige gemeenten voeren een passief beleid, terwijl andere gemeenten een actief integraal beleid voeren;

planning: verschillende gemeenten in Nederland (ongeveer 90) hebben nog geen HUP opgesteld, andere zijn ver gevorderd met het opstellen van een MUP, een milieubeleidsplan of het uitvoeren van een MIP/Wca project (dubbeltjesproject);

organisatie: grote verschillen bestaan in hoeveelheid en deskundigheid van personeel en de mate van samenwerking met andere gemeenten;

externe contacten: sommige gemeenten stellen zich geïsoleerd en contact-vermijndend op, andere gemeenten proberen zich open op te stellen naar andere overheden en maatschappelijke groepen;

output: sommige gemeenten hebben een groeiende achterstand in vergunningverlening en handhaving, andere kenmerken zich door een geprogrammeerde aanpak van de vergunningverlening en een actieve, geïntegreerde controle.

Afhankelijk van de mate waarin sprake is van deze elementen, kunnen gemeenten in vier fasen ingedeeld worden. De onderstaande matrix kan daarbij als hulpmiddel dienen.

Elementen	Fasen			
	1	2	3	4
BELEID	Geen aandacht	Ad-hoc beleid	Sectoraal actief	Integraal actief
PLANNING	Geen HUP	Hup in de kast	HUP in uitvoering	MUP in uitvoering
ORGANISATIE	Geen spec. ambtenaar/Geen intergem. samenwerking	Onvoldoende deskundigheid Samenwerking ad hoc	Voldoende deskundigheid Samenwerking bottom-up	Voldoende deskundigheid Integratie draagvlak
EXTERNE CONTACTEN	Mijdend gedrag («autonomie»)	Incidenteel eenzijdig	Gecoördineerd tweezijdig	Structureel meerzijdig
OUTPUT	Groeiende achterstand Geen handhaving	Achterstand stabiel Controles via piep-systeem	Achterstand in(ge)lopen Controles structureel	Op peil blijvend Geïntegreerde controles Adequate sancties

Worden verschillende gemeenten getoetst aan deze matrix dan blijken gemeenten zich in afzonderlijke fasen van ontwikkeling te bevinden. Voorts blijkt dat veel gemeenten zich bevinden in fase 1 en 2 van dit model en relatief weinig in fase 3 en 4.

Het gemeentelijk milieubeleid bevindt zich nog onmiskenbaar in een opbouwfase en afzonderlijke gemeenten bevinden zich in verschillende stadia van ontwikkeling. Teneinde een doelmatiger gemeentelijk milieubeleid te bewerkstelligen is intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk. Het aantal samenwerkingsverbanden is momenteel nog beperkt. Dankzij deze stimuleringsregeling zal naar verwachting de intergemeentelijke samenwerking over vijf jaar in een ver gevorderd stadium zijn. Omdat de regeling een tijdelijk karakter heeft, kunnen overeenkomstig de in de gemeentewet in artikel 237b vermelde criteria de extra financiële middelen via een specifieke uitkering ter beschikking worden gesteld aan de gemeenten ten einde een opbouw van het gemeentelijk milieubeleid tot een adequaat niveau te realiseren (zie ook de toelichting op artikel 28). In het toetsingsoverleg tussen de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Binnenlandse Zaken en Financiën is erop toegezien dat de uitkering een tijdelijk karakter heeft. Derhalve geldt 1 januari 1995 als einddatum van de regeling en zullen de middelen die voor deze specifieke uitkering beschikbaar zijn, per 1 januari 1995 worden overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Van belang daarbij is ook dat voor een adequate en doelmatige uitvoering van milieutaken een bepaald draagvlak nodig is (zie tevens § 3.1.)

Voor gemeenten, waar dit draagvlak thans ontbreekt, is onderlinge samenwerking bij de uitvoering van milieutaken een voorwaarde om tot een doelmatige en geïntegreerde uitvoering te kunnen komen.

Indien in de toekomst nieuwe taken aan de gemeenten worden opgedragen ter uitvoering van milieuregelingen, zal telkens moeten worden gezien of er aanleiding is een tegemoetkoming in de daaraan verbonden kosten in de bijdrage te verwerken. Daartoe zal moeten worden berekend of er extra kosten ontstaan en zo ja, welke die kosten zijn. Vervolgens zal moeten worden gezien hoe de extra bijdrage over de gemeenten moet worden verdeeld.

Overigens zij opgemerkt dat aan het enkele feit dat bij een regeling aan de gemeenten een uitvoeringstaak wordt opgedragen, niet de conclusie kan worden verbonden dat er dus sprake is van een nieuwe

taak. Per geval zal moeten worden bekeken of die taak geheel of gedeeltelijk in de plaats komt van een bestaande taak en of er al dan niet een lastenverzwaring uit voortvloeit.

§ 2. Doel specifieke uitkering

§ 2.1. Reikwijdte

Het doel van de regeling is de uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid op hoger niveau te brengen door het wegnemen van het structurele tekort voor de gemeenten dat het in paragraaf 1 vermelde onderzoek aantoonde. Bij de berekening van dat tekort is rekening gehouden met het takenpakket dat de gemeenten ter uitvoering van de daar genoemde regelingen hebben op het moment van inwerkingtreden van dit besluit. Ook is daarbij, zoals vermeld, de taakuitbreiding in verband met de uitvoering van het Lozingenbesluit bodembescherming betrokken.

Indien aan gemeenten nieuwe taken worden opgedragen of wordt besloten tot intensivering van het huidige takenpakket, zal derhalve moeten worden bezien of en zo ja, op welke wijze de kosten die daaraan verbonden zijn aan de gemeenten zullen worden vergoed. Dat is overigens in ieder geval niet de bedoeling bij het inwerkingtreden van het Besluit horecabedrijven Hinderwet: het takenpakket dat bij de berekening van het structurele tekort in beschouwing is genomen, omvatte al de taken die uit dat inwerkingtreden voortvloeien.

Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de gemeenten de gelden, die zij ontvangen op basis van deze regeling, aanwenden om personeel in dienst te nemen voor de uitvoering van de hierboven genoemde milieutaken en mogelijke – dan met name aan te wijzen – uitbreidingen daarvan in de toekomst.

Het uitbreiden van de onderhavige regeling naar apparaatskosten verbonden aan de uitvoering van andere dan de genoemde wetten zou consequenties hebben voor reeds bestaande, in uitvoering zijnde specifieke uitkeringen. Integratie van deze bestaande regelingen in de onderhavige kan niet zonder gevolgen zijn voor de continuïteit van reeds beschikbaar gestelde financiële middelen en brengt allerlei uitvoeringstechnische problemen met zich mee.

Het doel van de regeling is in de eerste plaats de uitvoering van de eerder genoemde wetten op adequaat niveau mogelijk te maken. Dit adequate uitvoeringsniveau moet na een opbouwfase uiterlijk in 1995 zijn bereikt. Daarbij is het noodzakelijk dat de bijdragen van de gemeenten aan de apparaatskosten landelijk gezien op een niveau van ten minste 50 mln. gulden worden gebracht, te bekostigen uit de eigen middelen (39 mln.) en door leges (11 mln.). Het kan hiertoe nodig zijn dat de gemeente meer dan nu het geval is ook uit eigen middelen apparaatskosten financiert of daartoe eigen inkomsten verwerft. Dit zal met name het geval zijn voor gemeenten die thans weinig uitgaven doen ten behoeve van uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid of die een dekking hebben van de vergunningverleningskosten via leges van minder dan 50%. Een voldoende eigen bijdrage in de kosten wordt daarom ook als eis gesteld om voor een bijdrage krachtens dit besluit in aanmerking te komen.

§ 2.2. Adequaat niveau van uitvoering

Onder een adequaat niveau van uitvoering van de in artikel 29, eerste lid, onder a, genoemde wetten versta ik dat de gemeenten de vergunning-en ontheffingverlening, de handhaving (controle en noodza-

kelijk corrigerend optreden) en de klachtenbehandeling op een evenwichtige wijze aanpakken. Bij de vaststelling van het tekort bij de gemeentelijke milieutaken is uitgegaan van het hierna volgende uitvoeringsniveau per milieuhygiënische wet. Dit uitvoeringsniveau is gerelateerd aan het totale inrichtingenbestand in Nederland en geeft dus een gemiddelde weer. Voor bepaalde categorieën van inrichtingen zal een ander uitvoeringsniveau nodig zijn, een en ander afhankelijk van de milieubelasting van die inrichtingen.

