

Vergaderjaar 2007–2008

**29 383**

## **Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving**

**Nr. 83**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2007

Tijdens het Algemeen Overleg over de VROM-handhaving op 23 mei 2007 (Kamerstuk 25 422/25 834/30 800 XI, nr. 53) met de vaste commissie voor VROM heb ik aangegeven mij met de Kamer zorgen te maken over de omvang van het aantal overtredingen van de VROM-regelgeving en de urgentie van de bestrijding hiervan in te zien. In dit overleg heb ik een strategische uitvoeringsnotitie handhaving toegezegd. Namens de minister van Justitie en de minister voor Wonen, Wijken en Integratie bied ik u hierbij de notitie aan. De notitie gaat over onze ambities om toezicht, handhaving, opsporing en vervolging op het VROM-terrein te versterken en te verbeteren, in het licht van een aantal trends en ontwikkelingen, geeft een analyse van de knelpunten en bevat onze voorstellen ter zake.

Ik zie er naar uit onze strategie en inzet op dit terrein met de Kamer te bespreken.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

## Samen werken aan toezicht en handhaving

«Alleen ga je sneller, maar samen kom je verder»

### Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	4
2 Verantwoordelijkheden	5
3 Trends, ontwikkelingen en ambities	6
4 Aanpak en prioriteiten VROM-Inspectie	9
5 De bestuursrechtelijke aanpak	13
6 De strafrechtelijke aanpak	18
7 Concluderend overzicht van alle plannen	21
BIJLAGE: Uitwerking prioriteiten VROM-Inspectie	23

### Samenvatting

De wereld waarin VROM opereert verandert. Internationalisering, schaalvergroting van bedrijven en decentralisatie zijn trends die raken aan de manier waarop Inspecties, opsporingsdiensten en handhavingsorganisaties de naleving van de VROM-regels en wetten handhaven. Ook de wens om toezichtlasten te verminderen, te komen tot één toezichtsinstantie/houder per bedrijf en het advies van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (commissie Oosting) over het interbestuurlijk toezicht maken dat het tijd is om de stand van zaken op te maken en het toezicht en de handhaving op het VROM-terrein te herijken.

Voor de realisatie van beleid wordt onder meer regelgeving ingezet. Uitvoering en naleving van wetten en regels zijn pijlers van onze rechtsstaat. Burgers, bedrijven en instellingen zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving. Toezicht en zonodig handhaving moeten er desnoods voor zorgen dat zij hun verantwoordelijkheid nemen. Toezicht en handhaving zijn daarom essentiële onderdelen van de VROM-beleidscyclus. Bij het inspecteren wordt uitgegaan van toezicht op maat en er wordt primair van uit gegaan dat gecontroleerden willen voldoen aan de regels. Dat betekent loslaten waar het kan en alleen ingrijpen als het moet.

De VROM-regelgeving wordt zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk gehandhaafd. Wettelijke taken en bevoegdheden zijn neergelegd bij het Rijk, het OM, de politie, en in medebewind bij provincies, gemeenten en waterschappen. De minister van VROM is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het systeem van de bestuursrechtelijke handhaving en is beleidsmatig verantwoordelijk voor de terreinen ruimte en milieu. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is beleidsmatig verantwoordelijk voor wonen, wijken en bouwen. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving.

Toezicht en handhaving op het VROM-terrein zijn de laatste jaren verbeterd. De ontwikkelingen staan echter niet stil. Er ligt een grote opgave, omdat er veel nieuwe regelgeving op de partijen afkomt. Naast verbeteringen blijven er knelpunten, vooral op het gebied van deskundigheid en bij het aanpakken van bovenlokale zaken. Denk bij dit laatste vooral aan het taakveld ruimte, maar ook aan milieu. Er bestaan grote zorgen over de mogelijkheden van integrale ketenhandhaving en over de afstemming tussen het OM en de politie enerzijds en het grote aantal spelers op het veld van de bestuurlijke handhaving anderzijds. Daarnaast is het de vraag hoe binnen het huidige stelsel kan worden gekomen tot eenheid van

optreden waar dit nodig is, en tot één toezichthoudende instantie per bedrijf, iets waar de Tweede Kamer sterk op aandringt.

In deze notitie geef ik mede namens de ministers voor WWI en van Justitie aan wat onze ambities zijn. Met respect voor ieders verantwoordelijkheden, en met oog voor de bestaande knelpunten stellen wij een aanpak voor.

Dit moet aan de ene kant binnen de huidige structuur leiden tot verbetering van de kwaliteit van de uitvoering en handhaving en aan de andere kant een proces in gang zetten om te komen tot een toekomstbestendige vormgeving van het stelsel van toezicht en handhaving.

Onze ambities zijn:

- een heldere rol- en taakverdeling tussen alle betrokken partijen;
- iedereen doet wat hij moet doen;
- iedereen is in staat te doen wat hij moet doen, qua capaciteit, deskundigheid en bevoegdheden;
- waar nodig wordt eenduidig opgetreden;
- sancties zijn voldoende afschrikwekkend en proportioneel;
- de bestuurlijke lasten en toezichtlasten zijn zo laag mogelijk.

In de notitie wordt – zowel vanuit het bestuursrechtelijke als het strafrechtelijke spoor – verder uitgewerkt welke aanpak wij voorstaan om de ambities waar te maken. Wij geven daarbij aan dat uitvoering en toezicht op het VROM-terrein een zaak is van vele partijen, die alle hun eigen verantwoordelijkheid hebben en moeten nemen. In totaal dragen zo'n 500 overheidsdiensten verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving op het VROM-terrein. Samen met deze diensten wil ik met mijn collega's voor WWI en van Justitie toezicht, handhaving, opsporing en vervolging op de VROM-terreinen versterken en verbeteren. Vanuit de diverse verantwoordelijkheden leidt dit tot de volgende plannen.

*Voor de VROM-Inspectie:*

- Inrichten toezicht volgens de uitgangspunten van het programma «Vernieuwing Toezicht». Eén-loket aanpak en vermindering toezichtlast.
- Toezicht op maat. Loslaten waar het kan; bestuurs- of strafrechtelijke ingrijpen als het moet.
- Prioriteren op basis van maatschappelijke en/of politieke wensen, de Nalevingsstrategie, signalen en incidenten. Een benadering op de grootste risico's voor gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en sociaal maatschappelijke aspecten.
- Inspectie volgt de zwakkere gemeenten en provincies – geen volledige cyclus van doorlichting gemeenten meer – en pakt thematisch specifieke risico's, naleeftekorten en doelgroepen aan.
- De toezichtprotocollen voor de bouwregelgeving worden verbreed naar de handhaving van het Activiteitenbesluit en de Wabo.

*Voor VROM:*

- VROM start Transitieprogramma Werk in uitvoering; Tweede Kamer wordt begin 2008 geïnformeerd over definitieve invulling. Onderdeel is in ieder geval verbetering kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Er komt een onderzoeksteam van wijze mensen dat gevraagd wordt onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van toezicht en handhaving op de langere termijn en de aanpassingen die geboden zijn, en daarover medio 2008 te rapporteren. Daarna zal de Tweede Kamer daarover worden geïnformeerd.

*Voor andere overheden:*

- Gemeenten, provincies en waterschappen zijn primair zelf verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering bij medebewind. Een essentiële (en nog te ontwikkelen) rol is daarbij bijvoorbeeld weggelegd voor gemeenteraden en provinciale staten.
- Provincies hebben de regie bij de vervolgcacties die nog nodig zijn in het project Professionalisering Milieuhandhaving.
- De VNG komt met een voorstel voor het toepassingsplan voor de maatlat Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
- Het IPO en de VNG werken momenteel aan een toepassingsplan voor de maatlat Externe Veiligheid.
- In kader van Transitieprogramma komen IPO en VNG medio 2008 met resultaten op het gebied van de verbetering van de kwaliteit van de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

*Voor Justitie:*

- In 2008 een evaluatie van de nieuwe structuur die in 2005 bij het OM en de politie is ingevoerd voor de strafrechtelijke handhaving van de milieuregelgeving.
- Met de totstandkoming van de Wabo zal worden bekeken in hoeverre de strafrechtelijke handhaving op het terrein van ruimte en bouwen kan worden verbeterd.
- Medio 2008 worden resultaten verwacht van de bezinning door het OM op het strafvorderingsbeleid en het gesprek dat de minister van Justitie aangaat met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal over de versterking van zowel specialistische kennis, als de onderlinge afstemming en optimale benutting van strafmaten.

*Voor het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM):*

- Van het LOM worden initiatieven verwacht om te komen tot een digitale kruispuntbank voor de uitwisseling van milieuhandhavingsinformatie.
- De rolverdeling tussen bestuur en OM bij de handhaving van de VROM-regelgeving zal worden verbeterd, doordat het bestuur eenvoudige overtredingen zelf kan bestraffen en het OM en de politie meer ruimte krijgen voor de aanpak van ernstige vormen van milieucriminaliteit. Het LOM komt met voorstellen terzake.

In de bijlage wordt aangegeven tot welke prioriteiten en aanpak dit leidt voor de werkzaamheden van de VROM-Inspectie. Een meer gedetailleerde uitwerking staat in het jaarplan.

## **1 Inleiding**

VROM staat voor ruimte, milieu, wonen, wijken, integratie en rijksgebouwen. VROM maakt beleid op deze domeinen en reguleert de uitvoering en de handhaving ervan. VROM doet dit samen met vele partijen zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere departementen, het OM, de politie en met provincies, gemeenten en waterschappen. VROM vertrouwt waar mogelijk op het vermogen van de samenleving om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de uitvoering van het beleid.

VROM wil Nederland beter, schoner en mooier maken. Voor de realisatie van het beleid wordt naast instrumenten als subsidieverstrekking en voorlichting regelgeving ingezet. Uitvoering en naleving van wetten en regels zijn pijlers van onze rechtstaat. Daarmee kunnen de door de maatschappij gewenste doelstellingen worden bereikt, kwetsbare belangen beschermd en risico's beperkt. Burgers, bedrijven en instellingen zijn primair zelf

verantwoordelijk voor de naleving van regelgeving. Toezicht<sup>1</sup> op de regelgeving en zonodig handhaving<sup>2</sup> moeten ervoor zorgen dat burgers, bedrijven en instellingen hun verantwoordelijkheid nemen. Toezicht en handhaving zijn daarom essentiële onderdelen van de VROM-beleids-cyclus. Deze notitie gaat over de strategische keuzes van VROM en Justitie om toezicht, handhaving, opsporing en vervolging op de VROM-terreinen te versterken en te verbeteren.

## 2 Verantwoordelijkheden

Het toezicht op de naleving en de handhaving van de VROM-regelgeving is, zoals hierboven vermeld, een zaak van vele partijen. Dat komt omdat de wettelijke taken en bevoegdheden zowel zijn neergelegd bij het Rijk, het OM, de politie en in medebewind bij provincies, gemeenten en waterschappen. VROM houdt toezicht op de uitvoering van de in medebewind opgedragen taken door gemeenten en provincies.

In de VROM-regelgeving is de partij die een wettelijke taak uitvoert, zoals bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen, ook verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving daarvan. De verantwoordelijkheden op het gebied van het toezicht en de bestuursrechtelijke handhaving zijn als volgt verdeeld:

- De minister van VROM is rechtstreeks verantwoordelijk voor de bestuursrechtelijke handhaving wanneer de minister het bevoegd gezag is voor de verlening van de vergunning. Het gaat dan vaak om bedrijven met een landelijk belang of bijzonder gevaarsaspect. Denk aan defensie-inrichtingen en nucleaire inrichtingen. Daarnaast is de minister verantwoordelijk voor de handhaving van diverse voorschriften over (afval)stoffen, zoals de EVOA<sup>3</sup>, Wet milieugevaarlijke stoffen/titel 9.2 en 9.3 van de Wet milieubeheer, de REACH-verordening<sup>4</sup>, straling, CE-markering voor bouwproducten en drinkwater. Vanwege deze rechtstreekse verantwoordelijkheid ziet de VROM-Inspectie toe op de naleving van deze regels en onderneemt stappen als er overtredingen worden geconstateerd. Deze vorm van toezicht heet nalevingstoezicht<sup>5</sup>. Het voornaamste doel daarvan is een einde te maken aan de overtreding en herstel in de gewenste toestand. Als het gaat om overtredingen waarop ook een strafsancie dient te volgen, wordt het strafrecht ingezet. Bij de uitvoering van het toezicht en de handhaving werkt de VROM-Inspectie samen met andere rijksinspecties, de belastingdienst, douane, brandweer, waterschappen, diensten bouw- en woningtoezicht van gemeenten en regionale, provinciale en gemeentelijke milieudiensten.
- Voor andere VROM-regelgeving ligt de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving echter bij gemeenten, provincies en waterschappen. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn in medebewind aan hen overgedragen. Zij moeten er op toezien dat burgers, bedrijven en instellingen op hun grondgebied de regels naleven en moeten bij niet-naleving hun bevoegdheden inzetten, al dan niet via het strafrecht. Het is een algemene taak van gemeenteraden, provinciale staten en het algemeen bestuur van waterschappen om toe te zien op een juiste uitvoering en kwaliteitsborging van de taken door burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van het waterschap.
- De minister van VROM is, als medewetgever, verantwoordelijk voor het goed functioneren van dit stelsel als geheel, waaronder de taak- en bevoegdheidsverdeling. Op basis van het interbestuurlijk toezicht<sup>6</sup> van de VROM-Inspectie op de gemeenten en provincies heeft de minister een beeld van het functioneren van het stelsel bij de andere overheden en van de bijdrage van toezicht en handhaving aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Op plaatsen waar die uitvoering stagneert en het rijksbeleid, waaronder de uitvoering van Europese verplichtingen,

<sup>1</sup> Toezicht is volgens de Kaderstellende visie op toezicht: «het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren». Bij het interveniëren gaat het om alle vormen van interventies waaronder tevens wordt begrepen nalevingshulp of compliance assistance.