Hinderwet

- alle hinderwetplichtige inrichtingen in een gemeente doen gemiddeld eenmaal per tien jaar een melding of een vergunningaanvraag;
- elke vergunningplichtige inrichting krijgt gemiddeld eenmaal per twee jaar een controlebezoek, terwijl elke meldingsplichtige eenmaal per vier jaar een controlebezoek krijgt;
- van 1000 hinderwetplichtige inrichtingen wordt gemiddeld per jaar over 30 inrichtingen een klacht geuit;

Wet chemische afvalstoffen

- de ingewikkelde inrichtingen worden gemiddeld eenmaal per jaar gecontroleerd, de eenvoudige eenmaal per twee jaar; de controle vindt geïntegreerd plaats met die van de Hinderwet;

Lozingsverordening

- alle inrichtingen krijgen gemiddeld eenmaal per tien jaar een vergunning of doen een melding;
- alle inrichtingen worden gemiddeld eenmaal per vijf jaar gecontroleerd, gelijktijdig met de Hinderwet- en Wca-controle;

Wet bodembescherming

- de in gebruik zijnde, niet-hinderwetplichtige, olietanks worden jaarlijks gecontroleerd of de vereiste keuringsrapporten worden opgestuurd naar de gemeente.

Aan deze taken zijn, zoals eerder vermeld, sedertdien de taken ter uitvoering van het Lozingenbesluit bodembescherming toegevoegd. Die taken bestaan in ieder geval – in de terminologie van het Lozingenbesluit – uit:

- het inventariseren van de plaatsen waar in de bodem wordt geloosd in 1990 en 1991, en het geven van voorlichting aan de betrokken lozers;
- het registreren van kennisgevingen van bestaande omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater, die meldingsplichtingen voor 1 juli 1993 moeten doen;
- het beslissen op aanvragen om ontheffing voor nieuwe omvangrijke lozingen van huishoudelijk afvalwater en nieuwe en bestaande lozingen van koelwater en het telkens na tien jaar herzien van verleende ontheffingen;
- het beslissen op aanvragen om ontheffing voor bestaande en nieuwe lozingen van overige vloeistoffen en het telkens na vier jaar herzien van verleende ontheffingen;
- voorkomen van (verdere) overtreding van de regels door toezicht op de naleving en handhaving van de voorschriften voor lozingen, waaronder het afleggen van controlebezoeken bij:
 - houders van een ontheffing voor het lozen van overige vloeistoffen (1 maal per jaar);
 - houders van een ontheffing voor het lozen van huishoudelijk afvalwater of koelwater (1 maal per twee jaar);
 - meldingsplichtigen (1 maal in 1994, vervolgens 1 maal per vier jaar);

bestaande lozingen in ieder geval in het jaar na beëindiging van de desbetreffende overgangstermijn;

– klachtenbehandeling.

Waar verder in deze nota van toelichting gesproken wordt over de uitvoering van de Wet bodembescherming wordt daaronder, ook wanneer dat niet met zoveel woorden wordt gezegd, de uitvoering van het Lozingenbesluit bodembescherming begrepen.

Bij de boven omschreven controle-werkzaamheden behoren tevens de activiteiten die de gemeente moet ondernemen, indien naar aanleiding van een controle blijkt dat niet aan de voorschriften wordt voldaan. Een nadere uitwerking hieromtrent wordt gegeven in de VNG/VROM-brochure Kengetallen – deel A.

§ 2.3. Samenwerking

Voor een goede uitvoering van het milieubeleid zijn organisatorische voorzieningen een noodzakelijke voorwaarde: voldoende personeel, deskundigheid en middelen. Voor veel gemeenten zal het in stand houden van een volwaardige milieudienst te kostbaar zijn. De meeste gemeenten in Nederland zullen dan ook een of andere manier van samenwerking moeten vinden om aan deze basisvoorwaarde te kunnen voldoen. Sinds 1981 stimuleert het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer intergemeentelijke samenwerking op milieugebied. Ook mijn beleid is erop gericht de samenwerking van gemeenten te bevorderen.

De onderhavige regeling beoogt die samenwerking van gemeenten op milieugebied tot stand te brengen, uitgaande van de gebieden zoals vastgesteld onder de Wet gemeenschappelijke regelingen (WGR). Er is voor gekozen de uitkering, dan wel de hoogte daarvan afhankelijk te stellen van de omstandigheid of een gemeente samenwerkt met andere gemeenten. In principe wordt samenwerking binnen de 59 WGR-gebieden voorgestaan.

Grotere gemeenten hebben in deze een bijzondere verantwoordelijkheid voor samenwerking met kleine gemeenten, die zelfstandig geen draagvlak kunnen bereiken. Vandaar dat een stimuleringspremie van 25 percent in de regeling is ingebouwd om samenwerking tot stand te brengen.

Het behoeft geen betoog dat de samenwerking bij voorkeur meer taken omvat dan die ter uitvoering van de in artikel 29 genoemde wetten. De hierboven beschreven aanpak om samenwerking conform de WGR-regio's te stimuleren sluit aan bij de huidige aanpak en ervaringen op dit punt.

Op dit moment heeft het ministerie in 57 van de 59 samenwerkingsgebieden onderzoek gesubsidieerd. In 41 gebieden heeft dit geleid tot besluiten om min of meer structureel samen te werken op milieugebied. In 16 gebieden is de besluitvorming nog niet afgerond. In de meeste gevallen wordt gekozen voor een samenwerking op basis van een contract tussen gemeenten. Hierbij worden of algemene of specialistische consultants aangesteld bij gewest of centrumgemeente.

Een consequentie van de regeling is dat de provincie een cruciale rol speelt bij de totstandkoming van samenwerking op milieugebied. Willen de gemeenten in een samenwerkingsgebied voor de uitkering in aanmerking komen, dan moet de regeling op grond waarvan de samenwerking tot stand komt door de provincie worden goedgekeurd conform de Wet gemeenschappelijke regelingen. In het kader van deze wet staat samenwerking conform de WGR-regio's voorop. Deze wet biedt de provincie echter de mogelijkheid in bijzondere situaties af te wijken van de officiële WGR-gebiedsindeling. De provincies verschillen in de mate

waarin afwijkingen van de WGR worden getolereerd. De samenwerking op milieugebied zal ook in dat provinciale WGR-beleid moeten passen.

Aan intergemeentelijke samenwerking kan op verschillende manieren vorm worden gegeven. Dat kan gebeuren door de oprichting van een gemeenschappelijke milieudienst of door het onderling beschikbaar stellen van bij bepaalde gemeenten ondergebrachte deskundigheid. Bewust is er van afgezien de te kiezen vorm van samenwerking in de regeling op te nemen, omdat deze te zeer afhankelijk is van de lokale situatie. Wel dient de samenwerking structureel van aard te zijn. Dit wil zeggen dat de samenwerking gebaseerd moet zijn op een door de betrokken gemeentebesturen vastgestelde gemeenschappelijke regeling die wordt uitgevoerd op basis van meerjarige contracten, waardoor structureel een toereikende bezetting voor de deelnemende gemeenten beschikbaar is.

De regeling maakt het mogelijk dat gemeenten, die beginnen met een samenwerking op ad hoc basis en daartoe ook een door de provincie goedgekeurde samenwerkingsregeling zijn aangegaan, in aanmerking komen voor een bijdrage mits de samenwerking een structureel karakter krijgt (artikel 30, eerste lid, onder c). Het voornemen hiertoe moet in raadsbesluiten zijn vastgelegd.

§ 3. De bijdrage in de kosten van de personele voorzieningen

§ 3.1. Draagvlak

Uit onderzoek naar de organisatie van de uitvoering van de Hinderwet en aanverwante milieutaken is gebleken dat een voldoende draagvlak beslissend is voor een effectief en efficiënt werkende gemeentelijke milieudienst. Het gaat er met andere woorden om of er binnen de gemeente voldoende technisch werk is om daartoe deskundig personeel aan te stellen en de benodigde apparatuur aan te schaffen.

Eén medewerker zal in de praktijk evenwel niet over alle kwaliteiten en kennis beschikken om de milieuproblemen, waarmede hij wordt geconfronteerd, goed te kunnen beoordelen en aan te pakken. Daarvoor zou hij immers onder meer dienen te beschikken over een zeer gedegen kennis van bijvoorbeeld chemie, chemische technologie, akoestiek en bouw- en werktuigbouwkunde.

Een milieudienst die voor zijn taak berekend is, moet dan ook meerdere (minimaal 3) technisch hoog geschoolde medewerkers in dienst hebben. Uit onderzoek is gebleken dat in een gemeente die werk wil bieden aan een minimum van een volwaardige milieudienst, ten minste circa 1000 inrichtingen moeten zijn gevestigd.

Uit nader onderzoek blijkt dat het draagvlak van 1000 inrichtingen in 80 percent van de gemeenten boven de 70 000 inwoners aanwezig is. Daarom wordt gekozen voor deze grens, waarboven gemeenten in principe een aanvraag kunnen doen om deze bijdrage.

§ 3.2. De uitkeringssystematiek

De beschikbaar gestelde extra financiële middelen zullen via een specifieke uitkering ter beschikking worden gesteld aan de gemeenten teneinde een opbouw van het gemeentelijk milieubeleid tot een adequaat niveau te realiseren.

In beginsel zullen voor een bijdrage in aanmerking komen:

- a. gemeenten, waar reeds voldoende draagvlak van 70 000 inwoners of meer aanwezig is en die niet samenwerken met één of meer andere gemeenten;
- b. gemeenten, die al structureel samenwerken met andere gemeenten, waarbij het gezamenlijk aantal inwoners van die gemeenten 70 000 of meer bedraagt;

c. gemeenten met een gezamenlijk inwonertal van ten minste 70 000, die wel samenwerken doch niet structureel en die door middel van raadsbesluiten te kennen geven het voornemen daartoe wel te hebben en waarbij redelijkerwijs te verwachten valt dat de structurele samenwerking binnen drie jaar gerealiseerd is.

In bijzondere gevallen kan er aanleiding zijn van deze eisen af te wijken. Daarover wordt meer gezegd in de toelichting bij artikel 30, tweede lid.

Voor de vaststelling van de bijdrage zal de volgende verdeelsleutel worden gehanteerd:

ad. a het normbedrag vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de desbetreffende gemeente;

ad. b en c het normbedrag met daar bovenop een premie van 25%, vermenigvuldigd met het aantal inwoners van de samenwerkende gemeenten.

De samenwerking moet in deze gevallen ten minste de Hinderwet, Wet chemische afvalstoffen, Wet bodembescherming, met inbegrip van het Lozingenbesluit bodembescherming, en de gemeentelijke lozingsverordening omvatten.

Gezien het belang dat gemeenten hebben bij de continuïteit van beschikbaar gestelde financiële middelen is in de regeling aangegeven hoe hoog het normbedrag gedurende de totale looptijd van het besluit tot en met 1994 zal zijn (zie artikel 37).

§ 3.3. De aanvraag

Om in aanmerking te komen voor een bijdrage kan elke gemeente, die voldoet aan de criteria zoals in dit besluit aangegeven, een aanvraag indienen bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij de aanvraag, die slechts één keer behoeft te worden ingediend, voegt de gemeente een opgave van het niveau van de taakuitvoering van de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de lozingsverordening en de Wet bodembescherming. Het verdient aanbeveling ook de andere wetten in dit overzicht op te nemen. Tevens wordt aangegeven hoeveel personen met de uitvoering van de genoemde wetten zijn belast en hoe groot het tijdsbeslag is dat daarmee is gemoeid. Daarnaast geeft de gemeente aan welk uitvoeringsniveau bereikt zal worden met de bijdrage en welke extra personele voorzieningen zullen worden getroffen, ervan uitgaande dat de bestaande personele voorzieningen op het aangegeven niveau zullen worden gehandhaafd. De minister kan bepalen dat bij de aanvraag gebruik moet worden gemaakt van een door hem vastgesteld formulier. De te verschaffen informatie moet daarbij sober worden gehouden. Het gaat om de essentiële gegevens die nodig zijn om te kunnen beoordelen of op termijn sprake is van een adequate uitvoering. De gegevens die nodig zijn om de aanvraag op te kunnen stellen kunnen in het algemeen worden ontleend aan het HUP, het MUP, de rapportage over dubbeltesprojecten of uit onderzoek dat is geschied naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking. Ook door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ontwikkelde kengetallen kunnen hierbij dienstig zijn. Het opstellen van de aanvraag vergt dan ook geringe interne beleidslasten. Indien de gemeente op milieugebied structureel samenwerkt met andere gemeenten, dient zij bij de aanvraag de samenwerkingsregeling te voegen en de stukken waaruit het structurele karakter van de samenwerking blijkt. Gemeenten die nog niet structureel samenwerken, dienen de samenwerkingsregeling en het raadsbesluit om structureel te gaan samenwerken bij de aanvraag over te leggen.

In geval gemeenten samenwerken, verdient het aanbeveling een gemeenschappelijk orgaan de aanvraag voor de betreffende gemeente te

laten voorbereiden. Elke gemeente, die het orgaan mede heeft ingesteld, dient dan wel afzonderlijk een aanvraag te doen. Ook de vaststelling van de aanvraag dient in de afzonderlijke gemeenteraden te geschieden. Tevens kan, indien de deelnemende gemeenten dat uit praktische overwegingen wensen, bij de aanvraag worden aangegeven dat de uitkering niet aan de gemeente wordt uitgekeerd, maar aan het gemeenschappelijk orgaan.

Gegeven de gefaseerde beschikbaarstelling van gelden voor de uitkering zal bij de toekenning van aanvragen het principe «wie het eerst komt, die het eerst maalt» worden toegepast.

§ 3.4. Het verslag

Het is de bedoeling van de regeling het milieubeleid een volwaardige plaats te geven in het gemeentelijke beleid. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is de betrokkenheid van de lokale volksvertegenwoordiging bij dat beleid. Daarom bevat de regeling een jaarlijkse verslagleggingsplicht van het college van burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad. In het verslag legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over de besteding van de door de minister beschikbaar gestelde financiën.

In het verslag komen de feitelijke milieusituatie, de inspanningen van de gemeente, de getroffen en te treffen personele voorzieningen aan de orde en de bereikte en te bereiken resultaten op het gebied van de uitvoering van de gemeentelijke milieutaken. Het verslag heeft een evaluerend en een vooruitblikkend karakter over het afgelopen en het komende jaar in relatie tot de in de aanvraag vermelde gegevens. Evenals bij de aanvraag zullen de interne beleidslasten van het opstellen van het verslag gering zijn, omdat gebruik kan worden gemaakt van gegevens die ontleend kunnen worden aan het HUP of de rapportage over de dubbeltjesprojecten. De inspecteur moet in de gelegenheid worden gesteld de gemeenteraad te adviseren over de inhoud van het verslag. Zodoende kan aan de hand van signalen van de inspecteur ook op het ministerie inzicht worden verkregen in de uitvoering van de regeling.

Bij zijn advisering gaat de inspecteur na of hetgeen in de aanvraag is vermeld ook feitelijk geschiedt. Tevens betreft hij bij zijn advies de prioriteiten, die vanuit het nationale milieubeleid van belang zijn voor het beleid van de betreffende gemeente. Dit betreft bijvoorbeeld het handhavingsintensiveringsprogramma van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer of onderwerpen uit het Nationaal Milieubeleids Plan, die een relatie hebben met de uitvoering van de in artikel 29, eerste lid, onder a, genoemde wettelijke regelingen. Het evaluerende karakter van het verslag kan er toe leiden dat een bijstelling nodig is van de voorgenomen besteding zoals die eerder in de aanvraag werd aangegeven, bijvoorbeeld onder invloed van zich wijzigende prioriteiten van het nationale milieubeleid. Bij positief advies van de inspecteur is tegen zo'n bijstelling geen bezwaar en hoeft een nieuwe aanvraag niet te worden ingediend.