<sup>2</sup> Indien toezichthouders dwang mogen uitoefenen gaat het volgens de Kaderstellende visie op toezicht om handhaving. Dit is weer onder te verdelen in bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

<sup>3</sup> EVOA: Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen.

<sup>4</sup> REACH staat voor Europese verordening voor registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

<sup>5</sup> Nalevingstoezicht is het toezicht op de naleving van wet- en regelgeving door burgers en bedrijven.

<sup>6</sup> Interbestuurlijk toezicht betreft het toezicht op de uitvoering van publieke taken door decentrale overheden (bron: Kaderstellende visie op toezicht 2005, TK Vergaderjaar 2005–2006, 27 831, nr. 15).

in het geding komt, kan de minister van VROM of namens deze de VROM-Inspectie gebruik maken van verschillende wettelijke bevoegdheden<sup>1</sup>.

- De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) heeft een beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid op het terrein van wonen, wijken en bouwen. De uitvoerings- en handhavingstaken op deze terreinen zijn in medebewind belegd bij gemeenten en provincies. De VROM-Inspectie ziet toe op de uitvoering van die taken. Het toezicht op de woningcorporaties wordt uitgevoerd door VROM en het Centraal Fonds Volkshuisvesting.

De VROM-regelgeving wordt niet alleen bestuursrechtelijk, maar ook strafrechtelijk gehandhaafd. Er is sprake van een zogenaamd dual stelsel, wat betekent dat beide typen sancties mogelijk zijn. De minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor het stelsel van strafrechtelijke handhaving. Op het gebied van de strafrechtelijke handhaving zijn de regionale en interregionale milieuteams van de politie actief. Daarnaast hebben zowel de meeste inspectiediensten van het Rijk als gemeenten, provincies en waterschappen buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) in dienst en beschikken de VROM-Inspectie en de Algemene Inspectiedienst (AID) over een eigen bijzondere opsporingsdienst, de VROM-IOD<sup>2</sup>, respectievelijk AID-DO<sup>3</sup>. De ambtenaren die bij deze diensten werken, kunnen onder het gezag van het OM/Functioneel Parket (FP) strafrechtelijk optreden. Het FP is verantwoordelijk voor de afhandeling van opgemaakte processen verbaal.

In totaal dragen zo'n 500 overheidsdiensten verantwoordelijkheid voor het toezicht en de handhaving op het terrein van VROM. Een goede taakverdeling tussen de diverse handhavingdiensten van het bestuur, die verantwoordelijk zijn voor het bestuursrechtelijke toezicht, en de onderdelen die zich bezig houden met de strafrechtelijke handhaving is belangrijk om de handhaving efficiënt, effectief en doelgericht te laten verlopen en ook de zwaardere criminaliteit op het VROM-terrein aan te pakken.

### 3 Trends, ontwikkelingen en ambities

#### *Trends*

De omgeving van VROM verandert. Dit heeft gevolgen voor de aanpak van het toezicht en de handhaving. Daarbij is een drietal inhoudelijke trends te onderscheiden:

- Internationalisering:  
Steeds meer komen regels uit Europa. Dat betekent dat Nederland dáár invloed uit moet zien te oefenen. Dat doet Nederland door mee te werken aan handhaafbare, uitvoerbare en fraudebestendige regelgeving en in te zetten op een Europese structuur van handhaving en toezicht. Het creëren van een «level playing field», waarin bedrijven en instellingen recht hebben op een gelijke behandeling in welke lidstaat ze ook werken, is van groot belang voor een goed functionerende handhaving.
- Decentralisatie:  
Veel VROM-taken worden in medebewind uitgevoerd en gehandhaafd door andere overheden. Dit geldt ook voor veel Europese regels, zoals de IPPC-richtlijn<sup>4</sup>, en de Vogel- en Habitatrichtlijnen. VROM houdt hieraan vast, zoals is afgesproken tussen het Rijk en andere overheden in de Code interbestuurlijke verhoudingen, het coalitieakkoord en de verschillende bestuursakkoorden van het Rijk met gemeenten en met provincies. Voor een goede doorwerking van de VROM-beleidsdoelstellingen en een goede uitvoering van de Europese regelgeving is het van belang dat andere overheden hun taken op een adequaat niveau

<sup>1</sup> In de Wet milieubeheer, de Woningwet, de Wro e.a. zijn bijvoorbeeld vorderings- en aanwijzingsbevoegdheden opgenomen op grond waarvan een inspecteur kan ingrijpen.

<sup>2</sup> VROM-IOD: VROM Inlichtingen en Opsporingsdienst.

<sup>3</sup> AID-DO: Algemene Inspectiedienst-Dienst Opsporing.

<sup>4</sup> Europese Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging wordt kortweg aangeduid als IPPC-richtlijn. De richtlijn is in Nederland in de Wet milieubeheer en in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geïmplementeerd.



uitvoeren. De minister van VROM blijft (inter)nationaal verantwoordelijk voor de realisatie van het beleid. Dit benadrukt het belang van de systeemverantwoordelijkheid van de minister voor het stelsel van toezicht en bestuursrechtelijke handhaving.

- **Schaalvergroting bedrijven:**  
Binnen het bedrijfsleven treedt schaalvergroting op en is de handel steeds internationaler georiënteerd. Bedrijven hebben vaak vestigingen in verschillende regio's en landen en verwachten een level playing field, zowel nationaal als internationaal. Binnen de verschillende bestuurslagen geven toezichthouders op diverse wijze invulling aan de uitvoering van VROM regelgeving. Grote concerns geven een voorkeur aan een concernbenadering, opdat alle vestigingen in het land een vergelijkbare benadering krijgen. Dit kan door landelijke afspraken te maken of door opschaling van het toezicht op concernbedrijven.

#### *Ontwikkelingen*

Naast de hiervoor genoemde trends staan de ontwikkelingen rond de organisatie van het toezicht en de handhaving ook niet stil. Het gaat om de volgende ontwikkelingen:

- **Vernieuwing Toezicht:**  
Vanuit de nota «Vernieuwing Rijksdienst» en vanuit de noodzaak om een oplossing te bieden voor de bestuurlijke drukte wil het Kabinet het rijkstoezicht vernieuwen en verbeteren. Dit gebeurt via het rijksbrede programma «Vernieuwing toezicht», de opvolger van het programma «Eenduidig toezicht». Het programma richt zich op de uitvoering, de organisatie en de modernisering van het toezicht. De Inspectieraad – waaraan de gezamenlijke rijksinspecties deelnemen – is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Uitgangspunt is: «je gaat erover of niet». Doel van het programma is om – door samenwerking tussen en professionalisering van de rijksinspecties – een vermindering van toezichtlasten en een effectiever toezicht te realiseren. De toezichtlast moet deze kabinetsperiode met ten minste 25% worden teruggebracht. De kern van de aanpak vormt de inrichting van het toezicht vanuit het perspectief van de gecontroleerde partij. Daarbij is het uitgangspunt dat de gecontroleerde slechts met één toezichtsinstantie vanuit het Rijk te maken heeft. Overigens kunnen bedrijven, instellingen en burgers ook zelf bijdragen aan het daadwerkelijk verminderen van de toezichtlast door verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving van de regels. Een voorbeeld hiervan is de legionella-aanpak (zie kader hieronder).

#### **Legionella: eigen verantwoordelijkheid ondernemers staat voorop**

*De collectieve waterleidinginstallaties van zogenoemde prioritaire instellingen als ziekenhuizen, campings, hotels e.d. vallen onder de legionellaregelgeving. Hierbij ligt een sterke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van de eigenaren. De inspectiediensten van de waterleidingbedrijven zien erop toe dat de invulling van deze eigen verantwoordelijkheid binnen de kaders van de regelgeving vallen. Wordt geconstateerd dat prioritaire instellingen deze verantwoordelijkheid, ondanks aanschrijvingen van het waterleidingbedrijf, onvoldoende nemen, dan wordt het dossier overgedragen aan de VROM-Inspectie. In dat geval wordt direct bestuursrechtelijk en strafrechtelijk opgetreden.*

*Inmiddels is duidelijk geworden dat met alleen deze benadering de naleving onvoldoende blijft. De VROM-Inspectie heeft het initiatief genomen om met behulp van een interventiestrategie ook andere instrumenten in te zetten om de naleving op een hoger peil te brengen. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van instrumenten die de spontane naleving bevorderen, zoals gerichte voorlichting en motivatie. Het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers staat hierbij voorop. Een goed voorbeeld geeft de brancheorganisatie van installateurs Uneto-VNI, die rond augustus 2007 een actieplan veilige leidingwaterinstallaties heeft aangeboden aan de minister van VROM om beter te gaan presteren bij onderhoud en aanleg van installaties.*

De VROM-Inspectie heeft het voortouw bij vier domeinen: afval, chemie, nucleaire industrie en buisleidingen voor gevaarlijke stoffen. Een onderdeel hierbij is het uitvoeren van gezamenlijke risicoanalyses. De VROM-Inspectie is echter niet alleen verantwoordelijk voor de toezichtlast. Uit metingen in de domeinen Chemie en Afval blijkt dat met name de decentrale overheden voor een belangrijk deel verantwoordelijk zijn voor de toezichtlast. Om de toezichtlast daadwerkelijk te verminderen is intensieve samenwerking noodzakelijk tussen toezichthouders van het rijk en de decentrale overheden, ook bij uitwisseling van gegevens en ICT. Bovendien kan herverdeling van uitvoerende taken tussen toezichthouders aan de orde zijn. Zo vindt momenteel een verkenning plaats van de gemeenschappelijke toezichtregelingen voor de zware industrie binnen het domein chemie. Het gaat hierbij om een verkenning tussen de provincies, de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie (AI) en het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Uitgangspunt is een transparante verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden. Dit kan de komende jaren leiden tot overheveling of samenvoeging van taken.

- Het interbestuurlijk toezicht:  
Bij het interbestuurlijk toezicht zijn knelpunten in het verleden vaak opgelost door het instellen van nieuwe interbestuurlijke toezichtarrangementen. De commissie «Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen», naar haar voorzitter de commissie Oosting genaamd, stelt vraagtekens bij de effectiviteit van deze arrangementen en heeft recent geadviseerd deze na een overgangstermijn aanzienlijk te versoberen. Dit advies op het gebied van het interbestuurlijk toezicht, «Van specifiek naar generiek», doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, is op 11 oktober 2007 aangeboden aan de minister van BZK. Zij heeft het advies inmiddels bij brief van 5 november 2007 aangeboden aan de Tweede Kamer. Oosting geeft aan dat er vertrouwen moet zijn in de uitvoering van decentrale taken. Sturing dient plaats te vinden via algemeen verbindende voorschriften en het stellen van algemene beleidskaders. Het eindbeeld dat de commissie presenteert, staat echter nog ver af van de werkelijkheid. Daarmee moet er volgens de commissie sprake zijn van een overgangstermijn en kan van een directe afschaffing van de meeste specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen geen sprake zijn. Het Kabinet biedt zijn standpunt over het advies begin 2008 aan.
- Scheiding van beleid en toezicht:  
Volgens «Vernieuwing Toezicht» moeten beleid en toezicht gescheiden van elkaar functioneren om onafhankelijkheid te garanderen. De beleidsdiensten bepalen welke (nalevings)doelstellingen bereikt moeten worden. De VROM-Inspectie geeft vanuit haar onafhankelijke positie aan waar de knelpunten, risico's en naleef- en uitvoeringstekorten liggen en bepaalt hoe het toezicht moet worden ingericht. De wijze waarop de VROM-Inspectie tot haar prioriteiten komt wordt uiteengezet in hoofdstuk 4.  
Dit leidt tot een heroriëntatie van de Inspectie op haar positie binnen VROM. De VROM-Inspectie zal zelfstandiger komen te staan van de beleidskern van het departement en wordt een baten-lastendienst. Daarmee kan scherper invulling worden gegeven aan de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie met het departement.

#### *Ambities*

De bij toezicht en handhaving op het VROM-terrein betrokken ministers vinden dat het tijd is om de balans op te maken en het toezicht en de handhaving op het VROM-terrein te herijken. In het Algemeen Overleg van 23 mei 2007 over de VROM-handhaving is duidelijk geworden dat ook de Tweede Kamer hier behoefte aan heeft.



Samen met de bewindslieden voor WWI en van Justitie heb ik de volgende ambities om het VROM-toezicht en de handhaving te versterken en te verbeteren:

- een heldere rol- en taakverdeling tussen alle betrokken partijen;
- iedereen doet wat hij moet doen;
- iedereen is in staat te doen wat hij moet doen, qua capaciteit, deskundigheid en bevoegdheden;
- waar nodig wordt eenduidig opgetreden;
- sancties zijn voldoende afschrikwekkend en proportioneel;
- de bestuurlijke lasten en toezichtlasten zijn zo laag mogelijk.

In deze notitie geven wij aan op welke wijze wij deze ambities willen waarmaken.

#### **4 Aanpak en prioriteiten VROM-Inspectie**

##### *Governance*

Mijn Inspectie gaat uit van toezicht op maat en gaat er primair van uit dat gecontroleerden willen voldoen aan de regels. Dat betekent loslaten waar het kan en alleen bestuurs- en/of strafrechtelijk ingrijpen als het moet.

Bij het toezicht spelen bestaande controlesystemen in domeinen en ketens, zoals kwaliteitszorgsystemen van bedrijven (certificering, accreditatie), een belangrijke rol. Bedrijven die hun naleving («compliance») op een georganiseerde wijze beheersen en daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen «verdienen» minder toezicht. Dit wordt «governance» of «good governance»<sup>1</sup> genoemd. Deze manier van toezicht houden leidt per saldo tot een reductie van toezichtlast.

In het toezicht op andere overheden geldt dat een goede controle van bijvoorbeeld provinciale staten en de gemeenteraden op de kwaliteit van uitvoering en handhaving leidt tot reductie in het toezicht door de Inspectie. Dit is het uitgangspunt bij het vormgeven van het toezicht<sup>2</sup>; het sluit aan bij de aanbevelingen van de commissie Oosting. Deze situatie is nu nog niet bereikt. Daarnaast is niet uit te sluiten dat er nog een rol moet blijven bestaan voor de VROM-Inspectie bij de aanpak van problemen die de mogelijkheden van decentrale overheden te boven gaan. Hierdoor blijft een selectieve interventie noodzakelijk (zie kader hieronder).

##### **Selectieve interventie op rijksthema's**

*Als gevolg van de groei van de mobiliteit en de verstedelijking van Nederland zijn er in toenemende mate spanningen tussen ruimtelijke ontwikkelingen en thema's als luchtkwaliteit, bodem, geluid en externe veiligheid. De Nederlandse wet- en regelgeving op deze terreinen wordt steeds meer beïnvloed door Europese normen.*

*De uitvoering van de ruimtelijke milieutaken is vooral gedecentraliseerd naar gemeenten. Het gaat om technisch en inhoudelijk moeilijke onderwerpen, die van gemeenten een integrale benadering vragen vanuit het ruimtelijke en het milieuspoor. Bij veel gemeenten schort het aan de deskundigheid op beide terreinen. Zo is in de afgelopen jaren een groot aantal projecten op het gebied van wonen en infrastructuur gestrand bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State door een gebrek aan deskundigheid bij gemeenten. Als reactie daarop heeft de VROM-Inspectie het preventieve spoor via de bestemmingsplannen versterkt, op met name het terrein van de luchtkwaliteit. Mede hierdoor is de kwaliteit van de bestemmingsplannen op dit terrein verbeterd.*

<sup>1</sup> Zie o.m. programma «good governance» (Kamerstukken 2005–2006, 30 111 en 30 300 nr. 5).

<sup>2</sup> Zie ook «toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht»; Visie op toezicht OCW 2007–2011 (Kamerstukken 2006–2007, 30 183, nr. 18).

##### *De goede dingen doen*

Het is ondoenlijk en ook onnodig om overal toezicht op te houden. Het gaat erom «de goede dingen te doen». In algemene zin werkt de VROM-Inspectie vanuit een risico- en probleembenadering: de capaciteit wordt

selectief ingezet, op de grootste risico's voor gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en voor sociaal-maatschappelijke risico's.

Mijn Inspectie bepaalt de prioriteiten in haar werkzaamheden op basis van een viertal factoren:

- maatschappelijke en/of politieke wensen, waar ook de beleidsprioriteiten toe gerekend kunnen worden;
- nalevingsstrategie (NLS), waarmee voor meer dan 250 wettelijke taken op basis van risico's en naleeftekorten wordt bepaald wat wel of juist niet gedaan moet worden;
- signalen, die kunnen leiden tot ad hoc-acties of tot langere trajecten. Het gaat hierbij om het probleemgerichte spoor van de nalevingsstrategie en de «oog-en-oor»-functie van de Inspectie;
- incidenten, zowel lokale incidenten met een landelijke betekenis als grote calamiteiten.

Op basis van deze vier factoren worden, in overleg met de VROM-beleidsdiensten, de definitieve keuzes op het gebied van het nalevingstoezicht en het interbestuurlijk toezicht bepaald. Dit vindt plaats binnen de kaders van capaciteit en middelen, waarna de minister van VROM het plan vaststelt.

Om de goede keuzes te kunnen maken, moet de juiste informatie aanwezig zijn. Dit vraagt om gerichte metingen over het naleefgedrag, om het goed vastleggen van informatie die uit inspecties komt, om het uitwisselen en delen van informatie met andere toezichthouders en opsporingsinstanties en om het gebruiken van informatie die bij de gecontroleerde aanwezig is. Dit informatiegestuurd toezicht moet leiden tot het beter in kaart brengen van risico's en tot effectieve aangrijpingspunten voor het toezicht, of het nu gaat om nalevingstoezicht of om interbestuurlijk toezicht. De hele keten komt in beeld. Ook andere toezichthouders op het VROM-terrein – gemeenten, provincies en waterschappen – moeten op basis van risicoanalyses hun prioriteiten kiezen en hun handhavingsaanpak bepalen, waar nodig gezamenlijk<sup>1</sup>.

«De goede dingen doen» start bij goede regelgeving. VROM-beleidsdiensten zijn hier primair verantwoordelijk voor. De kennis over de naleving gebruikt de Inspectie echter zo nodig ook bij het beoordelen van nieuwe regelgeving en nieuw beleid. Deze moeten handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn (HUF). Zoals aangegeven onder de trend «internationalisering» gaat het hierbij ook om Europese regelgeving en om de doorwerking daarvan in nationale regelgeving.

Deze wijze van werken volgt de zes principes van de Kaderstellende visie op toezicht. De zes principes zijn: samenwerkend, selectief, slagvaardig, transparant, onafhankelijk en professioneel. Dit heeft in de afgelopen jaren al de nodige veranderingen gebracht in de manier waarop de Inspectie haar werk verricht en zal dat blijven doen.

#### *De dingen anders doen*

De Inspectie heeft in de afgelopen jaren alle gemeenten en provincies VROM-breed doorgelicht op de uitvoering van de VROM-taken. Dit heeft geleid tot een goed beeld van de sterke en zwakke plekken in de uitvoering. Gemeenten en provincies pakken de uitkomsten van de onderzoeken over het algemeen goed op en voeren verbeteringen door in de uitvoering van de VROM-taken. Niettemin moet er vooral bij gemeenten en op onderdelen bij provincies nog veel verbeterd worden in de uitvoering van de VROM-taken<sup>2</sup>. Toezicht houden en waar nodig handhavend ingrijpen is duidelijk een taakveld waar gemeenten minder op natuurlijke wijze hun verantwoordelijkheden nemen. Dit geldt te meer wanneer de te beschermen belangen op een hoger schaalniveau liggen dan het lokale niveau. Denk hierbij vooral aan het taakveld ruimte<sup>3</sup>. In hoofdstuk 5 wordt hier, bij

<sup>1</sup> Wet handavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

<sup>2</sup> Zie: Individuele rapportages VROM-Inspectie, de landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2006 en de Midterm review provincieonderzoeken.

<sup>3</sup> Zie ook rapport van de Algemene Rekenkamer over de bescherming van Natuurgebieden; TK 2006/2007, 31 074.

de analyse van de knelpunten in het stelsel van toezicht en handhaving van de VROM-regelgeving, dieper op ingegaan.

Een goede taakuitvoering bij medebewind is volgens de in hoofdstuk 2 geschetste verantwoordelijkheidsverdeling in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de andere overheden zelf. Mijn Inspectie zal daarom geen volledige cyclus van VROM-brede doorlichtingen meer doorlopen, maar als nieuwe aanpak de zwakkere gemeenten en provincies volgen en thematisch specifieke risico's, naleeftekorten en doelgroepen aanpakken. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van de Inspectie op het gebied van veilig bouwen. Dat gebeurt vanuit een ketenbenadering, zodat naast de relevante overheden ook andere partijen in de keten (producenten, leveranciers, certificeerders, transporteurs) worden betrokken bij het toezicht van de Inspectie om het effect van het toezicht te vergroten<sup>1</sup>.

#### **Ketenaanpak in de bouw**

*De bouwwereld is sterk verbrokkeld. De sector bestaat uit enkele grote spelers en vele kleintjes. De concurrentie in de markt is groot, waardoor er sprake is van een grote prijsdruk. Gebrek aan deskundigheid is een groot probleem in de sector (constructeurs, materialen, uitvoerders). Bouwers richten zich – onder invloed van het complexer en multifunctioneel bouwen – in toenemende mate op deelreinen van de bouw. Dit leidt tot specialisatie op de bouwplaats en meer actoren (bedrijven/uitvoerders) per bouwproject. Hierdoor wordt regie tijdens het ontwerp en op de bouwplaats steeds belangrijker (vgl. Bos en Lommerincident).*

*Het toezicht van de Inspectie is sterk gericht geweest op de gemeenten. Gemeenten spelen in het bouwproces nog steeds een belangrijke rol. De VROM-Inspectie ziet er op toe dat gemeenten het bouw- en woningtoezicht op een goede wijze uitvoeren. Uit de analyse van de bouwketen bleek echter dat een interventie van de VROM-Inspectie aan het einde van de keten, met als doel om het toezicht van de gemeenten op het bouwproces te verbeteren, niet altijd voldoende effectief is. Het goed functioneren van de keten van opdrachtgevers > constructeurs > aannemers -> toezichthouders > gebruikers in het bouwproces wordt steeds belangrijker. Vanuit hun lokale rol is het voor gemeenten moeilijk om verbeteringen in deze keten te realiseren. Daarom is een landelijke ketenaanpak noodzakelijk om veilige gebouwen te realiseren. De VROM-Inspectie is als landelijke dienst het «ketenproject constructieve veiligheid» gestart. In dit project zijn zoveel mogelijk knelpunten die bekend zijn uit onderzoeken naar het functioneren van de bouwwereld in beeld gebracht en besproken met de diverse partijen/actoren in het bouwproces. Begin 2008 is er een uitvoeringsagenda opgesteld om het bouwproces te verbeteren. Deze agenda sluit aan bij de wensen van het bedrijfsleven om het bouwproces te verbeteren.*

Ook signalen krijgen een andere behandeling. De Inspectie heeft met haar regiokantoren een «oog-en-oor»-functie in de regio. Signalen die de Inspectie binnen krijgt via burgerbrieven (1500–2000 per jaar) en via eigen of andermans onderzoeken worden geanalyseerd en onderzocht op trends. Na analyse kunnen deze signalen aanleiding zijn voor een representatieve naleefmeting. Burgerbrieven worden behandeld door regionale actieteams burgerbrieven. Het is de bedoeling dat brieven en signalen worden behandeld conform de Burger service code<sup>2</sup>. Daartoe zal de digitale bereikbaarheid van de VROM-Inspectie worden verbeterd.

<sup>1</sup> Denk hierbij aan het verbeteren van de constructieve veiligheid in de bouw naar aanleiding van incidenten als het Bos en Lommer-complex, instorten sneeuwduken etc. Daarbij staat niet alleen de rol van de gemeenten ter discussie, maar ook die van andere partijen zoals bouwers, constructeurs etc.

<sup>2</sup> Deze code is ontwikkeld door BurgerOverheid.nl, een initiatief van de minister van BZK, en bevat 10 punten die de positie van de burger in zijn relatie met de overheid verduidelijken.

#### *De dingen goed doen*

Welk instrument voor toezicht of handhaving wordt ingezet is afhankelijk van de wettelijke basis en wordt bepaald met behulp van de Interventie-strategie («de dingen goed doen»), oftewel de handhavingsaanpak. Die kan variëren van voorlichting of compliance assistance (naleevingshulp) tot een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke aanpak en in een aantal gevallen tot opsporing door de VROM-IOD.

Globaal is – wanneer niet wordt nageleefd – een onderscheid te maken in «niet-weten», «niet-kunnen» en «niet-willen». Komt uit een analyse van

het naleefgedrag dat een bedrijf niet op de hoogte is van regels, dan heeft handhaven weinig zin en zal eerst voorlichting moeten worden gegeven. Bij «niet-kunnen» is compliance assistance (nalevingsondersteuning) een reële optie, het aanbieden van ondersteuning. Bij de niet-willende moet worden gekeken welke maatregel of combinatie van maatregelen mogelijk is en het meeste effect sorteert. Afhankelijk hiervan kan bestuurs- en/of strafrechtelijk worden opgetreden. Bij de niet-willende is een harde aanpak nodig. Naarmate de overheid meer ernst maakt met de handhaving en de pakkans bij niet-naleving groter wordt zullen meer bedrijven besluiten tot naleving.