In gevallen dat uit het verslag daarentegen blijkt dat hetgeen in een aanvraag is vermeld, niet wordt gehaald of moet worden bijgesteld ten gevolge van bijvoorbeeld vergaande laksheid van de gemeente, kan de minister zonodig de in artikel 36, eerste lid, vermelde sancties toepassen. De minister zal dit overwegen indien het advies van de inspecteur daartoe aanleiding geeft. Evenals voor de aanvraag kan de minister bepalen dat bij de toezending van het verslag aan de inspecteur gebruik moet worden gemaakt van een door de minister vastgesteld formulier. Op deze wijze kan de onderlinge vergelijkbaarheid van de verslagen worden gewaarborgd en de adviserende taak van de inspecteur worden vergemakkelijkt.

Op dezelfde wijze als bij de aanvraag kan het verslag worden opgesteld door een gemeenschappelijk orgaan.

§ 4. Bijdragen in de kosten van onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking en andere projecten, gericht op versterking van het gemeentelijke milieubeleid

In verband met de wenselijkheid van regionale samenwerking op milieutechnisch gebied is door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in het verleden reeds een subsidie-mogelijkheid gecreëerd voor de stimulering van intergemeentelijke samenwerking.

Bij de totstandkoming van intergemeentelijke samenwerking kunnen drie fasen worden onderscheiden:

1. vooroverleg;
2. onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking uitmondend in een principebesluit tot samenwerking door de betrokken gemeenten;
3. het in uitvoering brengen van de samenwerking.

Teneinde gemeenten in staat te stellen op de noodzaak tot samenwerking te anticiperen en het hiervoor benodigde onderzoek te kunnen doen uitvoeren, is in de regeling de mogelijkheid opgenomen om voor fase 2 een incidentele bijdrage te verlenen. Het gaat daarbij om een vergoeding van de kosten van extern te verrichten onderzoek. Kosten die de gemeenten maken bij participatie in het onderzoek komen niet voor vergoeding in aanmerking. Een aanvraag om een bijdrage als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder b, zal in beginsel worden gehonoreerd indien de aanvraag in ieder geval vergezeld gaat van een planningsschema, een begroting van de kosten en de geschatte tijdsduur van het onderzoek. De aanvraag wordt in ieder geval geweigerd, indien blijkt dat het onderzoek niet of onvoldoende zal worden gesteund door de betrokken gemeentebesturen.

Fase 3 van de intergemeentelijke samenwerking valt onder de werking van de bijdrage op grond van artikel 29, eerste lid, onder a.

Naast onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking kan het bij de opbouw van het milieubeleid in een gemeente of in een samenwerkingsverband noodzakelijk zijn ander onderzoek te verrichten of bepaalde activiteiten te ontplooiën, waarbij uitbesteding nodig is. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het opstellen van een milieu-uitvoeringsprogramma (MUP), projecten die een uitvloeisel zijn van het door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op te stellen handhavingsintensiveringsprogramma of om projecten ten behoeve van het tot stand brengen van een inzamelstructuur voor klein chemisch afval. Voor zover deze projecten gericht zijn op versterking van het milieubeleid van de gemeente of samenwerkende gemeenten kan binnen deze regeling hiervoor een incidentele bijdrage worden verleend (zie artikel 29, eerste lid, onder b). Bij de vraag welke projecten in het bijzonder voor een incidentele bijdrage in aanmerking komen, ligt een relatie met het flankerend beleid (zie paragraaf 5). Dit flankerend beleid zal in deze richtinggevend zijn.

Ook hier moet het daarbij gaan om éénmalige extern uit te voeren onderzoeken of activiteiten, die geen onderdeel uitmaken van de normale taakuitvoering van de gemeenten en die daarom bekostigd moeten worden buiten de personeelsbegroting van de gemeente.

Bedoelde projecten kunnen het totaal van het gemeentelijk milieubeleid bestrijken en behoeven zich niet te beperken tot de uitvoering van de wettelijke regelingen waar deze regeling zich verder primair op richt.

Binnen het totaal van de in het kader van deze regeling beschikbare gelden is een deel gereserveerd voor deze projecten (zie ook de tabel bij de toelichting op artikel 29). Teneinde afzonderlijke gemeenten of samenwerkingsverbanden min of meer in gelijke mate in staat te stellen om een beroep te kunnen doen op een vergoeding, is het totaal van de aan een gemeente toe te kennen bijdrage gemaximeerd op f 1,00 per inwoner. Omdat een gemeente (of een samenwerkingsverband) niet onbeperkt een beroep kan doen op een bijdrage is het van belang ten aanzien van mogelijk in te dienen aanvragen prioriteiten te stellen.

Ook bij de beoordeling van deze incidentele bijdragen is een toetsende rol toebedacht aan de inspecteur, dat wil in dit geval zeggen dat door de minister een besluit wordt genomen, mede gelet op de mening van de inspecteur ten aanzien van de aanvraag.

§ 5. Flankerend beleid

In samenhang met deze regeling wordt een aantal activiteiten ontplooid die er mede toe moeten leiden dat het gemeentelijk milieubeleid op voldoende niveau wordt gebracht. Deze activiteiten die samen-gevat worden onder de noemer flankerend beleid, worden gezamenlijk uitgevoerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Het flankerend beleid richt zich in het bijzonder op:

- a. het tot stand brengen van intergemeentelijke samenwerking (actief stimuleren, geven van voorlichting over vormen van samenwerking, aangeven van kans- en faalfactoren daarbij, en het aanreiken van kengedaten in verband met het bepalen van de benodigde personele voorzieningen);
- b. andere elementen die bepalend zijn voor de inhoud van het gemeentelijke milieubeleid (inhoud beleid met de daarbij in acht te nemen prioriteiten, planning en programmering van taken, en de te bereiken resultaten in het bijzonder ten aanzien van de handhaving);
- c. het tot stand brengen van een samenhangend pakket van opleidingen ten behoeve van bijscholing en omscholing van gemeenteambtenaren, zowel op het beleidsvoorbereidende als op het uitvoerende vlak.

Het flankerend beleid zou, veel meer dan de regeling zelf, richtinggevend moeten zijn voor de inhoud van het gemeentelijke milieubeleid. In de aanvraag om een bijdrage en het verslag zou dit tot uitdrukking kunnen worden gebracht. De regeling ziet veel meer op structurele voorzieningen, die als voorwaarde aanwezig moeten zijn bij gemeenten om milieubeleid te kunnen voeren.

§ 6. Dereguleringsstoets

Het onderhavige besluit strekt ertoe voor de periode van 1 januari 1990 tot 1 januari 1995 twee bijdragen in het leven te roepen voor de verdeling over de gemeenten van de voor hen extra beschikbaar gestelde financiële middelen voor een adequate uitvoering van de hen opgedragen milieutaken die in dit besluit zijn genoemd. Zoals ook reeds in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Tijdelijke toeslag op de accijns van gelode lichte olie (Kamerstukken II 1988/89, 20 973, nr. 3) is opgemerkt maakt de financiële ondersteuning van het gemeentelijk milieubeleid onderdeel uit van het deelakkoord tussen de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de VNG. In paragraaf 1 van deze nota van toelichting zijn de bedragen genoemd die voor de komende jaren voor de gemeenten beschikbaar zijn. In 1993

wordt het structurele niveau van f 50,9 miljoen bereikt. De twee bijdragen hebben een tijdelijk karakter; beide vervallen met ingang van 1 januari 1995. Met ingang van die datum verloopt de verdeling van de f 50,9 miljoen over de gemeenten via het Gemeentefonds. In de toelichting op artikel 77 wordt toegelicht waarom er bij de overheveling geen herverdeeleffecten optreden. In paragraaf 1 van deze nota van toelichting is uiteengezet waarom tot 1 januari 1995 de verdeling van de financiële middelen moet verlopen door middel van een afzonderlijke bijdrageregeling. In die paragraaf is voorts toegelicht op welke wijze bij die regeling rekening is gehouden met artikel 237b van de gemeentewet. In de paragrafen 2, 3 en 4 van deze nota zijn de bijdragen inhoudelijk toegelicht.

Reeds eerder is aangegeven dat bij het opstellen van een aanvraag als bedoeld in artikel 29, eerste lid, en van het verslag, gebruik kan worden gemaakt van gegevens waarover de gemeente uit anderen hoofde al beschikt. De interne beleidslasten die het gevolg zijn van de verslagverplichting zijn dan ook gering. Naar schatting vergen het opstellen van een aanvraag en van een verslag niet meer dan 5 mensdagen elk.

Met het vorderen van het verslag worden meerdere doeleinden beoogd:

- a. de betrokkenheid van de lokale volksvertegenwoordiging bij het milieubeleid te versterken;
- b. de inspecteur uit hoofde van zijn toezichthoudende taak in staat te stellen de gemeente te adviseren over de wijze van uitvoering van ten minste de in artikel 29 genoemde wettelijke regelingen;
- c. de minister inzicht te geven in de wijze waarop de krachtens deze regeling ontvangen financiële middelen worden besteed;
- d. het vervullen van een voorwaarde voor het wegnemen van door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen op het terrein van de milieu-informatievoorziening tussen de diverse bestuurslagen.

Voor het realiseren van deze doeleinden is een verslag de meest aangewezen vorm. In eerdere paragrafen is reeds aangegeven dat in het kader van deze regeling aan de gemeente een duidelijke beleidsmarge is gelaten. Mede gelet op de geringe beleidslasten die zijn gemoeid met het vorderen van het verslag, wordt, gezien het voorgaande voldaan aan punt 3 van de op 4 november 1987 door de Minister-President vastgestelde «Aanwijzingen voor de Rijksdienst betreffende terughoudendheid met planverplichtingen en planprocedures gericht tot lagere overheden».

Een bijkomend argument voor het verlangen van het verslag is dat hierdoor in beginsel volstaan kan worden met het eenmalig indienen van een aanvraag.

Voor wat betreft het verslag zelf, zij nog opgemerkt dat aansluiting bij de begrotings- en meerjarencyclus van de gemeente mogelijk is. Voorts zal de thans verlangde verslaglegging in de toekomst geïntegreerd worden met het te vorderen beleidsverslag op grond van het hoofdstuk Vergunningen en algemene regels van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, welk hoofdstuk als ontwerp van wet aanhangig is bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 21 163).

Deze regeling komt in de plaats van de in de ministeriële regeling voorontwerp-Bijdragenbesluit uitvoering gemeentelijk milieubeleid (Strct. 1989, 252, jo Strct. 1989, 62) opgenomen regeling. Zij leidt dus niet tot een verhoging van het aantal specifieke uitkeringen.

Het grootste deel van de regeling zou ook nu bij ministeriële regeling kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 6 van de Wet tijdelijke toeslag op de accijns van gelode lichte olie.

De Raad van State merkte in zijn advies over het ontwerp van dit besluit op dat in gevallen waarin de wetgever nadere regelgeving opdraagt aan een minister, zeer grote terughoudendheid moet worden betracht met een keuze voor nadere regelgeving door middel van een algemene maatregel van bestuur. Die opvatting onderschrijf ik. Als mogelijk argument voor die keuze noemt de Raad de overweging dat de met meer waarborgen omgeven regeling door middel van een algemene maatregel van bestuur geacht mag worden niet strijdig te zijn met de bedoeling van de wetgever. Indien er naast die overweging geen andere argumenten zijn voor het uitoefenen van een regelingsbevoegdheid op een hoger niveau dan de wetgever heeft bedoeld, is daarvoor naar mijn mening geen plaats.

In dit geval zijn er naar mijn overtuiging, naast die overweging, zeker goede redenen aan te voeren om te kiezen voor het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur. De belangrijkste is dat een deel van de bijdrage – zij het een gering deel – wordt bekostigd uit de opbrengst van de brandstofheffingen, namelijk voor zover het gaat om de uitvoering van het Lozingenbesluit bodembescherming. Voor zover de bijdrage op die uitvoering betrekking heeft, dienen op grond van artikel 61z, derde lid jo. het eerste lid, onder e, regels te worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. Handhaving van de vigerende ministeriële regeling of vervanging daarvan door een meer definitieve, zou betekenen dat dezelfde bijdrage zijn grondslag zou vinden ten dele in die regeling, ten dele in het Bijdragenbesluit. Dit laatste is uit een oogpunt van overzichtelijkheid van en terughoudendheid met regelgeving ongewenst. De keuze voor één regeling bij algemene maatregel van bestuur lag daarom voor de hand.

Ook in artikel 237b van de gemeentewet is een argument gelegen om in dit geval niet met een ministeriële regeling te volstaan. Dit artikel beperkt de mogelijkheid van ministeriële regelingen voor het verlenen van bijdragen aan gemeenten aanzienlijk en houdt een duidelijke verplichting in tot het vaststellen van regelingen daaromtrent op hoger niveau.

Een bijkomend argument is tenslotte dat ervan kan worden uitgegaan dat binnen niet al te lange tijd het wetsvoorstel 21 407 tot wet wordt verheven en in werking treedt. De thans vigerende ministeriële regeling zou dan alsnog moeten worden vervangen door een algemene maatregel van bestuur.

§ 7. Adviezen van de Centrale raad voor de milieuhygiëne en Raad voor de gemeentefinanciën

Het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur is, opgezet als een afzonderlijk besluit, om advies voorgelegd aan de Centrale raad voor de milieuhygiëne en de Raad voor de gemeentefinanciën. Die opzet was op dat moment nodig omdat het ontwerp van het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne om advies aan de Raad van State was voorgelegd en dus niet openbaar was. Na de vaststelling van dat besluit is het ontwerp van het onderhavige besluit omgezet in een wijziging van dat besluit.

De Centrale raad voor de milieuhygiëne kan zich in grote lijnen verenigen met het ontwerp-besluit.

De raad plaatst zich achter het streven dat de bijdragen gebruikt worden voor het aantrekken van personeel in vaste dienst. De raad mist

echter een formele vastlegging hiervan in de tekst van het ontwerpbesluit.

Naar aanleiding van deze opmerking zij erop gewezen dat artikel 29 duidelijk spreekt van personele voorzieningen. In beginsel gaat het daarbij inderdaad om personeel in vaste dienst: waar het om een structureel tekort in de uitvoering gaat, kan immers bezwaarlijk worden volstaan met het op ad hoc basis inhuren van menskracht. Formele vastlegging van die wens als door de raad bedoeld, lijkt echter onnodig verstarrend. Met het oog op piekbelastingen in de werkzaamheden moet het werken met tijdelijke krachten niet geheel worden uitgesloten. Overigens behoeft voor het op grote schaal inhuren van externe deskundigheid niet gevreesd te worden, te meer niet omdat in het aanvraagformulier uitdrukkelijk een opgave van het aantal formatieplaatsen moet worden gedaan in verband met het realiseren van een adequate uitvoering.

Verder vraagt de raad duidelijk aan te geven of toekomstige milieutaken onder de werking van het besluit vallen. Paragraaf 2.1 is op grond hiervan zodanig aangepast dat blijkt dat dit niet het geval is. Wel zal met de bijdrage de uitvoering van de voorziene wijziging van regelgeving voor de horeca bekostigd moeten worden.

Met de mening van raad dat de gemeenten zelf ook voldoende middelen vrij moeten maken voor het milieubeleid, kan worden ingestemd. De suggesties van de raad terzake zullen worden opgevolgd.

De Raad voor de gemeentefinanciën maakt opmerkingen over:

- de overheveling per 1-1-1995
- de verdeelsleutel van de specifieke uitkering
- de aanvraag en het verslag.

De raad acht het wenselijk de overheveling van specifieke uitkeringen ten behoeve van het milieubeleid voor provincies en gemeenten tegelijkertijd te verrichten. Dit zou betekenen dat de onderhavige gelden reeds per 1-1-1992 overgeheveld zouden worden. De raad ziet hiertegen geen beleidsinhoudelijke bezwaren.

Deze bezwaren zijn er echter wel degelijk. Zoals in de toelichting aangegeven blijkt uit ervaringen met Hinderwetuitvoeringsprogramma's, intergemeentelijke samenwerking, dubbeltjesprojecten en initiatieven met betrekking tot klein chemisch afval dat veel gemeenten nog een grote achterstand hebben in de uitvoering van het milieubeleid. Deze achterstand is in veel gevallen slechts door samenwerking in te halen. Het totstandkomen van structurele intergemeentelijke samenwerking is een proces dat vaak meer dan vijf jaar in beslag neemt. Daarna vergt het bereiken van een adequaat uitvoeringsniveau nog enige jaren. Op basis daarvan is besloten dat het reëler is 1 januari 1995 als overhevelingsdatum te kiezen.