#### **Voorbeeld handhavingsaanpak**

*Uit onderzoek in 2004 bleek dat grote hoeveelheden afgedankte elektronische apparatuur buiten het opgezette terugnamesysteem terechtkomen en in het illegale circuit belanden. De apparaten komen via niet-geregistreerde inzamelaars en in strijd met de regelgeving in ontwikkelingslanden terecht waar onjuiste verwerking leidt tot hoge gezondheids- en milieurisico's. Bij dit probleem is een groot aantal verschillende spelers te onderscheiden (detaillisten, officiële en niet-geregistreerde inzamelaars en brancheorganisaties) die allemaal gecontroleerd kunnen worden. Bij de aanpak werd daarom eerst de publiciteit gezocht: een groot concern dat de fout in ging werd met naam en toenaam genoemd. Dit had enorme pers aandacht tot gevolg, waarna het verzoek van diverse brancheorganisaties kwam om meer informatie over de regelgeving. De voorlichtingsmiddelen hadden zowel een voorlichtend als een waarschuwend karakter. Vervolgens werden in diverse schakels in de afvalstoffenketen controles uitgevoerd. Uit gesprekken met de branche bleek dat door de acties vooral het gevoel van pakkans en imagoschade is vergroot. Het nalevingsniveau is in de periode 2004–2006 gestegen van minder dan 60% naar meer dan 90%.*

#### **Prioriteiten**

In het onderstaande schema staat op welke onderwerpen de VROM-Inspectie zich de komende jaren met toezicht en handhaving richt. Hierbij is een verdeling gemaakt tussen het nalevingstoezicht (voortvloeiend uit de directe verantwoordelijkheid van de minister voor de bestuursrechtelijke handhaving) en het interbestuurlijk toezicht (vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van het stelsel). Daarnaast is er een aantal onderwerpen waar de Inspectie beide taken uitvoert. Bij sommige onderwerpen ligt daarbij de komende jaren meer de nadruk op de taken op het gebied van het nalevingstoezicht (vuurwerk) en bij andere meer op het interbestuurlijk toezicht (asbest). In de tabel in de bijlage is dit specifieker aangegeven. Verdere uitwerking vindt in de jaarplannen plaats. Veel van de onderwerpen kennen een internationale component. Gezien de in hoofdstuk 3 vermelde trends verdient dit aspect in algemene zin de komende jaren aandacht. Daarom wordt in de bijlage het onderwerp «internationaal» apart belicht.

Nalevingstoezicht	Nalevingstoezicht en Interbestuurlijk toezicht	Interbestuurlijk toezicht
EVOA	Bodem	Ruimtelijke ontwikkeling
Nucleaire veiligheid	Asbest	Veilig, duurzaam en gezond bouwen
Radioactief schroot	Vuurwerk	Wonen/statushouders
Productbesluiten verpakkingen	Buisleidingen voor gevaarlijke stoffen	Grote bedrijven/IPPC
Drinkwater	Geluid	Wabo <sup>1</sup>
Genetisch gemodificeerde organismen		
REACH		
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden		

<sup>1</sup> Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Prioriteiten stellen betekent ook dingen niet doen. Dit wordt zoals aangegeven eveneens bepaald met behulp van de nalevingsstrategie. Mijn Inspectie houdt in beginsel geen toezicht op meer dan 100 taken verdeeld over een beperkter aantal onderwerpen met een laag risico en een laag naleeftekort, maar brengt voor deze taken wel periodiek de mate van risico en naleving in beeld.

De VROM-Inspectie gaat dit alles doen met minder mensen. De formatie zal worden teruggebracht van 548 fte in 2006 naar ca. 450 fte in 2011. In 2008 zal de VROM-Inspectie haar formatie al hebben teruggebracht naar 500 fte. De reductie zal met name worden gerealiseerd door een vermindering van activiteiten op het terrein van interbestuurlijk toezicht, onder andere door de hiervoor geschetste thematische aanpak en het beëindigen van de cyclus van VROM-brede doorlichtingen. De formatie is inclusief Crisismanagement, de VROM-IOD en het nucleaire toezicht door de Kernfysische Dienst (KFD).

## **5 De bestuursrechtelijke aanpak**

### *Hoe zit het toezichtstelsel in hoofdlijnen in elkaar?*

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 is de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de VROM-regelgeving op het terrein van ruimte, milieu en bouwen voor een belangrijk deel neergelegd bij de gemeenten, de provincies en de waterschappen. De meeste van de circa 500 bestuursorganen hebben hiervoor in de afgelopen decennia een eigen uitvoeringsorganisatie opgebouwd. De handavingsprestaties van deze organisaties geven nog al eens reden tot zorg. Daarom zijn in 2005 specifieke interbestuurlijke toezichtinstrumenten via de Wet handavingsstructuur en recent via de gewijzigde Woningwet en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in het leven geroepen. Soms hebben organisaties om hun prestaties te kunnen vergroten voor samenwerking met andere organisaties gekozen. Een aansprekend voorbeeld voor constructieve en praktische samenwerking tussen bevoegde gezagsinstanties, is de DCMR Milieudienst Rijnmond. In deze organisatie werken 18 gemeenten en 1 provincie samen in de uitvoering van hun milieutaken, met uitdrukkelijk behoud van ieders eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid.

Vaak komen bestuursorganen niet tot een constructieve samenwerking. Als gevolg hiervan zijn bij het toezicht op één bepaald bedrijf of activiteit doorgaans meerdere organisaties betrokken. De bestuurlijke drukte is hierdoor groot. Bedrijven en instellingen worden in de praktijk met meerdere toezichthouders van verschillende overheden geconfronteerd op verschillende tijdstippen en met verschillende werkwijzen. De instelling van frontoffices en de één-loket-aanpak op rijksniveau biedt weliswaar verbetering, maar het is noodzakelijk om ook de andere overheden hierbij te betrekken. Initiatieven hiertoe worden op dit moment genomen.

### *Analyse van de knelpunten in het stelsel van toezicht en handhaving binnen het VROM-domein<sup>1</sup>*

- Kwetsbaarheid van individuele organisaties  
Er is bij een aantal organisaties onvoldoende aandacht, menskracht, kennis en deskundigheid in verhouding tot uit te voeren taken. Dit hangt vaak samen met de geringe omvang van de individuele organisatie (te weinig kritische massa), maar niet altijd. De kwaliteit van de uitvoering en doorwerking van rijksbeleid bij de taakuitvoering door gemeenten en provincies is op dit moment onvoldoende om de taken in medebewind volledig «los» te laten en het interbestuurlijk toezicht te extensiveren. Op veel VROM-domeinen schieten met name gemeenten in deskundigheid en professionaliteit te kort. Kleinere gemeenten (<20 000 inwoners) en middelgrote gemeenten (>=20 000–

<sup>1</sup> Een deel van deze analyse is gebaseerd op de individuele rapportages van de VROM-Inspectie over de uitvoering van de VROM-regelgeving, de landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2006 en de Midterm review provincieonderzoeken.

<50 000 inwoners) scoren over het algemeen minder goed in de uitvoering van de VROM-taken dan grotere gemeenten (>=50 000 inwoners). Provincies voeren de aan hen op basis van de VROM-regelgeving opgedragen taken – zeker in vergelijking met de gemeenten – in het algemeen adequaat uit, maar bij enkele zijn er nog wel verbeterpunten waaraan gewerkt moet worden.

- **Cultuurproblemen**  
Het ontbreekt aan een professionele, op handhaving gerichte cultuur bij een deel van de individuele overheden en hun ambtenaren. De beschikbaar gestelde capaciteit is doorgaans te beperkt; vergunningverlening en het verlenen van ruimtelijke vrijstellingen gaan vóór handhaving omdat daar termijnen gelden en bedrijven erom vragen. Om handhaving wordt niet gevraagd. De toezichthoudersfunctie wordt doorgaans laag gewaardeerd. Naar aanleiding van overtredingen wordt vaak (meermalen) gewaarschuwd in plaats van bestuurlijk ingegrepen met dwangsom of bestuursdwang. Met name de handhaving op het terrein van ruimte wordt gekenmerkt door heel veel overleg en weinig «doorpakken». Eén op de twee gemeenten scoort op dit terrein onvoldoende tot slecht. Bij de bouwhandhaving is dit één op de drie.
- **Samenwerkingsproblemen**  
Het ontbreekt bij individuele overheden op alle overheidsniveaus aan voldoende bereidheid om op basis van vrijwilligheid structureel en constructief samen te werken, informatie met elkaar te delen en regie te accepteren. Ketenhandhaving en handhaving over «geografische grenzen» heen komt hierdoor nauwelijks van de grond. De opgebouwde structuur van overleg op lokaal en landelijk niveau functioneert niet voldoende.
- **Wetsbepaalde in plaats van probleemgerichte handhaving.**  
Er is sprake van een sterke wetsbepaalde handhaving en een zwakke probleemgerichtheid bij alle bestuursorganen en hun ambtenaren. Het werken met risicoanalyses heeft nog onvoldoende ingang gevonden op alle VROM-terreinen. Dit belemmert het stellen van de juiste prioriteiten. In dit opzicht doet «milieu» het beter dan ruimte en bouwen, zij het dat de prioriteitstelling bij milieu vooral betrekking heeft op de handhaving bij inrichtingen en onvoldoende op ketenhandhaving zoals met betrekking tot bouwstoffen, asbestsloop of verontreinigde grond. De opgebouwde structuur van overleg op lokaal, regionaal en landelijk niveau functioneert niet voldoende.
- **Onvoldoende aansluiting op strafrechtelijke handhaving**  
De organisatie van de bestuurlijke handhaving sluit niet aan bij de strafrechtelijke organisatie van OM en politie. Dit bemoeilijkt het maken van afspraken. Er zijn cultuurverschillen («boeven vangen» versus «polderen») en men spreekt elkaars taal niet. De uitwisseling van informatie tussen het bestuur enerzijds en OM en politie anderzijds schiet tekort. Daar waar deze organisaties beter op elkaar aansluiten, zoals bij de DCMR, worden verbeteringen zichtbaar. Zo hebben DCMR en OM een proeftuin opgezet met als doel verbetering van de samenwerking tussen het OM en de bestuurlijke overheid in de regio Rijnmond op het gebied van informatie-uitwisseling en sturing van de strafrechtelijke milieurechtshandhaving.
- **Complexiteit regelgeving**  
Toezichthoudende organisaties hebben te maken met veel, vaak ingewikkelde regelgeving die daarnaast veelvuldig aan wijzigingen onderhevig is. De complexiteit en de dynamiek in de regelgeving vragen om deskundigheid bij gemeenten die lang niet altijd beschikbaar is. VROM streeft naar minder regeldruk en naar begrijpelijke regels, maar complexe en dynamische regelgeving valt niet altijd te vermijden, mede door de hoge maatschappelijke eisen aan de kwaliteit van de leefomgeving. Er is vrijwel altijd sprake van een dilemma tussen de economisch-ruimtelijke claims, de milieueisen en de woningbouw-



opgaven. Slim beheer van kennis en gedeelde inzet van specialistische kennis zijn daarom onmisbaar bij de uitvoering en handhaving van de regelgeving.

#### *Wat is er al in gang gezet?*

In de afgelopen periode is vanuit VROM samen met de betrokken handhavingspartners op verschillende manieren gewerkt aan het opheffen van bovenstaande knelpunten of het beperken van de effecten er van. Ik noem ze hier kort:

- De VROM-Inspectie heeft in de afgelopen jaren alle gemeenten en provincies onderzocht op de uitvoering van de VROM-taken. De onderzoeken waren gericht op de beleidsmatige en programmatische borging van de uitvoering van de wettelijke VROM-taken en op de uitvoering van die taken. Met alle gemeenten en provincies zijn op basis van de uitkomsten van de onderzoeken afspraken gemaakt om de taakuitvoering te verbeteren. De realisatie van deze afspraken is door de Inspectie gevolgd. Resultaat van dit project is dat uitvoering van de VROM-taken (waaronder het toezicht op en de handhaving van de VROM-regelgeving) beter is geborgd en dat de uitvoering van de VROM-taken op onderdelen is verbeterd<sup>1</sup>.
- Het Project professionalisering Milieuhandhaving van de ministeries van VROM en V&W, het IPO, de VNG en de UvW loopt sinds 2002. Uit de rapportage van het IPO van 3 juli 2007 blijkt dat vrijwel alle handhavingsorganisaties aan de in 2002 afgesproken procesgerichte minimumkwaliteitscriteria voldoen, maar er zijn nog een kleine 30 vervolgcacties bij even zoveel gemeenten nodig. De provincies hebben hierbij de regie.
- Er zijn toezichtprotocollen voor de bouwregelgeving ontwikkeld. Deze worden momenteel verbreed naar de handhaving van het Activiteitenbesluit en de Wabo.
- De Wet handavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer zijn van kracht geworden. Daarbij zijn wettelijke kwaliteitseisen voor de organisatie van het handavingsproces vastgesteld en aanwijzingsbevoegdheden aan GS en de minister van VROM toegekend voor het geval deze eisen niet worden uitgevoerd. Bovendien is de minister bevoegd om in uiterste gevallen handhavend optreden te vorderen van een decentrale overheid die het erbij laat zitten<sup>2</sup>. Deze regelgeving wordt momenteel geëvalueerd. Ik verwacht het eindrapport omstreeks de jaarwisseling.
- De Woningwet is recent gewijzigd ter verbetering van de naleving, de handhaafbaarheid en de handhaving van de bouwregelgeving.
- Er zijn in opdracht van VROM en in samenwerking met IPO en VNG maatlatten ontwikkeld voor het bepalen van de kritische massa van uitvoeringsorganisaties. Er is een maatlat opgesteld voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en een maatlat voor externe veiligheid. De maatlat voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is recent geijkt in een daarvoor opgezet pilotonderzoek. De eindrapportage is in december 2007 afgerond. Over de andere maatlat vindt nog overleg plaats met het IPO. Daarna zijn beide maatlatten klaar zijn voor gebruik in de gemeentelijke en provinciale praktijk. Dit zal de vorm krijgen van een landelijke nulmeting bij alle overheden, via het invullen van een eenvoudige website van de VNG. Het is de bedoeling dat alle gemeenten en de provincies de maatlatten gebruiken om de kritische massa van de eigen organisatie te peilen.<sup>3</sup>
- VROM is gestart met een Transitieprogramma «Werk in uitvoering» mede in aansluiting op het advies van de Commissie Oosting. De doelen van dit Transitieprogramma zijn de volgende.
  1. Het versterken en verduidelijken van de kaders waarbinnen de decentrale overheden hun taken in medebewind uitvoeren. Dit is met name van belang voor het domein Ruimte, waar gezien moet

<sup>1</sup> Bron: Individuele rapportages VROM-Inspectie, de landelijke rapportage VROM-brede gemeenteonderzoeken 2006 en de Midterm review provincieonderzoeken.

<sup>2</sup> Ook in de Woningwet en de Wro is zo'n vorderingsbevoegdheid opgenomen.

<sup>3</sup> Zie de brief van 5 november 2007, 27 801, nr. 53.

worden op welke wijze ruimtelijke rijksbelangen moeten doorwerken in de provinciale en gemeentelijke uitvoering van de Wro in het licht van de beperkingen die de Commissie Oosting adviseert aan te brengen. Hierover moet in de eerste helft van 2008 duidelijkheid zijn ontstaan.

2. Het blijvend op orde brengen van de kwaliteit van de vergunningverlening, de handhaving en het toezicht bij de decentrale overheden aan de hand van de kwaliteitseisen (inhoudelijk, procesmatig, kritische massa) waaraan toezicht, handhaving en vergunningverlening moeten voldoen. Hier is van belang dat in het bestuurlijk overleg met IPO en VNG over de Wabo op 22 november 2007 door alle partijen is geconcludeerd dat de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving moet worden verbeterd. Afgesproken is dat IPO en VNG hierin het voortouw nemen. Ik word hierbij nauw betrokken. Medio 2008 moeten IPO en VNG met resultaten komen en daarvoor zal minimaal 4 x bestuurlijk overleg moeten plaats vinden.  
Voorts zal in dit spoor een slag gemaakt gaan worden met het tijdig vaststellen van goede bestemmingsplannen en het adequaat handhaven daarvan. Een planning voor dit project volgt nog.
3. Het versterken van de checks & balances bij de andere overheden (horizontale verantwoording en intern toezicht van onder meer gemeenteraden en provinciale staten en interne kwaliteitsborgingsystemen). Verder zal worden nagedacht over het betrekken van burgers bij deze horizontale processen. Gemeenten en provincies zijn zelf primair verantwoordelijk voor de uitvoering van hun taken en de bewaking van de kwaliteit daarvan door middel van bijvoorbeeld certificering, benchmarks, interne of externe audits. Het initiatief ter zake moet dan ook van IPO en VNG komen en ik zal in overleg met deze organisaties bezien hoe het ministerie van VROM een en ander kan ondersteunen.
4. Het versterken van de toepassing van het generieke instrumentarium voor het interbestuurlijk toezicht dat uiteindelijk overblijft, in plaats van specifieke interbestuurlijke instrumenten. Het voortouw ligt bij BZK maar voor het versterken van de toepassing van dit generieke instrumentarium is het in ieder geval nodig een VROM-specifiek beleidskader vast te stellen voor de toepassing van het generieke instrumentarium op de diverse beleidsterreinen van VROM. Dit project wil ik voor eind 2009 hebben uitgevoerd, maar ik ben daarbij afhankelijk van de inhoudelijke voortgang bij BZK met de versterking van het generieke instrumentarium.
5. Het organiseren van een adequaat informatiearrangement voor de gegevensuitwisseling tussen de overheidsinstanties op rijks-, provincie- en gemeenteniveau. Deze actie is nodig om de informatiestroom tussen gemeenten, provincies en Rijk zo te organiseren dat de noodzakelijke informatie maar één keer geproduceerd en geregistreerd hoeft te worden en voor alle betrokken overheden toegankelijk is. Een planning van dit project moet nog worden uitgewerkt.

De Tweede Kamer zal begin 2008 over de definitieve inhoud van het programma worden geïnformeerd, parallel aan of bij gelegenheid van het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Oosting. Het Transitieprogramma van VROM moet immers goed aansluiten op dit kabinetsstandpunt dat naar verwachting begin 2008 wordt aangeboden. De andere overheden worden nauw bij de ontwikkeling en uitvoering van het Transitieprogramma betrokken. Het programma is immers uitdrukkelijk een zaak van alle betrokken en verantwoordelijke overheden op rijks- en decentraal niveau. VROM is daarom verheugd over de brief van het IPO van 3 juli 2007. In deze brief stelt het IPO voor een gezamenlijk project

te starten met een overzichtelijke doorlooptijd, gericht op het realiseren van een gewaarborgde kwaliteit van de omgevingshandhaving. Het voortouw dat IPO en VNG op 22 november 2007 hebben genomen in het bestuurlijk overleg over de Wabo sluit hierop aan.

Onderdeel 2 van het Transitieprogramma heeft vooral tot doel om de kwaliteit van het toezicht, de handhaving en de vergunningverlening bij de individuele overheden op een hoger niveau te brengen en vrijwillige samenwerking tussen overheden op gang te brengen wanneer de kritische massa te gering is. Maar het is de vraag of hiermee de knelpunten die niet zozeer de kwaliteit van de taakuitvoering door individuele overheden maar het toezicht- en handhavingssysteem zelf betreffen, kunnen worden opgelost. Als de voor het toezichts- en handhavingssysteem verantwoordelijke minister heb ik vastgesteld dat verdere actie geboden is.

#### *Verdere actie is geboden*

De opgave waarvoor alle overheden de komende jaren bij de handhaving van de VROM-regelgeving met elkaar komen te staan, is groot. Er komt steeds meer regelgeving op deze overheden af, zoals het Activiteitenbesluit, de Wabo en de nieuwe Wro. Intussen gaat het kabinet verder met de decentralisatie van taken en met het streven naar vermindering van de bestuurlijke drukte en de toezichtlasten met 25%. Hiertoe heeft het kabinet het programma Vernieuwing Toezicht vastgesteld en besloten dat het voor het rijkstoezicht opgezette programma moet worden doorgetrokken naar het decentrale toezicht. Bij de parlementaire behandeling van de Wabo in de Tweede Kamer is er op aangedrongen dat bedrijven maar met één, integraal toezichthoudende instantie te maken zouden moeten krijgen.

Daarom is voor mij nu de vraag aan de orde of het toezicht- en handhavingssysteem dat in de afgelopen decennia is ontstaan, nog voldoende goed aansluit op deze ontwikkelingen. Die vraag valt in ieder geval in de volgende deelvragen uiteen:

- Kan integrale ketenhandhaving binnen dit stelsel een volwaardige plaats krijgen naast het toezicht op plaatsgebonden activiteiten? Is het effectief en efficiënt om daarvoor naar specifieke oplossingen te blijven zoeken in de vorm van projecten, vliegende brigades of andere houtje-touwtje-constructies van goedwillende overheden? Hoe zou dit anders kunnen?
- wat is er nodig voor een goede afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving. Dit om de strafrechtelijke handhaving goed tot haar recht te laten komen, zodat de politie, het OM en de strafrechter kunnen doen waar ze primair verantwoordelijk voor zijn en het meest voor zijn aangewezen?
- Kan binnen het huidige stelsel worden gerealiseerd dat bijvoorbeeld de bedrijven in het domein chemie met één integraal toezichthoudende instantie van doen hebben, in plaats van met de VROM-Inspectie, de Arbeidsinspectie, de provincie, de gemeente en het waterschap? Of moeten daarvoor ook coördinatiestructuren, zoals pilots, een oplossing bieden? En is de transparantie van zo'n stelsel straks voor betrokkenen voldoende? Hoe zou dit anders kunnen?
- Hoe kan voor bedrijven, op het gebied van de handhaving, een level playing field worden bereikt en waar nodig eenheid van optreden? Welke mate van beleidsvrijheid van decentrale overheden kan daarbij gelden?

Ik wil dat er de komende maanden met een wijze blik naar het bestaande stelsel van toezicht en handhaving wordt gekeken zodat er vervolgens een fundamentele slag kan worden gemaakt om het te verbeteren waar dat nodig is. Ik ben daarom van plan om samen met de minister van Justitie omstreeks de jaarwisseling een klein onderzoeksteam van wijze mensen

te installeren met de opdracht onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel op de langere termijn en de aanpassingen die volgens het onderzoeksteam geboden zijn, en daarover medio 2008 te rapporteren.

Ik stel mij voor de Tweede Kamer vervolgens te informeren, zowel over de op basis van het onderzoeksrapport te zetten stappen als over de resultaten die ik dan eveneens hoop te hebben ontvangen van IPO en VNG voor de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving. Uiteraard nadat ik over beide zaken heb overlegd met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen. In dat verband merk ik nog op dat ik in maart 2008 bestuurlijk overleg zal voeren over de werkzaamheden van IPO en VNG en het onderzoeksteam.

## **6 De strafrechtelijke aanpak**

### *Hoe zit het stelsel in hoofdlijnen in elkaar?*

De minister van Justitie is primair verantwoordelijk voor het stelsel van de strafrechtelijke handhaving van de VROM-regelgeving.

Binnen het OM is sinds 2005 vrijwel gehele milieutaak ondergebracht bij het Functioneel Parket (FP). De arrondissementsparketten zijn belast met de verwerving en afdoening van zogenoemde leefbaarheidsdelicten.

Bij de politieregiokorpsen heeft een opschaling in de uitvoering van de politiemilieutaak plaatsgevonden in de vorm van regionale en interregionale milieuteams. Het FP en de politie ontvangen hiervoor sinds 1990 jaarlijks de zogenaamde NMP-gelden.

Daarnaast heeft, zoals vermeld in hoofdstuk 2, VROM de beschikking over een eigen bijzondere opsporingsdienst, de VROM-IOD. Deze dienst voert opsporingsactiviteiten uit op het terrein van Wonen en Milieu. De VROM-Inspectie sluit ieder jaar een Handhavingsarrangement met het FP.

Ook de Algemene Inspectiedienst van LNV voert activiteiten uit op milieugebied, gewasbescherming en natuur. Het FP sluit ook met deze dienst een handhavingsarrangement af. Tot het pakket van het FP behoort ook de strafrechtelijke handhaving op het terrein van ruimte en bouwen. Met de totstandkoming van de Wabo zal worden bekeken in hoeverre de handhaving op deze terreinen kan worden verbeterd.

Het FP heeft het gezag over de onderzoeken van de bijzondere opsporingsdiensten van VROM en LNV, de regionale en interregionale milieuteams van de politie en de circa 2000 buitengewone opsporingsambtenaren (boa's) van landelijke inspecties, provincies, gemeenten, waterschappen en particuliere terreinbeheerders. Samenwerking moet ertoe leiden dat meer zicht en greep wordt verkregen op vooral de keten-gerelateerde milieucriminaliteit, die de afgelopen jaren onder invloed van de ontwikkelingen in het Europese en mondiale handelsverkeer sterk naar aard, schaal en omvang is toegenomen. De handel in stoffen, producten, afvalstoffen, grond, beschermde dieren en planten moet steeds meer worden gezien als bron van criminaliteit. Dit was voor de Europese Commissie een belangrijke overweging om begin 2007 een voorstel te doen voor een richtlijn ter bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, gericht op het in de EU-lidstaten strafbaar stellen van ernstige inbreuken op het Europees milieurecht.