Voorts adviseert de raad in plaats van het inwonertal het aantal woonruimten als verdeelcriterium te hanteren. De raad stelt dat dit minder herverdeelpijn met zich meebrengt.

Bewust is gekozen voor het inwonertal. Idealiter zou het aantal hinderwetplichtige bedrijven gehanteerd moeten worden als verdeelcriterium, omdat dit de werklast voor een gemeente bepaalt. Het Gemeentefonds kent echter niet het aantal bedrijven per gemeente als criterium voor de verdeling van de bijdragen uit het fonds. Bij de criteria van het fonds moet echter worden aangesloten om zoveel mogelijk te voorkomen dat bij het onderbrengen van de onderhavige bijdragen daarin herverdeelfecten optreden. Daarnaast blijkt het aantal bedrijven niet objectieverbaar, zodat het ook niet als element van de verdeelsleutel voor het Gemeentefonds in de Financiële verhoudingswet zou kunnen worden opgenomen.

Omdat er tevens een relatie is tussen milieutaken en aantal inwoners, is voor dit criterium gekozen. Het heeft bovendien het voordeel dat het duidelijk en herkenbaar is voor alle bij het milieubeleid betrokkenen.

Verder is de raad van mening dat de regeling te veel bureaucratiekosten met zich meebrengt.

De uitvoering van milieutaken kan alleen maar op een adequaat niveau plaatsvinden, indien het beleid ondersteund wordt door een goede planning, programmering en voortgangscntrole. Indien die ondersteuning aanwezig is, leidt het maken van een jaarlijks verslag niet tot veel extra interne beleidslasten. Een aanvraag om de bijdrage behoeft slechts een keer te worden gedaan, zodat ook daarvan de kosten beperkt zijn. Eerder is aangegeven dat het opstellen van de aanvraag of het verslag niet meer dan vijf dagen hoeft te kosten.

De raad stelt verder voor na afloop van de specifieke uitkering tot afrekening over te gaan.

Hierin is voorzien in de algemene voorschriften in hoofdstuk 3 van het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, met name in artikel 51, derde lid. Die voorschriften zijn ook van toepassing op de in dit besluit opgenomen bijdragen.

De raad merkt voorts op dat de intergemeentelijke samenwerking moet passen in het provinciale WGR-beleid.

De opzet van de regeling sluit daar geheel op aan. Beslissend voor de vraag of er sprake is van structurele samenwerking is onder andere of de provincie de samenwerkingsregeling heeft goedgekeurd c.q. zal goedkeuren.

Tenslotte is de raad van mening dat er de nodige onzekerheid bestaat over de hoogte van het beschikbaar te stellen bedrag.

Aan het bepalen van het bedrag is een uitgebreid en degelijk onderzoek vooraf gegaan. Op basis daarvan hebben de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Vereniging van Nederlandse Gemeenten gezamenlijk dit bedrag vastgesteld onder erkenning dat ook van de gemeenten een blijvend grote inspanning nodig is. Bij de verslaglegging van de minister over de uitvoering van de regeling zal nader op deze problematiek worden ingegaan. Los hiervan zal bezien worden welke financiële consequenties nieuwe taken en beleidsintensiveringen met zich meebrengen.

§ 8. Ingediende bezwaren en wensen met betrekking tot de regeling

Op 30 maart 1989 is het ontwerp van deze algemene maatregel van bestuur gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt. 1989, 62) in dezelfde vorm als waarin het aan de in paragraaf 7 genoemde adviesorganen is voorgelegd.

Van de in deze publicatie vermelde mogelijkheid om bezwaren en wensen kenbaar te maken met betrekking tot deze regeling hebben binnen de daarvoor gestelde termijn burgemeester en wethouders van Zoetermeer en de Milieufederatie Groningen gebruik gemaakt.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer zijn van mening dat gemeenten zelf moeten kunnen bepalen aan welke taken zij de extra financiële middelen wensen te besteden.

Aan die wens kan niet tegemoet worden gekomen. De regeling heeft immers met name tot doel het door VROM en VNG gezamenlijk vastgestelde tekort bij de uitvoering van de Hinderwet, Wet chemische afvalstoffen, de lozingsverordeningen en het toezicht op niet-hinderwetplichtige olietanks, weg te nemen.

De Milieufederatie Groningen vraagt speciale aandacht voor de samenwerkingsproblemen in dun bevolkte gebieden. De federatie pleit ervoor

hiermee rekening te houden bij de toepassing van de zogenaamde hardheidsclausule (artikel 30, tweede lid).

De hardheidsclausule kan in dit verband inderdaad een zekere rol vervullen. Alvorens echter die clausule toe te passen dienen eerst alle mogelijkheden van samenwerking te zijn onderzocht. Indien blijkt dat er geen andere mogelijkheden zijn, kan in laatste instantie een beroep worden gedaan op de hardheidsclausule.

§ 9. Artikelgewijze toelichting

Artikel I, onder A

Artikel 29

De onderhavige specifieke uitkering kent twee onderdelen, die nauw met elkaar samenhangen.

a. de bijdragen in de kosten voortvloeiend uit de uitvoering van de in het eerste lid, onder a, genoemde wettelijke regelingen

b. bijdragen die gericht zijn op een versterking van het milieubeleid, waaronder onderzoek naar de mogelijkheden van intergemeentelijke samenwerking (eerste lid, onder b).

In de begroting van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn ten behoeve van deze regeling bepaalde gelden ter beschikking gesteld. In de onderstaande tabel is aangegeven hoe deze gelden over de hierboven genoemde onderdelen van de regeling naar verwachting zullen worden ingezet.

(in miljoenen guldens)	1990	1991	1992	1993	1994
1. artikel 28, 1e lid, onder a (waarvan voor Lozingenbesluit bodembescherming)	19,2 (1,1)	27,8 (2,2)	43,4 (2,2)	49,3 (2,2)	50,9 (2,2)
2. artikel 28, 1e lid, onder b (waarvan onderzoek samenwerking)	5,8 (2,1)	5,1 (1,9)	7,0	1,6	
Totaal	25,9	32,9	50,4	50,9	50,9

De onder 1 genoemde bedragen zijn gebaseerd op een schatting van het feitelijke verloop van het tot stand komen van intergemeentelijke samenwerking en het aantal gemeenten dat als gevolg hiervan een beroep doet op een bijdrage op grond van het eerste lid, onder a. Mocht het feitelijk verloop anders zijn dan verwacht, dan zal de eventueel vrijkomende ruimte zo mogelijk worden benut door meer financiële middelen op grond van het eerste lid, onder b, ter beschikking te stellen.

Artikel 30

In het eerste lid, onder c, is duidelijk aangegeven dat – naast de onder a en b bedoelde gemeenten – alleen gemeenten die reeds ad hoc samenwerken en die het voornemen hebben deze samenwerking structureel te maken, in aanmerking komen voor de bijdrage. Gemeenten die wel een voornemen hebben tot structurele samenwerking doch die nog geen door de provincie goedgekeurde samenwerkingsregeling hebben, komen derhalve niet in aanmerking voor een bijdrage op grond van deze bepaling.

Het tweede lid van dit artikel bevat een hardheidsclausule met betrekking tot de toepassing van het eerste lid. Achtergrond hiervan is dat een aantal uitgangspunten is gekozen om de regeling eenvoudig te houden, die echter in incidentele gevallen kunnen leiden tot onbillijkheden van overwegende aard. Een voorbeeld hiervan kan gevonden

worden in de toepassing van het eerste lid, onder a, waar het draagvlak van 70 000 inwoners bepalend is voor het beschikbaar stellen van financiële middelen aan gemeenten die niet samenwerken met andere gemeenten. Dit draagvlak is bepaald door een relatie te leggen tussen het aantal inrichtingen en het aantal inwoners in een gemeente. Het blijkt dat het draagvlak van 1000 inrichtingen door 80 percent van de gemeenten boven de 70 000 inwoners gehaald wordt. Er kan zich echter een situatie voordoen, waarbij in een gemeente met minder dan 70 000 inwoners veel meer dan 1000 inrichtingen aanwezig zijn. Indien zo'n gemeente er bovendien blijk van heeft gegeven in het verleden zich in te willen zetten voor een adequaat gemeentelijk milieubeleid door zelfstandig over te gaan tot het opzetten en instandhouden van een milieudienst kan het onbillijk zijn geen financiële middelen beschikbaar te stellen. Als voor zo'n gemeente de mogelijkheden om met andere gemeenten samen te werken beperkt zijn, kan die gemeente op basis van dit lid, onder a, een aanvraag indienen. Ook voor gemeenten die structureel samenwerken maar toch gezamenlijk minder dan 70 000 inwoners hebben en voor gemeenten waarvoor het bijvoorbeeld vanwege de geografische ligging (eilanden) vrijwel onmogelijk is met andere gemeenten samen te werken, kan deze bepaling uitkomst bieden. Ten aanzien van een aanvraag als bedoeld in dit lid zijn uiteraard de artikelen 31, 33 en 34 van toepassing.

Artikel 31

In dit artikel staat een opsomming van de gegevens die de gemeenten moeten overleggen om in aanmerking te komen voor een bijdrage. Uit die gegevens moet blijken dat de gemeenten samenwerken volgens artikel 8 van de WGR. Daarom moet de samenwerkingsregeling worden overlegd alsmede de goedkeuring van gedeputeerde staten van die regeling.

In geval gemeenten een beroep doen op artikel 30, eerste lid, onder c, dient er sprake te zijn van een goedgekeurde samenwerkingsregeling die echter nog niet structureel is. Uit de raadsbesluiten van alle deelnemende gemeenten moet blijken dat de samenwerking binnen drie jaar structureel zal zijn.

Om misverstanden te voorkomen wijs ik erop dat de bijdrage uiteraard pas kan worden verleend vanaf het moment waarop vaststaat dat tot structurele samenwerking is besloten. Het tijdstip waarop de betrokken raadsbesluiten tot stand zijn gekomen, is daarvoor bepalend. Het inzenden van een aanvraag om een bijdrage voordat die besluiten zijn genomen (zoals wel voorkwam onder de voorlopige regeling), kan dus niet leiden tot het verlenen van een bijdrage vanaf een tijdstip vóór de totstandkoming ervan.

Artikel 33

In dit artikel is aangegeven hoe de aanvraag om een bijdrage ten behoeve van de personele voorziening moet worden voorbereid. Van belang daarbij is dat de aanvraag moet worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Bovendien moet het college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van de aanvraag overleg plegen met de naar hun oordeel meest belanghebbende openbare lichamen. De verplichting om de concept-aanvraag voor kennisgeving toe te zenden aan gedeputeerde staten houdt verband met de coördinerende taak van de provincie bij de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen. Door het toezenden van de concept-aanvraag wordt de provincie in staat gesteld om in te haken op gemeentelijke initiatieven. Overigens zal het duidelijk zijn dat de

overige provinciale taken en bevoegdheden, zoals die op basis van andere milieuwetten (bijv. Wet inzake de luchtverontreiniging, de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet) aan de provincies zijn opgedragen, door de uitvoering van dit besluit niet worden aangetast.

Artikel 34

Een wijziging in de aard en omvang van de intergemeentelijke samenwerking zou moeten blijken uit het verslag dat de gemeenteraad elk jaar vaststelt.

Aan de minister is in het vierde lid de bevoegdheid gegeven nadere regels te stellen over de inhoud en de vorm van de verslagen. Dit is van belang in verband met de advisering door de inspecteur. Daarmee kan worden voorkomen dat hem te weinig informatie bereikt of dat die informatie hem per gemeente of samenwerkingsverband in een geheel andere opzet wordt toegezonden. De beoordeling van de gegevens en een vlotte administratieve verwerking van de binnenkomende verslagen kunnen bij uniformering van het verslag zeer gebaat zijn. Voor het vaststellen van een ministeriële regeling zal uiteraard alleen aanleiding bestaan als in de praktijk blijkt dat de gemeenten zelf niet tot redelijk vergelijkbare verslagen kunnen komen.

Artikel 35

In dit artikel is aangegeven wanneer een aanvraag als bedoeld in artikel 29, eerste lid, wordt geweigerd. De vermelde criteria zijn afgeleid van de elders in de regeling opgenomen eisen voor het in aanmerking komen voor een bijdrage, in het bijzonder de eisen neergelegd in de artikelen 29, 31 en 33. Het al dan niet weigeren van een aanvraag om een bijdrage is zodoende in beginsel gebonden aan objectieve criteria.

In artikel 29, eerste lid, onder a, is vastgelegd dat de bijdrage als bedoeld in dat lid, ertoe moet leiden dat uiterlijk in 1994 sprake is van een adequate uitvoering van de in artikel 29 genoemde wettelijke regelingen. Op grond van artikel 31, eerste lid, moet met het oog hierop bij de aanvraag het niveau van uitvoering van de in artikel 29 genoemde wettelijke regelingen worden opgegeven en de voorgenomen besteding van de te ontvangen gelden voor de komende vijf jaar worden beschreven. Op deze wijze wordt duidelijk gemaakt op welke wijze een gemeente een adequaat uitvoeringsniveau denkt te realiseren, waarbij de gemeente zelf de prioriteiten kan stellen die nodig zijn om, gelet op de lokale situatie, hiertoe te komen. Per afzonderlijke gemeente kan dus een andere invulling worden gekozen. Om die reden voorziet de regeling in een advies van de inspecteur over het concept van de aanvraag. Bij een positief advies van de inspecteur, waarbij tevens een oordeel wordt gegeven over het adequaat zijn van het uitvoeringsniveau zal door de minister slechts een marginale toetsing nodig zijn. Adviseert de inspecteur onverhoopt negatief over de concept-aanvraag en past de gemeente het concept niet aan naar aanleiding van dit advies, dan zal de minister een besluit over het al dan niet toekennen van de aangevraagde bijdrage pas nemen nadat hij hierover advies heeft ingewonnen van een daartoe ingestelde commissie. Op deze wijze kan op dit punt een uniforme toepassing van de regeling worden gewaarborgd. De commissie die is ingesteld (Stcrt. 1990, nr.120) om te adviseren over de voorlopige ministeriële bijdragenregeling en waarin een vertegenwoordiger van de VNG zitting heeft, zal ook worden belast met de advisering over de onderhavige bijdragenregeling. Die advisering zal zowel de toepassing van artikel 35, eerste lid, onder a en b, betreffen als de toepassing van artikel 36, eerste lid, onder b.

In het derde lid wordt het bedrag dat voor de gemeenten beschikbaar is voor het doen verrichten van onderzoek of laten uitvoeren van activiteiten, gericht op de versterking van het gemeentelijk milieubeleid, bepaald op ten hoogste f 1 per inwoner over de gehele looptijd van dit besluit. Dat betekent echter niet dat elke gemeente die een goed gemotiveerde aanvraag indient, zich ook automatisch verzekerd weet van dat bedrag. Immers het toekennen van bijdragen in deze categorie is mede afhankelijk van de vraag in hoeverre het jaarlijks beschikbare bedrag daarvoor nog ruimte biedt.

Artikel 36

Wanneer een gemeente of samenwerkingsverband niet aan in het besluit opgelegde verplichtingen voldoet of de bijdrage niet op een juiste manier gebruikt, kan het nodig zijn de verlening van een bijdrage in te trekken of al uitgekeerde bedragen terug te vorderen. Omdat de bijdrage voor meer dan een jaar wordt verleend, kan de regeling voor intrekking en terugvordering die is opgenomen in het bestaande artikel 58, eerste en tweede lid, niet worden gehanteerd. Voor de onderhavige bijdragen is daarom in dit artikel in zo'n regeling voorzien. De minister kan van zijn bevoegdheden niet rauwelings gebruik maken. Hij moet de gemeenteraad meedelen wat hij van plan is. De bevoegdheid tot intrekking of invordering vervalt wanneer de minister niet binnen een jaar na die mededeling een beschikking tot uitvoering van zijn voornemen heeft gegeven.