Bij een in 2006, vooruitlopend op de in 2008 te houden evaluatie, verricht vooronderzoek bleek dat de politie en het OM door de nieuwe structuur beter in staat zijn om milieuzaken goed op te pakken<sup>1</sup>. Op een aantal punten wijkt de organisatie nog (behoorlijk) af van de uitgangspunten en afspraken uit 2004. Zo bleek de capaciteit nog niet bij alle regionale en interregionale milieuteams op orde en moet er kwalitatief nog een slag worden gemaakt. De Raad van Hoofddoelcommissarissen heeft in augustus 2007 een ambitieus politiemilieuplan voor de periode tot 2011 vastgesteld,

---

<sup>1</sup> TK 2006/2007, 22 343, nr. 171.

gericht op verdere verbetering van de uitvoering van de politiemilieutaak en meer opsporing van ernstige milieucriminaliteit.

Daarnaast is het FP bezig met de opleiding van alle milieuofficiëren en milieuparketsecretarissen en bezint zich op de beste invulling van zijn milieutaak. De evaluatie in 2008 zal moeten uitwijzen of alle plannen en uitvoering daarvan leiden tot het gewenste resultaat.

*Analyse van de belangrijkste knelpunten en ontwikkelingen in de aanpak daarvan*

- **Gebrekkige informatie-uitwisseling en -infrastructuur**  
De informatie-uitwisseling over milieucriminaliteit tussen de diverse opsporingsinstanties en met de besturen is nog niet adequaat. Niet alleen is er nog geen infrastructuur voor digitale informatie-uitwisseling, maar ook moet er meer onderling vertrouwen worden opgebouwd. Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) heeft daarom in 2005 het initiatief genomen om te komen tot een digitale kruispuntbank voor de uitwisseling van milieuhandhavingsinformatie en de opbouw van digitale ketendossiers voor prioritaire thema's. Dit biedt samen met de ontwikkelingen in het kader van e-Inspecties (programma Vernieuwing Toezicht) goede kansen op verbetering. Het is de bedoeling om de politie, het OM, de bijzondere opsporingsdiensten, de rijksinspecties, de gemeenten, de provincies en de waterschappen aan te sluiten op de nieuwe infrastructuur. Bovendien is er meer samenwerking nodig tussen de Unit Milieucriminaliteit van het KLPD, de regiokorpsen, bijzondere opsporingsdiensten en rijksinspecties bij de analyse van informatie. Positief is dat in 2008 zowel de politie als de bijzondere opsporingsdiensten gaan samenwerken in een gezamenlijk register zware criminaliteit. Dit zal de uitwisseling en koppeling van informatie over zwaardere milieucriminaliteitsvormen stimuleren.
- **Onevenredig grote capaciteitsinzet voor «relatief lichte zaken»**  
Bij het FP zijn in 2006 circa 14 000 milieustrafzaken binnengekomen. Ongeveer tweederde hiervan is afkomstig van de politie en circa 2000 van de AID. Waarschijnlijk valt het aantal milieustrafzaken in 2007 wat lager uit. Vooral dankzij de vorming van de interregionale milieuteams neemt het aantal opsporingsonderzoeken naar ernstige milieucriminaliteit toe. Toch betreffen de zaken van de politie in nog al wat gevallen betrekkelijk eenvoudige en weinig tijd en specialistische kennis vergende milieuovertredingen. Dit komt vooral doordat een deel van de capaciteit voor de politiemilieutaak niet in de milieuteams, maar in de basispolitiezorg is ondergebracht; op de inzet hiervan heeft het FP geen rechtstreekse invloed. De prioriteit ligt daar bij openbare orde en veiligheid. Op basis van de uitkomst van de hierboven genoemde evaluatie zullen de ministers van Justitie, BZK en VROM bepalen of er in de structuur van de strafrechtelijke milieuhandhaving wijzigingen dienen te worden aangebracht. Belangrijk is verder dat de bevoegde bestuursorganen voor de bestrafing van lichte milieuovertredingen momenteel op een enkele uitzondering na volledig afhankelijk zijn van het OM. Hierop wordt aan het eind van dit hoofdstuk uitgebreider teruggekomen.
- **De sturing van de opsporing vergt veel coördinatie**  
De milieu-opsporingscapaciteit is verdeeld over de 25 regiokorpsen onder zeggenschap van de korpsbeheerders en hoofdofficiëren van de arrondissementsparketten, de regionale en interregionale politiemilieuteams, de VROM-IOD en AID-DO en de circa 2000 boa's in dienst bij centrale en decentrale overheden. Het FP heeft tot taak te zorgen voor afspraken met het oog op een doelmatige opsporing. Door het grote aantal betrokkenen vergt dit veel coördinatie van het FP. Bij een toenemend aantal voorstellen voor opsporing van (middel)-

zware milieucriminaliteit bestaat de behoefte aan het meer en vroegtijdig samen optrekken van één of meer interregionale milieuteams en één of meer bijzondere opsporingsdiensten, om de kans op succes en effect te vergroten. Daarom is kortgeleden besloten om de selectie van onderzoeken voortaan integraal aan te pakken, in plaats van per kolom (FP, politie, VROM-IOD, AID-DO).

De coördinatie van de inzet van de boa's zal voor het FP worden verlicht door de samenwerking van de rijksinspecties in «Vernieuwing Toezicht» en de in een aantal regio's beoogde vorming van omgevingsdiensten.

- **Strafmaat milieudelicten**

De strafrechtelijke sancties die voor milieudelicten worden opgelegd, zijn niet altijd voldoende afschrikwekkend en evenredig aan de ernst van het delict en de ermee behaalde financiële voordelen. Het FP betreft bij de bezinning op een betere invulling van zijn milieutaak daarom ook het strafvorderingsbeleid. Daarnaast is het ontbreken van de mogelijkheid om daders die stelselmatig of bij herhaling in de Wet op de Economische Delicten (WED) strafbaar gestelde misdrijven plegen zwaarder te bestraffen, voor de minister van Justitie reden geweest om in het kader van de voorgenomen herziening van de WED, de mogelijkheden te bezien om structurele daders van economische delicten strenger te straffen<sup>1</sup>. Dit is zeker voor de aanpak van structureel plaatsvindende overtredingen die een extra gevaar opleveren voor de maatschappij of tot een zwaardere inbreuk op de rechtsorde leiden van belang. Verder zal een toenemende oriëntatie van het OM en opsporingsdiensten op zware milieucriminaliteit complexere milieu-zaken tot gevolg hebben. Dit kan voor de rechtspraak betekenen dat er een groter beroep wordt gedaan op zowel specialistische kennis, als op onderlinge afstemming en optimale benutting van strafmaten. De minister van Justitie is voornemens hierover in gesprek te gaan met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal.

*Verbeteringen in de afstemming en de rolverdeling tussen bestuur en OM*

De omstandigheid dat nagenoeg de gehele VROM-regelgeving door zowel het bestuur als het OM kan worden gehandhaafd, brengt mee dat er heldere en breed gedragen afspraken moeten zijn over de verantwoordelijkheidsverdeling, samenwerking en afstemming tussen beide. De afgelopen jaren zijn hiertoe in het LOM en op regionaal en provinciaal niveau afspraken gemaakt maar de uitvoering daarvan moet beter. Daarom is in 2007 op initiatief van het IPO en het FP in vier regio's een pilot «kernbepalingen» uitgevoerd. Deze pilot is gericht op de uitvoerbaarheid van de Landelijke strategie milieuhandhaving, die in 2004 in LOM-verband is vastgesteld. De uitkomsten komen in de eerste helft van 2008 beschikbaar, maar de eerste bevindingen zijn dat de in de strategie vastgelegde wijzen van optreden door het bestuur en het OM, bij overtreding van een kernbepaling, onvoldoende als een passende reactie worden beschouwd. Het helder verdelen van de verantwoordelijkheden voor de handhaving over bestuur en OM en het accepteren daarvan wordt bovendien bemoeilijkt door de knelpunten in het stelsel van de bestuursrechtelijke handhaving die in hoofdstuk 5 zijn geschetst.

Positief is dat de relatie tussen het FP en de provincies sterk is verbeterd. Er zijn nieuwe afspraken gemaakt over de rolverdeling en over het gezamenlijk aanpakken van prioritaire handhavingsproblemen in de provincies, op basis van bilaterale handhavingsarrangementen. De komst van de bestuurlijke strafbeschikking op basis van de Wet OM-afdoening speelt hierbij een belangrijke rol omdat bestuursorganen daarmee in de toekomst kunnen beschikken over de mogelijkheid om zelf bepaalde milieuovertredingen te bestraffen.

Wel moet in dit verband de vraag welke feiten in de toekomst met een bestuurlijke strafbeschikking en welke met een bestuurlijke boete kunnen

---

<sup>1</sup> Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 21 mei 2007 30 800 VI, nr. 90.



worden afgedaan, nog worden beantwoord. Hierbij moet worden afgebakend bij welke overtredingen (in principe uitsluitend) bestuursrechtelijke handhaving moet plaatsvinden en bij welke overtredingen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingmogelijkheden naast elkaar moeten bestaan.

Het streven is in ieder geval dat de politie en het FP zich meer kunnen gaan toeleggen op die vormen van milieucriminaliteit die vanwege de ernst van het feit of de persoon van de dader vanuit strafrechtelijk perspectief het meest relevant zijn.

De rolverdeling die dan ontstaat tussen het bestuur en het OM, kan als volgt worden weergegeven:

Afdoening door bestuur	Afdoening door bestuur en/of OM	Afdoening door OM, eventueel aanvullend door bestuur
Overtredingen van milieuvoorschriften waarbij <i>niet</i> sprake is van strafrechtelijk relevante omstandigheden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overtredingen van milieuvoorschriften waarbij <i>wel</i> sprake is van strafrechtelijk relevante omstandigheden</li> <li>• Prioritaire handhavingproblemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Middel)zware milieucriminaliteit</li> </ul>
Instrumenten bestuur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke waarschuwing</li> <li>• Dwangsom/ bestuursdwang</li> <li>• Boete</li> </ul>	Instrumenten bestuur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestuurlijke waarschuwing</li> <li>• Dwangsom/ bestuursdwang</li> <li>• Boete</li> </ul>	Instrumenten OM: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Boete (vooral: rechtspersonen)</li> <li>• Vrijheidsstraf (nat.personen)</li> <li>• Bijkomende straf</li> <li>• (Voorlopige) maatregel</li> </ul>
	Instrumenten OM: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voorwaardelijk sepot</li> <li>• Boete</li> <li>• Vrijheidsstraf</li> <li>• Bijkomende straf</li> <li>• (Voorlopige) maatregel</li> </ul>	Instrumenten bestuur: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intrekking vergunning</li> <li>• Weigering vergunning</li> <li>• Intrekking/schorsing erkenning of certificaat</li> <li>• Bestuursdwang/dwangsom</li> </ul>

In het kader van het LOM is inmiddels een werkgroep ingesteld met de opdracht dit overzicht uit te werken.

Bij de verder uit te werken rolverdeling tussen bestuur en OM nemen de (milieu)boa's die in dienst zijn van het bestuur een sleutelpositie in. Zij zijn doorgaans primair toezichthouder op de naleving. Boa's kunnen een strafvorderlijk vervolg geven aan de eerder door hen als toezichthouder geconstateerde overtredingen. Zij kunnen dus een belangrijke schakelfunctie vervullen tussen de werelden van het bestuur en het strafrecht. In de praktijk wordt daar nog onvoldoende gebruik van gemaakt. Voorts worden er verbeteringen aangebracht in de professionaliteit van de boa's en in het stelsel van boa's, zo nodig door middel van wettelijke kwaliteitseisen. In het kader van het LOM zijn hierover afspraken gemaakt. De hoofdofficier van het FP wordt belast met het toezicht op de goede werking van het stelsel. Verder wordt de operationele ondersteuning van en samenwerking met boa's in dienst van provincies, gemeenten, waterschappen en particuliere terreinbeheerders door de politie verbeterd. Met het oog hierop wordt nu binnen de politie bezien in hoeverre het zogenoemde boa-registratiesysteem dat in de politieregio Noord- en Oost-Gelderland is ontwikkeld, landelijk kan worden ingevoerd<sup>1</sup>.

## 7 Concluderend overzicht van alle plannen

Samengevat heb ik mede namens mijn collega's voor WWI en van Justitie in deze notitie de volgende plannen aangekondigd.

1. De VROM-Inspectie richt haar toezicht in conform de uitgangspunten van Vernieuwing Toezicht. Kern van de aanpak vormt de inrichting van het toezicht vanuit het perspectief van de gecontroleerde partij.
2. Het toezicht van de VROM-Inspectie gaat uit van toezicht op maat. Dit betekent loslaten waar het kan en bestuurs- of strafrechtelijke ingrijpen als het moet.

<sup>1</sup> Brief minister van BZK aan Tweede Kamer d.d. 5 november 2007 inzake overzicht taakstellingen en beleidsintensivering politie, p. 8.

3. Prioriteiten worden door de VROM-Inspectie bepaald op basis van maatschappelijke en/of politieke wensen, de Nalevingsstrategie, signalen en incidenten. De VROM-Inspectie richt zich met behulp van de Nalevingsstrategie vanuit een risico- en probleembenadering op de grootste risico's voor gezondheid, veiligheid, duurzaamheid en sociaal maatschappelijke risico's.
4. Gemeenten, provincies en waterschappen zijn primair zelf verantwoordelijk voor een goede taakuitvoering bij medebewind. Hier ligt een essentiële rol voor bijvoorbeeld gemeenteraden en provinciale staten. De VROM-Inspectie zal daarom geen volledige cyclus van VROM-brede doorlichtingen meer doorlopen.
5. De taakuitvoering van gemeenten en op onderdelen van een aantal provincies is nog lang niet op orde. Ik ben verantwoordelijk voor het goed functioneren van het stelsel. Mijn Inspectie zal als nieuwe aanpak de zwakkere gemeenten en provincies volgen en thematisch specifieke risico's, naleeftekorten en doelgroepen aanpakken.
6. De provincies hebben de regie bij de vervolgacties die nog nodig zijn in het project Professionalisering Milieuhandhaving.
7. De toezichtprotocollen voor de bouwregelgeving worden verbreed naar de handhaving van het Activiteitenbesluit en de Wabo.
8. De VNG komt met een voorstel voor het toepassingsplan voor de maatlat Vergunningverlening, toezicht en handhaving.
9. Het IPO en de VNG werken momenteel aan een toepassingsplan voor de maatlat Externe Veiligheid. Deze maatlat is bedoeld als instrument voor gemeenten en provincies, waarmee zij kunnen toetsen of zij over een robuuste ambtelijke organisatie beschikken voor de uitvoering van de EV-taken. De maatlat werkt op een vergelijkbare manier als de maatlat voor vergunningverlening en toezicht. Het streven is om beide maatlaten op eenzelfde tijdstip via de website van VNG beschikbaar te stellen aan gemeenten en de provincies, medio maart 2008.
10. VROM start het Transitieprogramma Werk in uitvoering; over de definitieve inhoud daarvan wordt de Tweede Kamer begin 2008 geïnformeerd parallel aan het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie Oosting.
11. Onderdeel van het Transitieprogramma is in ieder geval de verbetering van de kwaliteit van de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Hiertoe komen IPO en VNG medio 2008 met resultaten.
12. Er komt een onderzoeksteam van wijze mensen dat gevraagd wordt een onderzoek te doen naar de houdbaarheid van het bestaande stelsel van toezicht en handhaving op de langere termijn en de aanpassingen die geboden zijn, en daarover medio 2008 te rapporteren.
13. Vervolgens zal ik na medio 2008 de Tweede Kamer informeren omtrent voorgegaande twee punten.
14. In 2008 zal de nieuwe structuur bij het OM en de politie voor de handhaving van de milieuregelgeving worden geëvalueerd.
15. Met de totstandkoming van de Wabo zal worden bekeken in hoeverre de strafrechtelijke handhaving door het FP op het terrein van ruimte en bouwen kan worden verbeterd.
16. Van het LOM worden initiatieven verwacht om te komen tot een digitale kruispuntbank voor de uitwisseling van milieuhandhavinginformatie.
17. Medio 2008 worden resultaten verwacht van de bezinning door het OM op het strafvorderingsbeleid en het gesprek dat de minister van Justitie aangaat met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal over de versterking van zowel specialistische kennis, als de onderlinge afstemming en optimale benutting van strafmaten.
18. De rolverdeling tussen bestuur en OM bij de handhaving van de VROM-regelgeving zal worden verbeterd, opdat het bestuur eenvoudige overtredingen zelf kan bestraffen en het OM en de politie meer ruimte krijgen voor de aanpak van ernstige vormen van milieucriminaliteit. Het LOM komt met voorstellen terzake.

Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I**
Internationaal (ondersteunende prioriteit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ongelijke handhavingsdruk in lidstaten</li> <li>• grote verschillen in aanpak handhaving tussen landen (prioriteiten, sancties)</li> <li>• slecht uitvoerbare of handhaafbare regelgeving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• versterking Europese milieuhandhaving <ul style="list-style-type: none"> <li>– omvorming IMPEL-netwerk<sup>1</sup> tot internationale vereniging met vast secretariaat, waardoor professionalisering structureler kan worden opgepakt. De minister van VROM, vertegenwoordigd door de VROM-Inspectie (VI), zal daartoe deze vereniging mede oprichten.</li> <li>– projecten gericht op creëren level playing field.</li> <li>– formuleren en toepassen van criteria en eisen voor adequate handhaving (gerelateerd aan minimumeisen voor Inspecties)</li> </ul> </li> <li>• versterken INECE (= mondiale) netwerk<sup>2</sup></li> <li>• bilaterale ondersteuning landen (zoals Bulgarije, Roemenië)</li> <li>• versterking strafrechtelijke samenwerking</li> </ul>	PM
Ruimtelijke ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moeten passen in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het slagen van doelstellingen van het nationale ruimtelijk beleid op het gebied van landschap (verrommeling), natuur, lokale milieukwaliteit en externe veiligheid is dan ook afhankelijk van een effectieve vertaling hiervan in actuele bestemmingsplannen en de correcte toepassing en handhaving daarvan.</li> <li>• gemeenten schieten op het gebied van actualiteit van bestemmingsplannen en toezicht en handhaving tekort.</li> <li>• lokale ruimtelijke initiatieven en plannen blijken regelmatig op gespannen voet te staan met de doelstellingen vanuit het nationale ruimtelijke beleid. Is een gemeentelijk bestemmingsplan eenmaal vastgesteld, dan zijn de plannen die op gespannen voet staan met het nationale ruimtelijke beleid niet meer zonder grote kosten terug te draaien.</li> <li>• gemeentelijke bestemmingsplannen laten regelmatig nog gevoelige functies toe binnen veiligheidszones van inrichtingen uit het Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen (BEVI) en langs vormen van transport van gevaarlijke stoffen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toezien op goede doorvertaling (landelijk) ruimtelijk beleid in bestemmingsplannen via plantoetsing, vooral vooraf (I)</li> <li>• uitvoeren gebiedsprojecten en thema-projecten. Toetsen ruimtelijke plannen gemeenten achteraf: bedrijfsterreinen, landschap, recreatiewoningen en actualisatie bestemmingsplannen in nationale landschappen (I)</li> <li>• uitvoering van activiteiten rond het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Hierbij gaat het om de veiligheid van inrichtingen en vormen van transport van gevaarlijk stoffen in relatie tot ruimtelijke ordening (I)</li> </ul>	PM/NLS
EVOA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• veel transporten voldoen niet aan de EVOA-regels (sluikhandel, onjuiste bestemmingen, niet-verantwoord verwerken) hetgeen milieurisico's bij export tot gevolg kan hebben.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• informatiegestuurde handhaving en instrumentontwikkeling ten behoeve van scherpere prioritering/snellere handhaving (N)</li> <li>• gerichte handhavingsacties op prioritaire stromen/bestemmingen (N)</li> <li>• betere samenwerking met Nederlandse en buitenlandse partners (N)</li> <li>• blijvende inzet toezicht met als doel verhoging pakkans (N)</li> <li>• prioriteit in de opsporing (VROM-IOD)</li> </ul>	NLS

Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I**
Bodem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• onvoldoende kwaliteit en integriteit in bodemsaneringsbranche</li> <li>• risico dat uitvoering ontoereikend blijft onder nieuw Besluit bodemkwaliteit (2008), dat Bouwstoffenbesluit vervangt</li> <li>• uitvoering Bouwstoffenbesluit door gemeenten ontoereikend</li> <li>• toezicht door gemeenten op bodemsanering behoeft verbetering</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nieuw Besluit bodemkwaliteit maakt ketenaanpak mogelijk, o.a. via nieuwe bevoegdheden VI en IVW en door samenwerking in LOM (N)</li> <li>• kwaliteit wordt geborgd door verplichte erkenning voor kritische bodemactiviteiten</li> <li>• een integriteitsprobleem leidt bij aanvraag om erkenning tot negatief advies van VI of IVW aan SenterNovem/Bodem+. VI en IVW trekken zonodig verleende erkenning in (N)</li> <li>• toezichtloket bodem opgezet: landelijk inzicht overtreders en coördinatie afhandeling (N)</li> <li>• uitvoering interventiestrategie bodemsanering en grondstromen en kritische bouwstoffen (N)</li> <li>• gemeenten stimuleren tot samenwerking en ketenaanpak, achterblijvers aanspreken (I)</li> <li>• prioriteit in de strafrechtelijke opsporing</li> </ul>	NLS/PM
Nucleaire veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hoog naleefniveau, maar grote mogelijke effecten bij niet-naleven</li> <li>• toezicht kan beter gestroomlijnd worden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• blijvende inzet toezicht, gericht op continue verbetering (N)</li> <li>• coördineren en stroomlijnen nucleair toezicht in Nederland met één-loketbenadering; verbetering samenwerking met andere toezichthouders in NL (N/I)</li> </ul>	NLS
Radioactief schroot	<ul style="list-style-type: none"> <li>• radioactief schroot veroorzaakt verhoogde kans op blootstelling radioactieve stoffen (400–500 keer per jaar melding via schrootverwerkende bedrijven)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• blijvende inzet toezicht; handavingsdruk blijft nodig voor goede naleving (N)</li> <li>• voorlichting aan kleinere bedrijven (N)</li> <li>• voorlichting over en ondersteuning bij verantwoorde verwijdering (N)</li> <li>• verkenning in 2008 naar meer effectievere interventiemogelijkheden (N)</li> </ul>	NLS/PM
Productbesluiten met name Besluit beheer verpakkingen papier en karton en Besluit beheer elektrische en elektronische apparatuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bedrijven komen hun verplichtingen ten aanzien van inzameling en nuttig toepassen onvoldoende na; hierdoor worden de recycle doelstellingen niet gehaald en wordt onnodig veel afval verbrand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verdere handhaving van de meldingsplicht waarmee bedrijven moeten aantonen hoe ze voldoen aan de verplichtingen uit het besluit beheer verpakkingen (N)</li> <li>• doorlopend beter inzicht krijgen de doelgroep van het verpakkingenbesluit (N)</li> <li>• handhaving op de doelstellingen van het verpakkingenbesluit (N)</li> <li>• samenwerking met belastingdienst en uitvoeringsinstanties (N)</li> <li>• elektr(on)ische apparatuur; handhaving van verbod op zware metalen in nieuwe apparatuur (N)</li> </ul>	PM

Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I/**
Drinkwater/legionella	<ul style="list-style-type: none"> <li>eigenaren en beheerders leven regels onvoldoende na</li> <li>aantal ziektegevallen en dodelijke slachtoffers neemt nog niet af</li> <li>huidige handhavingstrategie blijkt onvoldoende effectief en onduidelijk</li> <li>voor natte koeltorens ontbreekt registratie waardoor toezicht op beheer en (bij ziektegevallen) bronopsporing wordt belemmerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>duidelijke scheiding taken/verantwoordelijkheden: waterleidingbedrijven zijn verantwoordelijk voor de legionellacontroles (toezicht) en dragen een dossier over aan de VI als er handhaving (bestuursen strafrechtelijk) moet worden opgetreden (N)</li> <li>afstemming activiteiten rondom legionellameldingen tussen GGD's, waterleidingbedrijven en VI in virtuele front office (N)</li> <li>Interventiestrategie legionella (begin 2008): analyse meest risicovolle situaties en controles daarop richten, met interventies als maatwerk die variëren van communicatie tot effectieve strafrechtelijke sancties (N)</li> <li>nieuwe «Inspectierichtlijn controle leidingwaterinstallaties door leidingwaterbedrijven» met actualisatie werkwijze voor het toezicht en verduidelijking taken/verantwoordelijkheden (N)</li> <li>overleg met Justitie/OM over hoogte boetes</li> <li>begin 2008 quick scan om na te gaan of registratie van koeltorens door gemeenten tot stand komt. Op basis hiervan aanvullende maatregelen overwegen. Er komt een meldingsplicht voor nieuwe natte koeltorens</li> </ul>	NLS/PM
Drinkwater/toezicht waterleidingbedrijven	<ul style="list-style-type: none"> <li>waterleidingbedrijven moeten kwaliteit drinkwater en borging daarvan garanderen</li> <li>ervaringen laten zien dat voortdurend toezicht op waterleidingbedrijven door VI noodzakelijk is (bacteriële besmettingen).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>intensivering toezicht (gestart in 2007), gericht op hele keten waterwinning-productie-distributie en de beveiliging hiervan (N)</li> <li>bij het toezicht beter aansluiten bij de eigen kwaliteitssystemen van de waterleidingbedrijven (N)</li> <li>uitvoeren benchmark (prestatievergelijking). VI verantwoordelijk voor coördinatie, opstellen protocol en rapportage, ondersteund door VEWIN<sup>3</sup> (N)</li> </ul>	NLS
Genetisch gemodificeerde organismen (ggo)	<ul style="list-style-type: none"> <li>met behulp van moderne biotechnologie kunnen genen worden overgebracht tussen verschillende soorten organismen. Het door deze overdracht ontstane ggo kan o.a. schadelijke effecten op de volksgezondheid hebben (plagen, ziektes, epidemieën) die zich mogelijk pas op lange termijn manifesteren</li> <li>nieuwe ontwikkelingen, technisch en juridisch vragen blijvende aandacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>toezichtacties (60 vergunninghouders per jaar) op basis van risiconiveau, naleefgedrag en complexiteit (N)</li> <li>verbetering van samenwerking met douane en VWA<sup>4</sup> en internationaal (N)</li> </ul>	NLS
Vuurwerk	<ul style="list-style-type: none"> <li>opslag van legaal vuurwerk voldoet grotendeels aan de eisen, maar transporten, handel en opslagen van illegaal vuurwerk zijn nog knelpunt</li> <li>doelstellingen LOM-interventiestrategie vuurwerk nog niet behaald (doelen zijn gesteld voor 2010)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>voortzetten gezamenlijke aanpak politie, vliegende brigade vuurwerk en VROM-IOD voor illegale praktijken, met als doel komende jaren aantal grote spelers uit te schakelen (N)</li> <li>beperkt toezicht voor behoud bereikte naleving bij legaal consumentenvuurwerk (N)</li> <li>verbetering informatie-uitwisseling via Kruispuntbank (trekker FP)</li> </ul>	NLS/PM

Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I**
REACH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• invulling succesvolle implementatie REACH<sup>5</sup>-regelgeving. REACH richt zich op bescherming van leefomgeving en gezondheid van mens, dier en natuur tegen risico's van bestaande en nieuwe stoffen. REACH treedt vanaf 1-6-2007 gefaseerd in werking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• gezamenlijke landelijke aanpak met betrokken handhavingsdiensten (Arbeidsinspectie, VWA, VI) (N)</li> <li>• ontwikkeling handhavingsprogramma en uitvoeringsprogramma volgens systematiek van programmatisch handhaven (N)</li> <li>• nadruk wat betreft nieuwe onderdelen in eerste instantie meer op kennisoverdracht en voorlichting dan op handhaving (N)</li> <li>• Europees is Nederland een van de trekkers voor een goede en eenduidige handhavingsstructuur. Daarnaast zal het Forum (onderdeel van het Europese Agentschap) de afstemming van de handhaving in lidstaten oppakken</li> </ul>	NLS
Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zicht en toezicht op sector is beperkt en versnipperd</li> <li>• doelgroepen en gebruik zijn zeer divers</li> <li>• naleving in het algemeen onvoldoende</li> <li>• toelatingsprocedure vergt veel tijd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• opzet handhavingsprogramma 2008–2011 door de betrokken ministeries (VROM, LNV, VWS, SZW en VenW), inspectiediensten (VI, AID, VWA, AI, IVW, Waterschappen en Rijkswaterstaat) en het FP (N)</li> <li>• nauwe samenwerking en afstemming betrokken diensten (N)</li> <li>• handhaving op doelgroepen en niet toegelaten middelen met grootste risico's en naleeftekorten. Interventies variëren van voorlichting tot boetes en vrijheidsstraffen (N)</li> <li>• meting van effectiviteit interventies en bijstelling waar nodig (plan-do-check-act) (N)</li> <li>• instrument van bestuurlijke boete inzetten (lik op stuk) (N)</li> <li>• vereenvoudigingstraject toelatingsprocedure conform «Beleidsprogramma biociden»</li> </ul>	NLS/PM
Buisleidingen voor gevaarlijke stoffen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• knelpunten op het gebied van (fysieke) veiligheid, security, grondroeren, toezicht en behandeling van incidenten<sup>6</sup></li> <li>• er is sprake van een gebrek aan wettelijke basis</li> <li>• er is onvoldoende doorwerking in ruimtelijke plannen</li> <li>• er is onvoldoende borging van externe veiligheid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VI houdt toezicht op naleving door leidingexploitanten (N) en op naleving door andere overheden (I)<sup>7</sup></li> <li>• Een AMvB Buisleidingen met richtlijnen voor leidingbeheerders en andere overheden treedt in 2009 in werking. AMvB gaat uit van algemene zorgplicht exploitanten</li> <li>• opzet front office Buisleidingen. VI trekt samenwerkende toezichthouders. Toezicht moet aansluiten bij eigen bestaande verantwoordingsmechanismen bij bedrijven (veiligheidsbeheersysteem, protocollen, zelfregulering). Inzet op eigen verantwoordelijkheid (N)</li> <li>• vanaf 2009 structureel toezicht (in vorm van systeemtoezicht, aanvullend op wat exploitanten zelf al doen) (N)</li> </ul>	NLS
Asbest	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verwijdering asbest bij sloop punt van zorg (vooral bij bouwwerken)</li> <li>• te weinig aandacht bij gemeenten voor asbestsloopsituaties</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ondersteuning gemeenten via checklist op VROM-site (I)</li> <li>• uitvoering LOM-interventiestrategie asbest 2005, gericht op sloop situaties/ sloopvergunning (N/I)</li> <li>• bevindingen Rekenkamer (onderzoek ketenhandhaving asbest) leidt tot meer inzet VI (N/I)</li> <li>• monitoren uitvoering door gemeenten (I) • inzet Arbeidsinspectie en FP (N)</li> </ul>	NLS



Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I**
Veilig, duurzaam en gezond bouwen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• veiligheid van gebouwen in ons land is niet altijd gegarandeerd, zowel de constructieve als de brandveiligheid. Oorzaak is het niet altijd voldoende invullen van verantwoordelijkheden in de bouwketen</li> <li>• bij nieuwbouw worden eisen uit het Bouwbesluit die gaan over gezondheid slecht nageleefd; dit zorgt voor risico's voor bewoners</li> <li>• naleving van de energieprestatienorm laat sterk te wensen over; leidt tot onnodig kosten en tot onnodig hoog energieverbruik, strijdig met kabinetsbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• programma verbetering brandveiligheid gestart (BZK/VROM), ter verhoging bewustzijn en verbetering van de naleving (I)</li> <li>• onderzoek (brand)veiligheid bij justitiële inrichtingen (I)</li> <li>• Evalueren van de effectiviteit en efficiency van interventies VI m.b.t. brandveiligheid (I)</li> <li>• voorlichting en compliance assistance bij invoering Gebruiksbesluit (I)</li> <li>• onderzoek naar borging van constructieve veiligheid bij nieuwbouw (i.s.m. CUR<sup>8</sup>) (I)</li> <li>• stimuleren en ondersteunen gemeenten bij hun toezichthoudende taak kwaliteit van gas- en elektravoorzieningen (I)</li> <li>• VROM onderzoekt wenselijkheid wijziging regelgeving (in de huidige setting kunnen in de bestaande bouw alleen excessen worden tegengegaan); tot hier meer duidelijkheid over is, voorlichting aan bewoners en stimulering gezondheidsbevorderend gedrag (I)</li> <li>• pakket van afspraken met gemeenten afsluiten t.b.v. een betere naleving m.b.t. gezondheid en energiezuinigheid; VI faciliteert (I)</li> <li>• onderzoek naar en toezicht op betrouwbaarheid van energieprestatiecertificaten en toezicht op naleving convenant ter verbetering van bestaande scholen (N/I)</li> </ul>	NLS/PM/I
Wonen/statushouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>• achterstanden in de huisvesting van statushouders is sterk ingelopen, maar nog niet weggewerkt; De pardonregeling zorgt echter weer voor extra druk.</li> <li>• met IPO en VNG is afgesproken de huisvestingsopgave voor eind 2009 te realiseren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VI zal zich in eerste instantie stimulerend en faciliterend opstellen richting gemeenten (I)</li> <li>• VI zal realisatiecijfers monitoren; aan de hand hiervan vinden evaluatiegesprekken plaats tussen minister voor WWI en VNO en IPO (I)</li> <li>• Er is een Task force ingesteld (Justitie, WWI, Aedes, COA en VNG), die voorlichting geeft, good practices uitwisselt, meditatieën aanbiedt en de uitvoering aanjaagt. (I)</li> </ul>	PM/NLS
Geluid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• blootstelling aan geluid leidt 2300 DALY's<sup>9</sup> per 1 miljoen inwoners.</li> <li>• geluid vormt na chronische blootstelling aan fijn stof (11 200 DALY's per 1 miljoen inwoners) de grootste milieugerelateerde bedreiging van de gezondheid<sup>10</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• op verzoek van TK onderzoek naar naleving van import en handel in uitlaatsystemen voor brommers (N)</li> <li>• onderzoek naar toegenomen geluidsoverlast langs het spoor (N)</li> <li>• onder meer onderzoek naar beheer geluidzones voor industrielawaai rond industrieterreinen en onderzoek naar verlening hogere grenswaarden door gemeenten. Ondersteuning gemeenten in kader van deskundigheidsbevordering (I)</li> </ul>	S/PM/NLS

Onderwerp	Probleem	Actie: I/N*	Keuzefactor: PM/NLS/S/I**
Grote bedrijven/IPPC	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het halen van rijksdoelen (vaak Europese doelen) op het gebied van klimaat, energie, luchtmissies en externe veiligheid kan onder druk komen te staan als bedrijven en andere overheden hun verplichtingen onvoldoende nakomen</li> <li>Aanscherpende regelgeving, toenemende complexiteit van toe te passen technieken en een zwaardere belasting van het bevoegd gezag kunnen leiden tot non-conform gedrag bij overheden en bedrijven</li> <li>De IPPC-richtlijn is bedoeld om milieuverontreiniging door IPPC-inrichtingen (industrie en intensieve veehouderij) te bestrijden. Uit onderzoek in 2006 blijkt dat een derde van de overheden en bedrijven nog niet aan de verplichtingen van deze Europese richtlijn voldoet, waardoor Nederland het risico loopt in gebreke te worden gesteld. Bovendien komt hierdoor het behalen van de emissiedoelstellingen (de nationale emissieplafonds) onder druk te staan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toezicht op meerjarenafspraken en convenanten die gericht zijn op duurzame milieuzorg bij bedrijven en efficiënt gebruik van energie (I)</li> <li>De VI richt zich op de zwakke plekken in het uitvoeringssysteem om te bevorderen dat de rijksdoelen op het gebied van klimaat, energie, luchtmissies en externe veiligheid worden bereikt. De Inspectie intervenueert bij actoren via welke belangrijke verbeteringen kunnen worden bereikt (I)</li> <li>Bij lopende vergunningverlening toetst de VI aan de voorkant of in voldoende mate met de belangrijkste aspecten van het rijksbeleid rekening is gehouden. Als dit onvoldoende het geval is gericht adviseren en zo nodig bezwaar en beroep aantekenen (I)</li> <li>De VI doet thematisch onderzoek naar de stand van zaken rondom de belangrijkste rijksprioriteiten bij het bevoegd gezag en een doorsnede van grote bedrijven (I)</li> <li>Begin 2008 wordt een toezichtactie georganiseerd om in korte tijd achterblijvende gemeenten in actie te krijgen om alsnog te voldoen aan de IPPC-richtlijn. In de daaraan voorafgaande periode worden gemeenten en provincies gestimuleerd de IPPC tijdiger en beter toe te passen. Ook wordt bij de grootste knelpunten door de VI geïntervenieerd met formele verzoeken tot aanpassing of intrekking van vergunningen (I)</li> </ul>	PM/NLS
Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)	<ul style="list-style-type: none"> <li>huidige stelstel van vergunningen leidt tot te veel administratieve lasten, onvoldoende dienstverlening en relatief lange procedures en soms tegenstrijdige voorschriften. De omgevingsvergunning moet hierin een sterke verbetering geven. De implementatie moet zorgvuldig gebeuren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het kader van kwaliteitsborging van het systeem zal de VI de komende jaren door middel van ondersteuning van de gemeenten en provincies bij de implementatie van de Wabo en door middel van toezicht op de voortgang inzet leveren (I)</li> </ul>	PM

\* N = Nalevingstoezicht; I = Interbestuurlijk toezicht.

\*\* PM = politiek/maatschappelijk; NLS = nalevingsstrategie; S = signalen; I = incidenten.

<sup>1</sup> IMPEL: Implementation and Enforcement of Environmental Law.

<sup>2</sup> INECE: International Network for Environmental Compliance and Enforcement.

<sup>3</sup> VEWIN: Vereniging van waterbedrijven in Nederland.

<sup>4</sup> VWA: Voedsel en Warenautoriteit.

<sup>5</sup> REACH: Europese verordening voor registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

<sup>6</sup> Advies «Samen voor de buis». prof. Enthoven, 23 december 2004.

<sup>7</sup> Per brief van 23 maart 2005 Tweede Kamer (vergaderjaar 2004–2005, 26 018, nr. 4) heeft de minister van EZ de Tweede Kamer geïnformeerd over het aanwijzen van het ministerie van VROM als eerstverantwoordelijke voor het buisleidingendossier. Bij Koninklijk Besluit is de overdracht van taken van het ministerie van EZ naar het ministerie van VROM op 22 december 2006 geformaliseerd (Staatsblad 679, 21 december 2006).

<sup>8</sup> Civieltechnisch Centrum Uitvoering Research en Regelgeving.

<sup>9</sup> De ziektelast («burden of disease») wordt uitgedrukt in DALY's («Disability-Adjusted Life-Years»). Het aantal DALY's is het aantal gezonde levensjaren dat een populatie verliest door ziekten.

<sup>10</sup> Bron RIVM.