Indien, mede naar aanleiding van het advies van de inspecteur over het verslag, zou blijken, dat een gemeente de bijdrage op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, niet zou bestemmen om een adequaat niveau van uitvoering tot stand te brengen, kan de minister die bijdrage verminderen of intrekken. De minister zal ook hierover pas en beslissing nemen na advies van de in de toelichting op artikel 35 genoemde commissie.

Artikel 37

In dit artikel zijn de bedragen opgenomen waarop de gemeenten gedurende de looptijd van de regeling kunnen rekenen. Er is gekozen voor een bedrag per inwoner, omdat deze verdeelsleutel het best aansluit bij die van de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Door de gekozen opzet van de regeling zullen zich ook geen negatieve herverdelingseffecten voordoen indien na afloop overheveling plaatsvindt naar het gemeentefonds.

Het inwonertal van de gemeenten wordt vastgesteld overeenkomstig de CBS-cijfers ter zake.

Bij het in het eerste lid, onder a, vermelde bedrag voor de bijdrage over 1990 is rekening gehouden met de bijdragen die inmiddels zijn verleend op grond van de voorlopige ministeriële regeling. Het nu opgenomen bedrag heeft dus alleen betrekking op de periode van 1990, die resteert bij het inwerkingtreden van dit besluit. Het tweede lid bevat daarover nog een bepaling die nodig is in verband met de onzekerheid over het exacte tijdstip van inwerkingtreden van dit besluit.

De in het eerste lid vermelde basisbedragen zijn ten opzichte van het voorgepubliceerde ontwerp-besluit verhoogd met f 0,12 in verband met de al eerder in deze nota vermelde taakuitbreiding die voortvloeit uit het inwerkingtreden van het Lozingenbesluit bodembescherming.

Artikelen 38 en 39

In verschillende gevallen draagt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij in de personele kosten van de eerste jaren van vormen van structurele intergemeentelijke samen-

werking. Gedoeld wordt op consultants ten behoeve van het begeleiden en tot stand brengen van intergemeentelijke samenwerking. In de huidige regeling is de bijdrage als bedoeld in artikel 29, eerste lid, onder a, ook voor dit soort gevallen bedoeld. Gemeenten zouden dan twee maal voor structurele taken een financiële bijdrage krijgen. Om dit te voorkomen voorziet het onderhavige artikel in een korting op de algemene bijdrage, ter hoogte van de reeds toegezegde bedragen. Een zelfde situatie doet zich voor bij bijdragen voor projecten in het kader van de intensivering van de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen (de z.g. dubbel-tjesprojecten) voor zover die betrekking hebben op het deel voor de vergoeding van personele kosten. Ook ten aanzien van deze toegezegde bijdragen zal een verrekening plaatsvinden met de op grond van artikel 29, eerste lid, onder a, van dit besluit toe te kennen bijdragen. In beide bovenstaande gevallen zullen de gemeenten die een aanvraag om een bijdrage indienen, in de gelegenheid worden gesteld om de in het verleden toegekende projecten ook in formele zin af te sluiten. Op deze wijze vervallen alsdan gelijktijdig met de vaststelling van de bijdrage over het afgesloten deel van het project de nog resterende verplichtingen van de gemeente, die voortvloeien uit een in het verleden toegekend project (bijv. rapportageverplichtingen). De gemeente kan uiteraard ook afzien van deze geboden gelegenheid. In dat geval is de gemeente ook gehouden de door haar opgenomen verplichtingen na te komen.

Overigens brengen de in deze artikelen vermelde verrekeningen geen wijziging in het totaal van de aan de gemeenten beschikbare gestelde financiële middelen. Dit heeft vorm gekregen door de bestaande begrotingsposten voor intergemeentelijke samenwerking en die voor de handhaving van de Wet chemische afvalstoffen samen te voegen met de eerder beschikbaar gestelde financiële middelen.

Artikel 39a

Deze bepaling regelt de overgang van de thans vigerende ministeriële regeling naar die van dit besluit. Volgens artikel II van dit besluit wordt die regeling ingetrokken. De afwerking van de al gedane aanvragen en gegeven beschikkingen zal gebeuren volgens de nieuwe regeling, met een uitzondering. Die betreft de bijdrage voor de uitvoering van het Lozingenbesluit bodembescherming. Een bedrag daarvoor wordt aan de uitkering over 1990 toegevoegd. Dat bedrag is iets lager dan het bedrag over de volgende jaren dat in dit besluit is voorzien: f 0,10 tegenover f 0,12. De reden daarvoor is dat het Lozingenbesluit pas in de loop van 1990, per 1 juli, in werking is getreden.

Artikel I, onder B

Deze wijziging beoogt een fout in de verwijzing naar de toepasselijke bepalingen inzake beroep van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne te herstellen. Er zijn inmiddels wel enkele beroepen aanhangig, beslissingen in beroep zijn echter nog niet genomen. Om te voorkomen dat misschien de ingestelde beroepen vanwege de foute verwijzing niet-ontvankelijk zouden moeten worden verklaard, wordt aan deze wijziging (in artikel III, tweede lid) terugwerkende kracht verleend.

Artikel I, onder C

Artikel 77, tweede lid

De specifieke uitkering geldt vijf jaar (van 1990 tot 1995). Er is van uitgegaan dat in die periode een adequaat niveau van uitvoering van het gemeentelijk milieubeleid tot stand is gekomen. Deze termijn van vijf jaar

is mede gebaseerd op ervaringen met betrekking tot de tijdsduur die nodig is om intergemeentelijke samenwerking structureel te doen zijn. Gebleken is dat de fase van vooroverleg en onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking gauw twee jaar in beslag neemt. De tijdsduur van de daarop volgende fase van het in uitvoering brengen van de samenwerking neemt in het algemeen drie jaar in beslag. In 1995 wordt de specifieke uitkering overgeheveld naar het Gemeentefonds. Dit betreft dan een bedrag van f 50,9 miljoen, hetgeen overeenkomt met het normbedrag voor 1994 (f. 2,89) vermeerderd met de premie (25%), vermenigvuldigd met het aantal inwoners van Nederland. Bij de overheveling zullen zich dan ook geen herverdelingseffecten voordoen.

Artikel I, onder D

Artikel 80, tweede lid

Deze bepaling is opgenomen om de werking van het besluit te evalueren. In het jaarlijks door de minister uit te brengen milieuvooortgangsprogramma zal inzicht worden gegeven over de feitelijke opbouw van het gemeentelijk milieubeleid op basis van de informatie en inzichten die verkregen worden uit de verslagen. Indien deze opbouw niet verloopt als beoogd, zal tijdig overleg met betrokkenen (o.a. de Vereniging van Nederlandse Gemeenten) worden gevoerd, opdat nagegaan kan worden wat hiervan de oorzaken zijn en op welke wijze onder meer in het kader van het flankerend beleid (zie paragraaf 5) bijsturing kan plaatsvinden. Alle inspanning blijft erop gericht een adequate uitvoering van de in artikel 29 genoemde wettelijke regelingen zeker te stellen uiterlijk in 1995.

Gezien de opbouwfase waarin het gemeentelijk milieubeleid zich bevindt, dient na verloop van tijd (1994) bezien te worden of een adequaat niveau van uitvoering van de gemeentelijke milieutaken tot stand is gebracht en of intergemeentelijke samenwerking tot stand is gekomen. Daarom wordt voorgeschreven dat daarover meer uitgebreid verslag aan de Staten-Generaal wordt uitgebracht uiterlijk op 1 januari 1994.

Artikel I, onder E, en artikel III, tweede lid

Deze bepalingen beogen een fout in de bij het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne behorende bijlage B te herstellen. Voor enkele bijdragen terzake van autowrakkeninrichtingen is daarin abusievelijk – in afwijking van de voorlopige ministeriële regeling – vermeld dat bedragen per m² zouden gelden. Bedoeld waren bedragen per strekkende meter. Bijdragen op basis van m²-bedragen zijn nog niet verleend. Aan de verbetering wordt daarom terugwerkende kracht verleend tot het tijdstip van inwerkingtreden van het Bijdragenbesluit (28 april 1990).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders