



Bijlage 3.1.1
Doorlichtingrapportage
VRM

Wro

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

**Doorlichting van de Wet ruimtelijke ordening
ten behoeve van
de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen**

**Ministerie van VROM
10 januari 2007**

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
1. Inleiding.....	3
2. Het stelsel van de ruimtelijke ordening	4
2.1 Opbouw en werking van het stelsel.....	4
2.2 Beschrijving van de Wet ruimtelijke ordening	5
2.3 Toezicht in de nieuwe Wro ten opzichte van de huidige WRO.....	7
3. Inventarisatie van de bestaande specifieke toezichtsarrangementen (vraag 1)	8
3.1 Preventief toezicht in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening.....	8
3.2 Repressief toezicht in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening.....	8
3.3 Preventief toezicht in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening	9
3.4 Repressief toezicht in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening	10
4. Toepassing in de praktijk (vraag 2).....	11
4.1 Generieke instrumenten	11
4.2 Praktijk van het preventief toezicht	11
4.3 Praktijk van het repressief toezicht	13
4.3.1 Prioriteitenstelling.....	14
4.3.2 Landelijk uniform, en regionaal maatwerk	14
4.3.3 Interventiestrategie	14
4.3.4 Gemeenteonderzoeken.....	15
4.3.5 Verscherpt toezicht	16
4.3.6 Optreden in concrete gevallen	16
5. Beoordeling (vraag 3).....	18
5.1 Toepasbaarheid en toereikendheid basisinstrumenten (stap 1).....	18
5.2 Motieven voor specifiek interbestuurlijk toezicht (stap 2).....	22
5.3 Rol van democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en de rekenkamers (stap 3a).....	24
5.4 Rol van andere instrumenten (stap 3b)	24
5.5 Leidende principes voor een specifieke regeling van preventief toezicht (stap 4a)	25
5.5.1 Vorm en karakter van het preventief toezicht	25
5.5.2. Taakverdeling	26
5.6 Leidende principes voor een specifieke regeling van het repressief toezicht (stap 4a)	27
5.7 Leidende principes voor de uitoefening van het toezicht (stap 4b)	28
5.8 Praktische regeling van het toezicht (stap 5).....	29
6. Mogelijke veranderingen in het stelsel (vraag 4).....	31
6.1 Preventief toezicht.....	31
6.2 Repressief toezicht.....	32

1. Inleiding

In het Kabinetstandpunt Interbestuurlijk Toezicht¹ is een doorlichting van het interbestuurlijk toezicht in bestaande en in voorbereiding zijnde wetten aangekondigd, uit te voeren door de departementen onder begeleiding van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen.

Deze doorlichting van de Wet ruimtelijke ordening is gebaseerd op het door de Commissie Oosting aangereikte stramien en de daarin opgenomen drieslag (neergelegd in de door de Commissie op 13 september jl. aan de minister van VROM toegezonden handreiking). Daarbij is verzocht de doorlichting uit te voeren volgens dit stramien. Tevens heeft de Commissie daarbij aangegeven dat zij het beginsel hanteert van de omgekeerde bewijslast: voor het behoud of het scheppen van vormen van specifiek toezicht zal per geval een toereikende argumentatie moeten worden gegeven, uitgaande van het - door het kabinet intussen overgenomen - stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders, met name stap 2 (met de motieven die de legitimatie kunnen vormen voor specifiek toezicht).

Onder 2 wordt ingegaan op de hoofdlijnen en doelstellingen van het wetsvoorstel. De doorlichting volgens het stramien van de Commissie Oosting volgt onder hoofdstuk 3 (vraag 1 van de Commissie: inventarisatie arrangementen), hoofdstuk 4 (vraag 2: toepassing in praktijk) en hoofdstuk 5 (vraag 3: beoordeling). In hoofdstuk 5 is het stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders voor de doorlichting van interbestuurlijk toezicht verwerkt. Hoofdstuk 6 behandelt vraag 4 van de Commissie naar de vraag wat behouden moet blijven en wat veranderd kan worden.

Waar in deze nota de afkorting Wro wordt gebruikt, wordt bedoeld de Wet ruimtelijke ordening, zoals deze is gepubliceerd in het Staatsblad 2006, 566, welke naar verwachting per 1-1-2008 in werking zal treden. De afkorting WRO wordt gebruikt voor de thans geldende Wet op de Ruimtelijke Ordening.

¹ Kamerstukken II, 2005/06, 30300VII, 65, d.d. 19 juni 2006

2. Het stelsel van de ruimtelijke ordening

2.1 Opbouw en werking van het stelsel

Voor een goed begrip van het wettelijk stelsel van de ruimtelijke ordening is van belang onderscheid te maken tussen beleidsformulering, normstelling en uitvoering. Van oudsher ligt de verantwoordelijkheid voor normstelling en uitvoering primair bij de gemeente. Voor het te voeren ruimtelijk beleid dragen de drie overheidsniveaus Rijk, provincie en gemeenten sedert de WRO 1965 elk een zelfstandige en volwaardige verantwoordelijkheid. Hoewel de WRO in strikt formele zin geen planhiërarchie kent, dragen de provincies en het Rijk wel een beleidsbepalende en kaderstellende verantwoordelijkheid voor gemeentegrenzen of provinciegrenzen overstijgende ruimtelijke vraagstukken. Voor het bewerkstelligen van eenheid en consistentie in het ruimtelijk beleid zijn de verschillende overheden sterk van elkaar afhankelijk. Verticale én horizontale afstemming tussen de verschillende bestuurslagen en sectoren met respect voor ieders verantwoordelijkheden is essentieel. Het stelsel van de ruimtelijke ordening is daarmee bij uitstek een systeem van beleidsvervlochtening. Het wettelijk stelsel kent bestuurlijke bevoegdheden toe aan de provincies en het Rijk om het beleid “verticaal” te sturen en om het provinciale of nationale ruimtelijke beleid te doen realiseren.

De effectuering van het ruimtelijk beleid van het Rijk en de provincies krijgt gestalte door actieve medewerking van andere bestuursniveaus, met name het gemeentelijke. De medewerking en realisatie (de zgn. ‘bestuurlijke doorwerking’ van het beleid) worden primair bewerkstelligd door middel van interbestuurlijke afstemming of overleg, vaak al tijdens het totstandkomingsproces van de ruimtelijke beleidsdocumenten, door onderlinge afspraken en overeenkomsten of met gebruikmaking van financiële middelen of andere flankerende instrumenten. Gedurende de afgelopen jaren is gebleken dat dit stelsel van doorwerking met zijn nadruk op afstemming en coördinatie onduidelijkheden laat over de verantwoordelijkheidsverdeling, onzekerheid voor gemeenten in stand houdt over de beleidsmarges en regelmatig leidt tot stroperigheid en gebrek aan daadkracht. Daarom verbetert en versterkt de nieuwe Wro de bestuursinstrumenten van het Rijk en de provincies en stelt deze wet hen in staat om proactief kaders te stellen voor de inzet van beleidsinstrumenten door lagere overheden. Op deze wijze is bewerkstelligd dat de gemeenten primair verantwoordelijk kunnen blijven voor de uitvoering van het ruimtelijke beleid en de vertaling daarvan in burgers bindende normstelling (bestemmingsplannen of beheersverordeningen). Maar ook in dit nieuwe stelsel zal het Rijks- en provinciaal beleid echter niet volledig vertaald (kunnen) worden in proactieve normen. Zou dat wel worden beoogd, dan zou dat tot onwenselijke detailregelgeving leiden met juridisering en verstarring als gevolg. Daarnaast zou een spanning ontstaan met staatsrechtelijke beginsel dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat vormt, waarbij de gemeenten binnen kaders beleidsvrijheid wordt gelaten. Bovendien zou een volledige

vertaling van nationale en provinciale beleidsdocumenten in juridische normen haaks staan op het algemene streven tot het reduceren van bindende regels.

Onverminderd de verbetering van de proactieve bestuursinstrumenten voor Rijk en provincies onder de nieuwe Wro, blijft interbestuurlijke coördinatie en afstemming nodig in de beginfase van de beleidscyclus. Via het overleg en in de inbreng in procedures kan voor het overgrote deel van de gemeentelijke plannen en besluiten een goede verticale coördinatie worden bereikt.

De ruimte die het nieuwe systeem van de Wro aan de gemeenten geeft, maakt het stelsel van doorwerking – zou er geen correctiemethode zijn ingebouwd – kwetsbaar. De gemeentelijke beleidsvrijheid maakt het mogelijk dat een gemeente bestemmingsplannen vaststelt of andersoortige bindende besluiten neemt, die essentiële belangen of beleidsdoelstellingen van Rijk en provincie doorkruisen of tot een onaanvaardbare afwenteling van negatieve effecten op andere overheden leiden. Zulke situaties moeten door of namens de hogere overheid voorkomen kunnen worden. De mogelijkheid voor Rijk en provincie via preventief toezicht op dergelijke besluiten functioneert als een essentiële stok achter de deur bij de coördinatie. In de Wro is om redenen van rechtszekerheid, tijdige kenbaarheid, efficiency en effectiviteit níet primair gekozen voor een ingrijpen achteraf, maar voor de inpassing van de mogelijkheid van dat toezicht in de besluitvormingscyclus.

Daarnaast is gebleken dat gemeenten de huidige wet bij de uitvoering niet altijd in acht nemen: het gemeentelijke nalevingstoezicht op de WRO schiet bij veel gemeenten tekort. Daarom is met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening en borging van de Rijks- en provinciale belangen tevens een nalevingstoezicht op de gemeenten nodig.

2.2 Beschrijving van de Wet ruimtelijke ordening

De Wro verplicht Rijk, provincies én gemeenten hun ruimtelijk beleid in structuurvisies vast te leggen. Die structuurvisies geven tevens aan hoe de betreffende overheid denkt dat het voorgenomen beleid wordt verwezenlijkt. De Wro zelf bevat géén voorschriften over de wijze waarop structuurvisies tot stand komen. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is uitvoerig ingegaan op vraag of in de Wro procedurele eisen zouden moeten worden opgenomen ten aanzien van de wijze van totstandkoming van structuurvisies en of – in termen van de Commissie – in de Wro toezichthoudende arrangementen zouden moeten worden opgenomen ten einde te voorkomen dat structuurvisies van lagere overheden in strijd zouden komen met structuurvisies die op een hoger overheidsniveau zijn vastgesteld. Het kabinet heeft vastgehouden aan het uitgangspunt dat ter zake van de ruimtelijke beleidsvorming, neer te leggen in structuurvisies, juridische interbestuurlijke toezichtsfiguren onwenselijk zijn en dat structuurvisies niet onderworpen zijn aan enige vorm van goedkeuring of

interventie door een hoger bestuursorgaan. De interbestuurlijke afstemming krijgt gestalte via de regels zoals deze zijn neergelegd in de organieke wetgeving en de Code Interbestuurlijke Betrekkingen. Beide kamers der Staten-Generaal hebben daarmee ingestemd.

Wel biedt de Wro aan provincie en Rijk de mogelijkheid om provinciale, respectievelijk nationale ruimtelijke belangen of beleidsdoelstellingen te borgen bij belangrijke uitvoeringsbesluiten, zoals bijv. het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan. Allereerst kunnen provinciale staten en de Kroon in een provinciale verordening, respectievelijk AMvB, generieke regels vaststellen met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen. Deze algemene regels richten zich dus primair tot de overheid. Gemeenten houden de beleidsvrijheid om binnen de in de algemene regels opgenomen randvoorwaarden hun beleid vast te stellen.

Voorts kunnen provincie of Rijk in concrete gevallen een aanwijzing geven. Ook in dat geval kan een gemeente binnen de randvoorwaarden van de aanwijzing een beslissing nemen. De aanwijzing wordt gecomplementeerd door een indeplaatstreding indien door de gemeente onvoldoende uitvoering wordt gegeven aan een gegeven aanwijzing. Is een volledig afgewogen beslissing aan de orde dan kunnen provinciale staten respectievelijk de Minister van VROM voor zaken van provinciaal, respectievelijk nationaal belang een inpassingsplan (met dezelfde status als een bestemmingsplan) vaststellen.

Op deze wijze kunnen Rijk en provincie proactief een juridisch bindende doorwerking van hun beleid bewerkstelligen.

Zowel Rijk als provincies hebben voor projecten van Rijks-, respectievelijk provinciaal belang overigens bevoegdheden met betrekking tot de uitvoering, inclusief de mogelijkheid om een bijpassende coördinatie-regeling toe te passen of een projectbesluit te nemen. Deze uitvoeringsbevoegdheden vallen overigens niet onder het begrip 'interbestuurlijk toezichtsarrangement'

Zoals gesteld dient elke gemeente haar algemene ruimtelijke beleid vast te leggen in (een burgers niet-bindende) structuurvisie. Dat beleid wordt vervolgens juridisch vastgelegd in bestemmingsplannen of, voor laagdynamische gebieden, in beheersverordeningen. Deze plannen en verordeningen regelen het grondgebruik (de toegestane gebruiksdoeleinden/functies) en de bebouwingmogelijkheden in een gebied. Ze zijn bindend voor een ieder. Het vaststellen van bestemmingsplannen en primair van beheersverordeningen is bij uitstek een taak van de gemeenten. Ook de beleidsuitvoering is primair een zaak van gemeenten. Gemeenten voeren de plannen uit, verlenen vergunningen, en kunnen ten behoeve van concrete projecten welke in strijd zijn met een bestemmingsplan of beheersverordening projectbesluiten nemen en een coördinatie-regeling toepassen.

Het kan voorkomen dat gemeentelijke plannen en besluiten in strijd zijn met regelgeving of nationale of provinciale belangen. Rijk en provincie kunnen in zo'n situatie selectief preventief toezicht uitoefenen via het instrument van de reactieve aanwijzing.

Ter borging van de provinciale en Rijksbelangen en het belang van een goede ruimtelijke ordening is voorzien in een beperkt stelsel van repressief interbestuurlijk toezicht. Het repressief toezicht is opgedragen aan de Minister van VROM en (als diens vertegenwoordiger) de VROM-Inspectie.

2.3 Toezicht in de nieuwe Wro ten opzichte van de huidige WRO

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor een goede ruimtelijke ordening wordt vergroot en versterkt doordat in de Wro de generieke provinciale goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar van de WRO, die voor de gemeente in de praktijk de zwaarste toezichtsinstrumenten zijn, zijn komen te vervallen. Deze figuren worden vervangen door de selectieve mogelijkheid voor het Rijk en de provincie om, als er Rijks- of provinciale belangen in het geding zijn, een reactieve aanwijzing te geven. De toezichtslast voor gemeente zal hierdoor aanzienlijk afnemen.

Voorts coördineert de VROM-Inspectie de inbreng van alle rijkspartijen, waardoor de toezichtslast verder wordt beperkt ten opzichte van de situatie onder de WRO. Tot slot mag niet onvermeld blijven dat alle bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten, in de nabije toekomst mede digitaal worden en ook digitaal beschikbaar en raadpleegbaar worden voor burgers en overheidsinstanties. Ook dit zal de bestuurslasten van de gemeente, verbonden aan het toezicht, aanzienlijk doen afnemen.

Resumerend kan het volgende worden gesteld: de verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en gemeenten worden onder de nieuwe Wro modern en zakelijker. De toezichthoudende functie van provincie, en in zekere mate ook van het Rijk, zoals die bestond onder de WRO, wordt teruggebracht en krijgt een meer beleidsontwikkeland en beleidsuitvoerend karakter. De toezichtsrol wordt beperkt tot datgene wat noodzakelijk is om belangen van provincie en Rijk veilig te stellen. Dit heeft een vermindering van de toezichtlasten tot gevolg. Met dit instrumentarium kunnen de overheden hun verantwoordelijkheden ter zake van de uitvoering van het eigen beleid waarmaken.

De Bestuurlijke Werkgroep Alders heeft de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in haar rapport "Interbestuurlijk toezicht herijkt: toe aan nieuw zicht op overheden" vanwege de sturingsfilosofie aangeduid als "*een voorbeeld van moderne interbestuurlijke verhoudingen.*" Juist door de systematiek van het door provincie en Rijk vooraf helder neerleggen van normen, kan het interbestuurlijk toezicht optimaal worden ingevuld.

3. Inventarisatie van de bestaande specifieke toezichtsarrangementen (vraag 1)

3.1 Preventief toezicht in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening

De huidige WRO voorziet in preventief toezicht met een grote reikwijdte en diepgang op gemeentelijke plannen en besluiten.

De eerste fase van het toezicht speelt zich af bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen en grote besluiten van gemeenten en provincies. Hiertoe dient het vooroverleg van gemeenten met de provincie en de Rijksdiensten, al dan niet binnen het kader van de provinciale planologische commissie, waarin ook de departementen (waaronder de VROM-inspecteur) zijn vertegenwoordigd op grondslag van artikel 10 van het Besluit ruimtelijke ordening 1985. Dit vooroverleg is primair gericht op verticale beleidsafstemming en coördinatie.

De tweede fase bestaat uit het preventief toezicht tijdens de procedure van ruimtelijke plannen en besluiten.

Na vaststelling worden gemeentelijke bestemmingsplannen ter goedkeuring voorgelegd aan gedeputeerde staten. Artikel 19, lid 1, vrijstellingen (grote projecten) van bestemmingsplannen kunnen alleen worden verleend nadat gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar hebben verleend. Toetsingsgrond hierbij is een goede ruimtelijke ordening. In deze procedures wordt ook de Inspecteur gehoord. De Inspecteur kan tegen een goedgekeurd bestemmingsplan beroep instellen. De Minister van VROM is bevoegd het besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan of de verklaring van geen bezwaar te vervangen door een eigen besluit omtrent goedkeuring, respectievelijk een weigering van de verklaring. De Minister kan ingrijpen indien er kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de Minister van VROM de bevoegdheid heeft tot het geven van aanwijzingen aan de provincie ter zake van het vaststellen of wijzigen van streekplannen.

3.2 Repressief toezicht in de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening

Het repressieve toezicht op de uitvoering en handhaving is opgedragen aan de door de Minister van VROM aan te wijzen ambtenaren. De provincie heeft op dit punt geen formele bevoegdheden.

De Minister van VROM heeft geen specifieke bevoegdheden om handhaving in een concreet geval af te dwingen of om in strijd met de wet verleende vergunningen en vrijstellingen te blokkeren of in te trekken.

3.3 Preventief toezicht in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening

In de Wro is primair gekozen voor een proactieve sturing door Rijk en provincie via met name een provinciale verordening of amvb. Hierbij houden de gemeenten veel beleidsruimte. Het is mogelijk dat de belangenafweging van gemeenten bij het opstellen van bindende ruimtelijke plannen en besluiten leidt tot een doorkruising van het Rijks- of provinciaal beleid of tot een aantasting van belangen waarvoor andere overheden verantwoordelijk zijn gesteld. Omdat de uitvoering van bestemmingsplannen of andere gemeentelijke planologische besluiten nagenoeg direct kan leiden tot feitelijk onomkeerbare gevolgen, is voorzien in een noodzakelijk mechanisme dat dergelijke gevolgen voorkomt indien sprake is van strijd met provinciale of nationale belangen. Een voorbeeld is een projectbesluit en bouwplan voor woningen in de Ecologische Hoofdstructuur, zonder dat voorzien is in een deugdelijke afweging en compensatie. In de Wro is daarom aanvullend aan de proactieve sturing voorzien in een evenwichtige vorm van preventief toezicht die is ingebed in de procedure voor de totstandkoming van ruimtelijke plannen en besluiten.

In het Besluit ruimtelijke ordening zal worden geregeld dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit vooroverleg voert met andere overheidsinstanties waarvan de belangen in het voorgenomen besluit in het geding zijn. Deze bepaling overigens non-discriminatoir: zij betreft alle overheidsinstanties.

Voor de procedurefase bepaalt de Wro het volgende:

Toezening ontwerp-bestemmingsplannen en ontwerp-projectbesluiten aan de Rijks- en provinciale diensten die belast zijn met behartiging van belangen die in het plan of besluit in het geding zijn (artikel 3.8, eerste lid, onder b).

De mogelijkheid voor een ieder, dus ook voor een naburige gemeente, het waterschap, gedeputeerde staten, respectievelijk de Inspecteur om een zienswijze in te dienen in de zienswijzeprocedure (artikel 3.8, eerste lid, onder d).

Ter zake van het verticale toezichtarrangement bepaalt de Wro vervolgens dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en projectbesluit wordt toegezonden aan gedeputeerde staten en/of de Inspecteur, indien een door die instanties ingebrachte zienswijze niet of niet volledig is overgenomen. Dat geldt ook indien wijzigingen zijn aangebracht bij de vaststelling, anders dan op basis van de zienswijze van gedeputeerde staten of de Inspecteur (artikel 3.8, vierde lid).

De Wro biedt gedeputeerde staten en de Minister van VROM dan de mogelijkheid om met een reactieve aanwijzing te interveniëren voor zover het plan of besluit strijdig is met een provinciaal of Rijksbelang (artikel 3.8, zesde lid). Het onderdeel van het besluit, waarop de reactieve aanwijzing is gericht, maakt dan geen deel meer uit van het besluit. De wet waarborgt dat gedeputeerde staten of de Minister niet lichtvaardig hun bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing inzetten. Aan het besluit moet een tweeledige motivering worden gegeven: een inhoudelijke én een instrumentele

motivering. Zij moeten aangeven waarom het betrokken provinciaal of nationaal belang niet met inzet van andere bevoegdheden beschermd kan worden.

Opgemerkt wordt dat dit toezichtsarrangement mutatis mutandis ook geldt indien een provincie gebruikt maakt van haar bevoegdheid tot het vaststellen van een inpassingsplan of projectbesluit.

3.4 Repressief toezicht in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening

Bij het repressief toezicht zijn er veel inhoudelijk raakvlakken met de terreinen milieu en bouwen en wonen. Overtredingen op het gebied van ruimtelijke ordening gaan vaak gepaard met overtredingen op het terrein van bouwen of milieu. Bij alle drie terreinen is sprake van een vergelijkbare opzet van de wettelijke regeling van informatieverzameling, beoordeling en interventiemogelijkheden.

In het kader van repressief toezicht kan de Minister van VROM ambtenaren aanwijzen die belast zijn met het toezicht op de uitvoering van de Wro (artikel 7.3, eerste lid). De Minister van VROM kan bij ministeriële regeling bepalen dat bestuursorganen die met de uitvoering of de handhaving van het bij of krachtens de Wro bepaalde zijn belast, daarbij aan te wijzen gegevens verstrekken aan de ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de uitvoering (artikel 7.3, derde lid). Bij die regeling kunnen regels gesteld worden met betrekking tot het tijdstip, de frequentie en de vorm waarin de gegevens worden verstrekt.

De Minister van VROM kan, indien dat in het belang van een goede ruimtelijke ordening geboden is vorderen dat burgemeester en wethouders ter zake van een overtreding van de Wro bestuursdwang toepassen of een dwangsom opleggen (artikel 7.8, eerste lid). Als burgemeester en wethouders niet volledig gehoor geven aan de vordering kan de minister voor rekening van de gemeente daarin voorzien (artikel 7.8, tweede lid). Voorts kan de Minister van VROM, indien dat in het belang van een goede ruimtelijke ordening geboden is, vorderen dat het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het intrekken van een sloop- of aanlegvergunning als bedoeld in de Wro, zulks doet (artikel 7.6, eerste lid). Als het bestuursorgaan niet volledig gehoor geeft aan de vordering, kan de minister voor rekening van dat bestuursorgaan daarin voorzien (artikel 7.6, tweede lid). Een vergelijkbare regeling met betrekking tot de bouwvergunning wordt opgenomen in de Woningwet.

Gedeputeerde staten kunnen burgemeester en wethouders verzoeken om tot intrekking van een vergunning over te gaan of om gebruik te maken van hun bevoegdheden om tot handhaving over te gaan (artikelen 7.7 en 7.9). Deze bepaling stelt zeker dat gedeputeerde staten worden aangemerkt als belanghebbende in een procedure tegen de afwijzing of uitvoering van een dergelijk verzoek.

Ten behoeve van de uitoefening van het toezicht door de minister is de VROM-Inspectie ingesteld.

4. Toepassing in de praktijk (vraag 2)

4.1 Generieke instrumenten

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening zijn de afgelopen jaren de generieke interventie-instrumenten die de Rijksoverheid ter beschikking staan (schorsing, vernietiging, taakverwaarlozing) zeer incidenteel toegepast.

In de afgelopen tien jaar is het instrument schorsing en vernietiging tweemaal toegepast in relatie tot de ruimtelijke ordening.

In de gemeente Valkenswaard betrof het twee schorsingen en vernietigingen van door de gemeente in strijd met het bestemmingsplan verleende bouwvergunningen voor de bouw van woningen. Het Rijksbeleid was in het geding doordat in de ecologische hoofdstructuur gebouwd werd. De schorsing en vernietiging hebben uiteindelijk het gewenste resultaat gehad. De half afgebouwde woningen zijn inmiddels gesloopt. Alles bij elkaar duurde de procedure ongeveer 5 jaar. Hieraan mag de conclusie verbonden worden dat de procedure lang heeft geduurd, veel inzet van verschillende overheden heeft gevraagd en schadelijk is geweest gedurende enige tijd voor de bestuurlijke verhoudingen. Het heeft daarnaast wel een voorbeeldwerking gehad.

De formele bevoegdheid tot ingrijpen ten gevolge van taakverwaarlozing is voor het beleidsterrein van de ruimtelijk ordening in de afgelopen tien jaar niet toegepast.

4.2 Praktijk van het preventief toezicht

Zowel Rijk als provincie kunnen gemeentelijke bestemmingsplannen en andere zware besluiten in een vroegtijdig stadium toetsen aan hun eigen ruimtelijke beleid. Mede dankzij het feit dat Rijk en provincie zowel in de huidige als in de nieuwe wet een mogelijkheid hebben om gemeentelijke besluiten te corrigeren – zij het dat die correctiemogelijkheid in de nieuwe Wro wordt ingekaderd – worden gemeentelijke plannen naar aanleiding van deze toetsing veelal in overeenstemming gebracht met het Rijks- en provinciaal beleid.

Het preventief toezicht start in de fase van het vooroverleg, dat overigens niet is gericht op toezicht, maar primair op verticale beleidsafstemming en coördinatie.

Wat het preventief toezicht door het Rijk betreft, dient gewezen te worden op het besluit van de Ministerraad van december 2005. Daarin is vastgelegd dat het Rijk ruimtelijke plannen van provincies en gemeenten selectief toetst, dat dit gebeurt onder coördinatie van VROM en dat vooraf bekend is op welke punten het Rijk de plannen beoordeelt. Enkele voorbeelden uit de selectieve lijst zijn de toetsing aan externe veiligheid, luchtkwaliteit en het beleid voor de EHS (ecologische hoofdstructuur).

De praktijk is (en blijft) dat in het vooroverleg over provinciale plannen DG Ruimte reageert namens alle departementen. Het Rijksstandpunt op een ontwerp-streekplan

wordt voorbereid in de zogeheten RijksvertegenwoordigersOverleggen en wordt ook (op hoofdlijnen) voorbereid in de RPC.

Bij gemeentelijke plannen coördineert de VROM-Inspectie. Deze zorgt ervoor dat er normaal gesproken één Rijksreactie naar de gemeente gaat in het kader van het artikel 10 Bro vooroverleg of dat dit wordt ingebracht in het advies van de PPC over het voorontwerpplan. Soms wordt er naast of in plaats van de reactie van de VROM-Inspectie een reactie van een ander departement verstuurd. Dat recht hebben enkele departementen vanuit hun positie als beheerder of eigenaar. Hoewel er nog geen formele evaluatie van deze handelswijze heeft plaatsgevonden, laten zich toch wel enkele algemene lijnen trekken. Het aantal reacties van de Rijksdiensten op gemeentelijke plannen is sinds begin 2006 minder geworden en in de meeste gevallen komt er nog maar één Rijksreactie, via de VROM-Inspectie. De Rijksreactie beperkt zich bijna altijd tot de onderwerpen die genoemd zijn in de selectieve lijst en meestal worden daarvan maar één of twee genoemd, in die zin dat het Rijk opmerkt dat het gemeentelijk plan niet of niet goed rekening houdt met dat Rijksonderwerp. Het betreft dan vaak luchtkwaliteit en externe veiligheid.

De ervaring van de VROM-Inspectie leert dat gemeenten vaak in het vooroverleg een reactie/advies willen hebben van het Rijk over die onderwerpen die het Rijk belangrijk vindt, zoals externe veiligheid. Het interbestuurlijk toezicht is in dit opzicht niet alleen een last voor gemeenten, maar leidt ook tot een door gemeenten op prijs gestelde onzekerheidsreductie. Bovendien is de door het Rijk veroorzaakte 'bestuurlijke last' van het overleg ex artikel 10 Bro, sterk afgenomen, nu het Rijk zeer selectief is in de advisering. Ook de provincies adviseren in het kader van het overleg ex artikel 10 Bro. Bij veel provincies is de advisering de laatste jaren selectief geworden en gericht op voor het provinciaal beleid belangrijke punten.

De zeefwerking van het vooroverleg is zeer groot. Gemeenten passen hun plannen vaak aan naar aanleiding van het vooroverleg. Zo heeft de gemeente Bergen op Zoom recent een plan voor een golfbaan aangepast vanwege de nabijheid van de Ecologische Hoofdstructuur en heeft de gemeente Heerhugowaard een plan aangepast vanwege opmerkingen van het Rijk over de ligging van een aardgastransportleiding in het plangebied.

Het formele preventief toezicht is primair in handen van gedeputeerde staten. Alle bestemmingsplannen moeten ter goedkeuring voorgelegd worden aan gedeputeerde staten. Voorts dienen gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar te verlenen alvorens een vrijstelling op grond van artikel 19, eerste lid, verleend kan worden en bepalen gedeputeerde staten op grond van artikel 19, tweede lid, voor welke categorieën van gevallen zonder verklaring van geen bezwaar, vrijstelling verleend kan worden.

In het kader van het formele preventief toezicht door het Rijk gaat het bij bestemmingsplannen om het indienen door de inspecteur van zienswijzen omtrent

ontwerpbestemmingsplannen, bedenkingen tegen vastgestelde bestemmingsplannen, en beroep tegen besluiten inzake goedkeuring van bestemmingsplannen door gedeputeerde staten of de vervanging door de Minister van goedkeuringsbesluiten. Bij een vrijstelling ex artikel 19, lid 1 gaat het om het horen van de Inspecteur inzake een te verlenen verklaring van geen bezwaar, bezwaar en beroep van de inspecteur tegen de verleende vrijstelling of vervanging door de Minister van de verklaring van geen bezwaar door een weigering. Overigens kunnen ook andere Rijksvertegenwoordigers zienswijzen en bedenkingen indienen en in beroep gaan tegen besluiten van GS inzake goedkeuring van bestemmingsplannen.

Het Rijkstoezicht wordt, als gezegd, sinds één jaar op basis van het besluit van de Ministerraad selectief uitgeoefend op een beperkt aantal belangrijke punten. In de fase van ontwerp-bestemmingsplannen heeft de VROM-Inspectie in de jaren 2002-2005 gemiddeld ongeveer 45 zienswijzen per jaar ingediend. Cijfers over 2006 zijn nog niet bekend, maar het aantal ingediende zienswijze zal waarschijnlijk lager zijn. Veelal passen gemeenten hun plan of de onderbouwing daarvan aan naar aanleiding van de zienswijze. Als voorbeeld kan genoemd worden het bestemmingsplan Vierhavenstraat en omgeving van de gemeente Rotterdam uit 2005. De VROM-inspectie heeft een zienswijze ingediend vanwege strijd van de voorgestelde ontwikkeling met het besluit luchtkwaliteit. De gemeente heeft een nieuw onderzoek laten doen en daarmee aangetoond dat het plan wel voldoet aan de eisen vanuit luchtkwaliteit.

De afgelopen jaren (2002-2005) heeft de VROM-inspectie per jaar bij ongeveer 15 plannen bedenkingen ingediend. De tijdens de goedkeuringsfase door het Rijk ingebrachte bedenkingen worden door gedeputeerde staten betrokken bij hun besluitvorming. Regelmatig leidt dit er toe dat goedkeuring wordt onthouden. Mede daardoor behoeft het Rijk slechts in enkele gevallen beroep in te stellen of te kiezen voor een ministerieel vervangingsbesluit. Daarbij dient te worden opgemerkt dat vervangingsbesluiten de laatste jaren niet meer zijn genomen, sinds daarvoor in de jurisprudentie zeer zware criteria worden aangelegd.

Ook bij artikel-19 vrijstellingen behoeft zelden gekozen te worden voor het instellen van beroep of een vervangingsbesluit.

Ook andere ministeries kunnen zienswijzen en bedenkingen indienen of beroep instellen. Hierover zijn geen exacte cijfers bekend.

4.3 Praktijk van het repressief toezicht

In de praktijk blijkt dat het nalevingstoezicht op burgers en bedrijven bij veel gemeenten nog tekortschiet. Voorts komt het nog steeds voor dat gemeenten bouwvergunningen, aanlegvergunningen en (tijdelijke) vrijstellingen verlenen in strijd met de wet.

Interbestuurlijk toezicht is daarom noodzakelijk.

Het Inspectoraat-Generaal VROM voert in opdracht van de Minister van VROM interbestuurlijk toezicht uit op de uitvoering en de handhaving van de VROM-regelgeving

door gemeenten en provincies. Hieronder wordt nog aangegeven hoe thans het Inspectoraat-Generaal VROM interbestuurlijk toezicht uitoefent op de uitvoering en handhaving door andere overheden.

4.3.1 Prioriteitenstelling

Het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM is selectief. De Inspectie hanteert bij de uitoefening van de taak in het algemeen de volgende criteria voor de prioriteitenstelling:

- * een politieke wens (inclusief verzoek van de bewindslieden);
- * een risico voor de leefomgeving (met name levensbedreigende situaties of grootschalige gevolgen, zoals aantasting van de Ecologische Hoofdstructuur of Vogel- en Habitatrichtlijngebieden);
- * integriteit van het bestuur van een overheidsinstantie of bedrijf;
- * onrust onder burgers - voorbeeld stellen / precedentwerking door iets/niets te doen in een bepaalde situatie.

Bij het stellen van prioriteiten speelt een belangrijke rol de vraag in welke mate concrete maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost, die door signalen van derden (burgers, andere overheden, media) of door eigen constatering van de inspectie bekend worden.

Enkele voorbeelden van ernstige risico's voor levensbedreigende situaties die dikwijls manifest worden en veel aandacht hebben van het Inspectoraat-Generaal VROM: risico's van gevaarlijke stoffen, risico's m.b.t. brandveiligheid, risico's m.b.t. constructieve veiligheid, legionella. Maar de aandacht van het Inspectoraat-Generaal VROM richt zich (vanuit het oogpunt van integriteit van het bestuur) bijvoorbeeld ook op: vergunningverlening en handhaving door de gemeente t.a.v. gemeentelijke inrichtingen of op het op juiste wijze van verlenen van een bouwvergunning aan leden van het college van B&W.

4.3.2 Landelijk uniform, en regionaal maatwerk

Het Inspectoraat-Generaal VROM kent vijf regiodirecties die – met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - uniform opereren naar inhoud en werkwijze. Omdat regionale situaties verschillen, vindt wel situationeel bepaald maatwerk plaats.

Prioriteiten worden voor een groot deel landelijk bepaald, en voor een beperkt deel regionaal. Vaak wordt gewerkt in teams van inspecteurs die uit verschillende regio's afkomstig zijn. Dit gebeurt zowel met het oog op een landelijk uniforme benadering als met het oog op efficiënte inzet van schaars beschikbare deskundigheid, en soms ook met het oog op capacitaire knelpunten in een regio.

4.3.3 Interventiestrategie

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft een interventiestrategie ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald welke interventies in welke situatie passend en effectief

zijn. Bij nieuwe projecten wordt steeds nagegaan welke doelen (in termen van het verbeteren van naleving) moeten worden gesteld, wat de bijdrage kan zijn van het Inspectoraat-Generaal VROM aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, hoe kan worden samengewerkt met andere Rijksinspecties, en er wordt een analyse gemaakt van de doelgroep waarop de acties zich richten. Dit geldt zowel bij toezicht op de naleving in gevallen waarin het Inspectoraat-Generaal VROM bevoegd is om bestuursrechtelijk handhavend op te treden, als bij interbestuurlijk toezicht. Advies en ondersteuning bij de uitvoering - compliance assistance - kan een effectief interventie-instrument zijn als de nalevingstekorten (mede) gevolg zijn van onvoldoende kennis. Het hanteren van compliance assistance gebeurt in verschillende vormen, en is er steeds op gericht om door overdracht van kennis en informatie bij te dragen aan een betere naleving van de VROM-regelgeving. Het kan van toepassing zijn op ondersteuning van overheden, individuele bedrijven als ook op branches van bedrijven. Als niet-naleven een gevolg is van niet-willen worden uiteraard de interventiemiddelen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gehanteerd (bij eerstelijns toezicht) en (in het kader van interbestuurlijk toezicht) het instellen van beroep tegen weigering van een bestuur om b.v. een vergunning te wijzigen of om handhavend op te treden. Bovendien kan een gemeente of provincie onder verscherpt toezicht worden gesteld.

4.3.4 Gemeenteonderzoeken

In 2003 is het Inspectoraat-Generaal VROM begonnen met het uitvoeren van integrale onderzoeken naar de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten. Jaarlijks vindt het onderzoek plaats bij ca. $\frac{1}{4}$ van de gemeenten. In 2006 zal deze cyclus grotendeels zijn afgerond. In 2007 zullen nog bij een aantal gemeenten nazorgonderzoeken plaats vinden. Bij de gemeenteonderzoeken wordt gefocust op vastgelegd beleid, programmering en uitvoering. Voor ieder taakveld is een toetsingskader vastgesteld, het zogenaamde adequaat niveau. De methodiek is in overleg met de VNG vastgesteld. In 2005 is de werkwijze in overleg met de VNG op enkele onderdelen aangepast. Op verzoek van de gemeenten heeft het Inspectoraat-Generaal VROM meer aandacht besteed aan haar adviserende en faciliterende rol om bij te dragen aan verbetering van de uitvoering (compliance assistance). Belangrijke elementen in de gemeenteonderzoeken zijn: dossieronderzoek, veldonderzoek, en ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente over de resultaten van het onderzoek. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek worden afspraken met het bestuur gemaakt over een gemeentelijk plan van aanpak voor een verbetertraject. Het Inspectoraat-Generaal VROM toetst ongeveer een jaar later of met het plan van aanpak de gewenste verbeteringen zijn verwezenlijkt. Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft kunnen vaststellen dat veelal verbeteringen in de uitvoering van de VROM-regelgeving tot stand zijn gebracht, al is duidelijk dat een aanmerkelijk deel van gemeenten haar taken nog niet op een adequaat niveau uitvoert.

Zeker ook op het terrein van toezicht en handhaving is consequente aandacht voor verdere verbetering noodzakelijk.

4.3.5 Verscherpt toezicht

Indien bij de gemeentelijke besluitvorming sprake is van ernstige veel voorkomende gebreken kan die gemeente tijdelijk onder verscherpt toezicht worden gesteld. Verscherpt toezicht is van toepassing als de VROM-inspectie ernstige tekortkomingen constateert waarbij er sprake is van actuele risico's, ernstige kwaliteitsproblemen bij het ambtelijk apparaat, bestuurlijke integriteitaspecten of het ontbreken van verbeterbereidheid. Hierbij wordt de vrije bewegingsruimte van de gemeente zoveel als nodig beperkt door bijvoorbeeld alle beschikkingen te toetsen nadat deze door de gemeente worden genomen. Voor het instellen van verscherpt toezicht gelden de volgende voorwaarden:

- selectief inzetten,
- er dient overleg plaats te vinden met de IG,
- voorleggen aan de Minister.

Uiteindelijk beslist de minister of verscherpt toezicht wordt toegepast. Het stopzetten van verscherpt toezicht is niet nader omschreven maar is altijd een individuele beoordeling die voorgelegd wordt aan de minister.

De formele basis voor verscherpt toezicht is de bepaling in de wet, die de inspectie de bevoegdheid verschaft inlichtingen in te winnen. Met het verscherpt toezicht hebben in de afgelopen vijf jaar 15 gemeenten te maken gehad (meestal gaat het dan om het hele VROM-terrein), dat is ongeveer 3% van alle gemeenten. Op dit moment staat geen enkele gemeente meer onder verscherpt toezicht van de VI.

4.3.6 Optreden in concrete gevallen

Daarnaast is het soms nodig repressief in te grijpen in concrete gevallen, waarbij ernstige overtredingen worden geconstateerd. Als concrete maatregel onder de huidige WRO kan de VI aan gemeenten verzoeken om te handhaven.

Repressieve correctie gaat vaak uiterst moeizaam. Twee voorbeelden mogen dit verduidelijken.

In Weerselo betrof het de procedure die de VROM-Inspectie moest doorlopen om de desbetreffende gemeente zo ver te krijgen dat zij haar eigen bestemmingsplan ging handhaven. In die casus is de VROM-Inspectie (toen nog IRO en IMH) ruim 10 jaar geleden begonnen met een verzoek aan de toenmalige gemeente Weerselo om op te treden tegen een illegale uitbreiding van een betonfabriek. De provincie Overijssel diende een soortgelijk verzoek in. Het verzoek van de VI werd afgewezen en hierna moest de VI bezwaar maken bij de gemeente, in beroep gaan bij de rechtbank Almelo en vervolgens diende de zaak in hoger beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Die oordeelde dat de gemeente een nieuw besluit moest nemen. De

VI heeft de juridische procedure voor een tweede keer gevolgd en weer heeft de zaak gediend bij de rechtbank en de Raad van State. De gemeente moest wederom een nieuw besluit nemen op het verzoek tot handhaven. Inmiddels is de betonfabriek opgekocht en zijn de gebouwen recent gesloopt. Al met al heeft deze zaak zo'n 10 jaar gelopen en heeft formeel gesproken de gemeente niet gehandhaafd maar is gaan onderhandelen over het verplaatsen en beëindigen van het bedrijf. Daarmee is natuurlijk wel het wezenlijke probleem opgelost, namelijk de overlast en de landschappelijke aantasting door het bedrijf. Wat niet is opgelost, is de buitengewoon lange procedure om een gemeente ertoe te dwingen tot het handhaven van een geldend bestemmingsplan, dat mede strekt tot bescherming van provinciale of nationale belangen.

In Kessel heeft de VROM-inspectie in samenwerking met de provincie de gemeente verzocht op te treden tegen een zonder bouwvergunning gebouwde woning in het buitengebied. De woning was naast een klein bedrijventerrein gelegen. De rechtbank en de Raad van State hebben de VI in het gelijk gesteld. De gemeente heeft de woning intussen gelegaliseerd door een wijziging van het bestemmingsplan en het daarop volgend alsnog verlenen van een bouwvergunning.

Ter verbetering van de mogelijkheden om in concretere gevallen corrigerend op te treden, heeft de wetgever de Minister een extra bevoegdheid toegekend in hoofdstuk 7 Wro.

5. Beoordeling (vraag 3)

5.1 Toepasbaarheid en toereikendheid basisinstrumenten (stap 1)

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de instrumenten schorsing, spontane vernietiging en taakverwaarlozing tot nu toe slechts zeer incidenteel worden toegepast. De vraag is of deze instrumenten in de sfeer van ruimtelijke ordening vaker kunnen worden ingezet en of ze sommige specifieke toezichtsarrangementen in de Wro overbodig zouden kunnen maken.

schorsing en vernietiging ten behoeve van preventief toezicht

In hoofdstuk 1 en paragraaf 5.2 wordt beargumenteerd dat in de ruimtelijke ordening preventief toezicht nodig is ter borging van nationale en provinciale belangen.

Het preventief toezicht in de ruimtelijke ordening dient aan een vijf essentiële criteria te voldoen:

1. inzetbaar bij strijd met nationale en provinciale belangen
2. snelheid

Een belangrijke doelstelling van de Wro is het voorkomen van stroperige en trage besluitvorming. De regering hecht grote waarde aan een vlotte totstandkoming van ruimtelijke plannen en besluiten met het oog op het bereiken van een groot aantal ruimtelijke doelstellingen, zoals de woningproductie. Besluiten dienen vlot genomen te kunnen worden en er dient voorzien te worden in een adequate maar niet overdadige rechtsbescherming tegen de besluiten. Het preventief toezicht moet dus met zo min mogelijk tijdverlies gepaard gaan.

3. rechtszekerheid

In de ruimtelijke ordening is sprake van zwaarwegende maatschappelijke belangen en dikwijls grote investeringen. Zowel in de procedures als in de besluiten is rechtszekerheid daarom een belangrijke doelstelling. Om aan die eis van die rechtszekerheid te voldoen, moet het preventief toezicht worden ingepast in het besluitvormingsproces. Gemeenten en belanghebbende burgerlijke partijen, zoals investeerders, moeten geen vrees hebben voor ingrijpen door Rijk of provincie gedurende een lange tijd na de ruimtelijke besluitvorming. De inpassing van het preventief toezicht van Rijk en provincie in die besluitvorming bewerkstelligt de gewenste rechtszekerheid.

4. voorkomen onomkeerbare ingrepen

Ruimtelijke besluiten kunnen al snel tot onwenselijke onomkeerbare feitelijke gevolgen leiden. Een voorbeeld is een bestemmingsplan dat de bouw van een bedrijf in een gebied met landschappelijke en natuurwaarden toestaat. Meteen na inwerkingtreding van het bestemmingsplan kan de eigenaar starten met bouwrijp maken en het dempen van sloten en verwijderen van houtwallen en dergelijke. Binnen een week kan het hele terrein zijn omgeploegd. Ook kunnen direct op uitvoering gerichte vervolgbesluiten genomen worden, zoals de

verlening van kap- en sloopvergunningen die snel tot onomkeerbare gevolgen kunnen leiden hebben en bouwvergunningen waarvan het ongedaan maken tot hoge kosten leidt. Een belangrijke doestelling van het preventief toezicht is het voorkomen van onomkeerbare gevolgen.

5. voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik door een hogere overheid

Het is niet de bedoeling dat preventief toezicht gebruikt zal worden om in feite een recentralisatie tot stand te brengen. De omschrijving van het toepassingsbereik moet zoveel mogelijk gespecificeerd worden en de ingreep mag niet verder gaan dan nodig. Er moet voorzien zijn in een goede en makkelijk toegankelijke rechtsbescherming.

De reactieve aanwijzing zoals opgenomen in de Wro voldoet aan deze criteria.

1. inzetbaar bij strijd met nationale en provinciale belangen.

Aan dit criterium wordt voldaan.

2. snelheid

De besluitvorming over de reactieve aanwijzing leidt tot een verlenging van de procedure met ten hoogste vijf weken.

3. rechtszekerheid

De reactieve aanwijzing kan alleen worden toegepast door Rijk of provincie indien deze eerst een zienswijze hebben ingediend. De gemeente kan de zienswijze en de kans van een reactieve aanwijzing dus nadrukkelijk betrekken in de eigen besluitvorming.

Een tweede element van rechtszekerheid is dat indien Rijk en provincie afzien van het instrument, in de praktijk niet meer gevreesd hoeft te worden voor schorsing en vernietiging.

4. voorkomen onomkeerbare gevolgen

De reactieve aanwijzing leidt tot opschorting van de inwerkingtreding en vervolgens tot het niet in werking treden van de bestreden onderdelen het besluit. Er kunnen geen onomkeerbare gevolgen optreden.

5. voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik door hogere overheid

De omschrijving van het toepassingsbereik is beperkt tot nationale belangen voor de Minister van VROM en provinciale belangen voor gedeputeerde staten. De ingreep kan niet verder gaan dan nodig is. De minister kan de bevoegdheid tot het houden van preventief toezicht niet gebruiken om een eigen besluit te nemen, maar uitsluitend om een besluit of een onderdeel daarvan van gemeente of provincie buiten werking te stellen. Er is voorzien in een goede, makkelijk toegankelijke en snelle rechtsbescherming: tegen een reactieve aanwijzing kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Erkend kan worden dat de generieke bevoegdheid van schorsing en vernietiging hetzelfde effect hebben als de reactieve aanwijzing in de Wro, zij het in een later stadium en op een veel later moment. De regeling in de Wro kan gezien worden als een *lex specialis*.

In beginsel zouden schorsing en vernietiging dus de reactieve aanwijzing kunnen vervangen, indien voldaan zou kunnen worden aan de hiervoor genoemde criteria.

Binnen het huidige beleidskader scoren schorsing en vernietiging als volgt op de genoemde criteria:

1. inzetbaar bij strijd met nationale en provinciale belangen.

De toepassing van *spontane vernietiging* kent op dit moment een terughoudende aanpak die is uitgewerkt in het beleidskader spontane vernietiging (TK 30 300 VII, nr. 75). Het repressieve instrument strekt er voornamelijk toe dat de Kroon kan ingrijpen wanneer een decentraal lichaam zijn grondwettelijke mandaat (bevoegdheid) heeft overschreden en een besluit heeft genomen dat in strijd is met de wet of het algemeen belang. Daarmee wordt het eigen terrein waarop een decentraal orgaan in beginsel naar eigen inzicht kan handelen, begrensd door de Grondwet, de wet en het algemeen belang. De Kroon kan de bevoegdheid niet gebruiken om haar eigen beleidswensen te realiseren of om de eigen positie t.o.v. de decentrale overheden te versterken. De enkele strijd met het recht of het algemeen belang is onvoldoende grond voor vernietiging: de door de Grondwet beoogde bevoegdheidsverdeling tussen het decentrale orgaan en andere organen of burgers moet in gevaar zijn.

Schorsing en vernietiging zijn dus niet zonder meer toepasbaar bij strijd met een nationaal belang. Strijd met een provinciaal belang is voorzover bekend geen reden voor toepassing.

2. snelheid

Schorsing en vernietiging worden toegepast als een *ultimum remedium*. Het wordt volgens het beleidskader spontane vernietiging niet ingezet zolang:

- het besluit nog vatbaar is voor herroeping of correctie in het kader van het democratische besluitvormingsproces,
- tegen het besluit nog bezwaar of beroep openstaat (maar schorsing is mogelijk als bezwaar of beroep materieel niet tot een oplossing kan leiden).

De schorsing kan dus worden toegepast zodra het nodig is. De vernietiging kan echter lang op zich laten wachten, omdat eerst het besluit onherroepelijk moet zijn, alvorens het vernietigd mag worden. Daarna volgt dan de vernietiging, waartegen beroep kan worden ingesteld.

3. rechtszekerheid

Om aan de eis van rechtszekerheid te voldoen, moet het preventief toezicht worden ingepast in het besluitvormingsproces. Alle betrokkenen moeten vóór het definitieve besluit helderheid hebben dat de bevoegdheid om over te gaan tot

schorsing en vernietiging wel of niet zal worden ingezet en dat indien de Kroon er geen gebruik van maakt, zij niet meer behoeven af te wachten of door het Rijk wel eens corrigerend wordt ingegrepen. Aan deze eis wordt niet voldaan.

4. voorkomen onomkeerbare gevolgen

Schorsing vergt voorbereidingstijd. Het is mogelijk om tijdig te schorsen, mits het voornemen tot het nemen van het besluit tijdig bekend is geworden. Zolang de bevoegdheid om tot schorsing en vernietiging over te gaan niet is ingebed in de besluitvormingsprocedure van het kwestieuze besluit, zal aan deze eis niet of nauwelijks voldaan kunnen worden.

5. voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik door een hogere overheid

Aan dit criterium wordt voldaan.

Geconcludeerd kan worden dat indien de criteria 'toepasbaarheid bij strijd met nationaal en provinciaal belang', 'snelheid', 'rechtszekerheid' en 'voorkomen onomkeerbare gevolgen' worden toegepast op de figuur van schorsing en vernietiging op het terrein van de ruimtelijke ordening, de figuur aan geen van deze criteria geheel of in overwegende mate voldoet.

schorsing en vernietiging bij repressief toezicht

Wat betreft de mogelijkheden voor de Minister om te interveniëren door bestuursdwang (en daaraan voorafgaand intrekking van een beschikking) of een dwangsom te vorderen kan het volgende worden opgemerkt. De vordering gericht tot het gemeente- of provinciebestuur om een handhavingsbeschikking te nemen betreft geen structurele taakverwaarlozing, maar een concrete situatie waarin de gemeente of provincie weigerachtig is om een handhavingsbeschikking te nemen (dus een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk).

De opzet van de vorderingsbevoegdheid (met de mogelijkheid van plaatsvervangend optreden door de Minister op kosten van het weigerachtige orgaan) moet bewerkstelligen dat deze als een uiterst zwaar middel functioneert. De regeling van de vorderingsbevoegdheid is zo opgezet dat de minister zo nodig in een concrete situatie binnen 24 uur in de plaats van het nalatige bestuursorgaan kan optreden in het belang van de bescherming van de fysieke leefomgeving. Van een gemeentelijk besluit hoeft geen sprake te zijn. Voorts is de vorderings- en indeplaatstredingsregeling gericht op de toepassing van bestuursdwang of het opleggen van een dwangsom en niet op vernietiging van een besluit. Spontane vernietiging is dus geen optie

taakverwaarlozing

De toepassing van de generieke wettelijke *taakverwaarlozingsregelingen* kent eveneens een terughoudende aanpak volgens het kabinetsstandpunt. De regelingen houden in dat bij taakverwaarlozing door burgemeester en wethouders wordt opgetreden door gedeputeerde staten namens B&W en bij de taakverwaarlozing op provinciaal niveau

door de Minister van BZK namens gedeputeerde staten. Er is geen beleidskader gevonden waarbinnen de regeling wordt toegepast. Niettemin kan blijkens literatuur en bestuurspraktijk worden gesteld dat pas van de voor toepassing van 124 Gemeentewet en het parallelle artikel 121 van de Provinciewet vereiste taakverwaarlozing kan worden gesproken wanneer sprake is van structurele verwaarlozing van de taak, een bestuurscrisis of een structurele misstand als gevolg van falend beleid. De regelingen voor taakverwaarlozing zijn in de historie weinig toegepast. Het stok-achter-de-deur-karakter van de als zwaar ervaren taakverwaarlozingsregelingen is marginaal.

Bij de Wro wordt indien sprake is van taakverwaarlozing gebruikt gemaakt van het veel lichtere instrument van verscherpt toezicht, dat uitsluitend is gebaseerd op de bepaling dat de gemeente zo nodig informatie overlegt aan de VROM-Inspectie. Daarbij blijft de beslissingsbevoegdheid van de gemeentelijk bestuursorganen in tact. Omdat dit in de praktijk goed werkt, is er geen behoefte aan toepassing van de taakverwaarlozingsregeling op het beleidsveld van de ruimtelijke ordening.

5.2 Motieven voor specifiek interbestuurlijk toezicht (stap 2)

Aan het interbestuurlijk toezicht zoals dat in de Wro is vorm gegeven liggen de volgende specifieke motieven ten grondslag, naast een generiek motief waarvoor verwezen naar paragraaf 5.1 van de doorlichting van de Wabo:

1. Het bewaken van een hoger belang (internationale verdragrechtelijke verplichtingen, Rijksbelang, en het algemeen landsdekkend belang van de burger m.b.t. veiligheid, volksgezondheid en duurzaamheid en, wat de provincies betreft, provinciale belangen)

Bij ruimtelijke ordening gaat het zowel om het belang van een goede ruimtelijke kwaliteit en efficiënte toedeling van grondgebruiksfuncties, als om cruciale publieke belangen van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en economie. Het Rijk heeft daarbinnen specifieke doelen met betrekking tot o.a. de ruimtelijke basiskwaliteit en de ruimtelijke hoofdstructuur. Verwezen kan worden naar de Nota Ruimte, waarin die verantwoordelijkheid is uitgewerkt en door de Staten-Generaal is aanvaard. Ook de provincies hebben specifieke doelen, welke nu in streekplannen worden opgenomen, en straks in provinciale structuurvisies. Voor zover het beleid juridisch bindend moet doorwerken kunnen de Kroon en provinciale staten pro-actief regels vaststellen in de vorm van een AMvB, respectievelijk provinciale verordening. Met het oog op het decentrale stelsel in de ruimtelijke ordening, dat naadloos past in het concept van een gedecentraliseerde eenheidsstaat, en de daaruit voortvloeiende grote rol en beleidsvrijheid van gemeenten, zal met de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels naar verwachting zorgvuldig en terughoudend worden omgegaan, mede in verband met de functie van de bestuurlijke beleidsafstemming, zoals die in hoofdstuk 1

is omschreven. In het gedecentraliseerde stelsel is een cruciale rol weggelegd voor gemeenten voor de realisering van het Rijks- en provinciale beleid. Het gevolg daarvan kan zijn dat door een gemeente het Rijks- of provinciale beleid worden doorkruist, dan wel de amvb of provinciale verordening niet worden nageleefd en de gelegitimeerde Rijks- of provinciale doelstellingen niet worden gehaald. Mede omdat doorkruising op plan- of besluitniveau spoedig kan leiden tot feitelijke onomkeerbare gevolgen, is aanvullend aan de pro-actieve sturing in de Wro voorzien in een beperkte vorm van preventief toezicht.

Gelet op het brede scala aan belangen dat in de ruimtelijke ordening een rol speelt bij de toedeling en ordening van functies, kan doorkruising er tevens toe leiden dat burgers worden blootgesteld aan onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidsrisico's (bijvoorbeeld wanneer binnen externe veiligheidscontouren woningen en andere gevoelige functies worden geprojecteerd). Ook ter bescherming van deze belangen voorziet de Wro in interbestuurlijk toezicht.

2. Het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden

Ruimtelijke ordening stopt niet bij de gemeentegrens. Ruimtelijke besluiten en plannen welke voor de betreffende gemeente positieve gevolgen hebben, kunnen elders ongewenste negatieve gevolgen hebben. Negatieve effecten kunnen bijvoorbeeld optreden voor de levensvatbaarheid van andere voorzieningen, voor de druk op de infrastructuur of voor natuur en landschap (negatieve effecten hierop kunnen vaak ook een gevolg zijn van een cumulatie van op het lokale schaalniveau aanvaardbare projecten). Projecten waarbij dergelijke gevolgen zich kunnen voordoen zijn onder andere de planning en situering van woningbouwlocaties, bedrijfsterreinen, perifere detailhandelslocaties en megamalls.

3. Grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies, mede in relatie tot:
4. Het voorkómen van patstellingen, belangenverstremgeling en vermijden van conflict van belangen tussen overheden

Vele projecten en gebiedsontwikkelingen hebben een intergemeentelijk of regionaal karakter. Enkele bekende voorbeelden zijn Ypenburg, Leidsche Rijn, Meerstad en Hart voor de Heuvelrug. Het komt in de praktijk voor dat bij dergelijke ontwikkelingen patstellingen ontstaan omdat de betrokken partijen niet met elkaar tot overeenstemming kunnen komen.

Deze motieven onderbouwen de noodzaak van interbestuurlijk preventief toezicht. Daarnaast is gebleken dat gemeenten de huidige wet bij de uitvoering niet altijd in acht nemen en dat het gemeentelijke nalevingstoezicht op de WRO bij veel gemeenten

tekortschiet. Daarom is met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening en borging van de Rijks- en provinciale belangen tevens een nalevingstoezicht op de gemeenten nodig.

5.3 Rol van democratische verantwoordingsprocessen binnen gemeenten en provincies en de betekenis van dualisering en de rekenkamers (stap 3a)

De Wro kent een stelsel, waarin op de drie overheidsniveaus democratisch gelegitimeerde bestuursorganen het beleid vaststellen en ter uitvoering van dat beleid bindende besluiten en belangrijke afwijkingen van die besluiten vaststellen. De Wro gaat uit van de eigen democratische verantwoordingsprocessen van de betrokken overheden. Op gemeentelijk niveau kunnen burgemeester en wethouders uitvoeringsbesluiten nemen en plannen voorbereiden. De raad stelt structuurvisies, bestemmingsplannen en projectbesluiten vast.

Alleen ter behartiging van de hun toevertrouwde belangen kunnen Rijk en provincie in het kader van het preventief toezicht interveniëren. Omdat het bij het preventief toezicht gaat om toezicht op plannen en besluiten van de gemeenteraad (en op provinciaal niveau op plannen en besluiten van provinciale staten), biedt het beginsel van de democratische verantwoording geen oplossing. De uitvoering van het repressief toezicht is een taak van burgemeester en wethouders. De raad stelt kaders vast en controleert. Bij het repressief toezicht kan de verantwoording aan de raad daarom wel een nuttige aanvullende rol vervullen waar het gaat om toezicht op de structurele uitoefening van het nalevingstoezicht. De Wro ondersteunt dit ook door de wettelijke verplichting dat burgemeester en wethouders jaarlijks hun voornemens bekend maken met betrekking tot de wijze waarop uitvoering gegeven zal worden aan de bestuursrechtelijke handhaving alsmede de verplichting dat zij daar jaarlijks verslag over doen. Op provinciaal en landelijk niveau geldt de laatstgenoemde verplichting eveneens.

5.4 Rol van andere instrumenten (stap 3b)

Er zijn op dit moment geen instrumenten die het preventief interbestuurlijk toezicht geheel kunnen vervangen. Op een aantal gebieden (zoals woningbouwafspraken) sluiten Rijk en gemeenten convenanten met prestatieafspraken voor het betreffende beleidsterrein. Deze betreffen echter slechts een beperkt aantal gemeenten en een beperkt aantal onderwerpen.

De aard en omvang van deze afspraken leiden voor de onderwerpen waar het om gaat in de praktijk wel tot een vermindering van het preventief toezicht. Mede in dit licht kan overwogen worden deze afspraken verder uit te breiden.

Vormen van horizontaal toezicht, interne controle, kwaliteitszorg en andere instrumenten op gemeenteniveau zijn minder geschikt voor de preventieve bescherming van specifieke Rijks- en provinciale belangen. Daarbij komt dat in het duale stelsel de

belangrijke plannen en besluiten al door de gemeenteraad genomen worden, zodat toezicht door de gemeenteraad niet aan de orde is.

Naarmate de uitvoering en handhaving van de Wro door gemeente meer in overeenstemming met de wet plaatsvinden, kan het repressief toezicht teruggeschroefd worden. Dit vereist bij veel gemeenten een andere attitude, alsmede een professionaliseringslag, al dan niet gepaard gaand met een andere organisatie van de uitvoering en handhaving. Ook certificering kan hierbij een rol spelen. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat er bij de toepassing van bestuursdwang en het opleggen van dwangsommen beleidsruimte is voor burgemeester en wethouders. Op dit onderdeel dient de wettelijke regeling, die dan waarschijnlijk in de Wabo is ondergebracht, over vijf jaar geëvalueerd te worden.

5.5 Leidende principes voor een specifieke regeling van preventief toezicht (stap 4a)

5.5.1 Vorm en karakter van het preventief toezicht

De nieuwe Wro verbetert de bestuursinstrumenten van het Rijk en de provincies en stelt deze in staat om proactief kaders te stellen voor de inzet van beleidsinstrumenten door lagere overheden. Maar ook in dit nieuwe stelsel zal het Rijks- en provinciaal beleid echter niet volledig vertaald (kunnen) worden in proactieve normen. Zou dat wel worden beoogd, dan zou dat tot onwenselijke detailregelgeving leiden met juridisering en verstarring als gevolg. Daarnaast zou een spanning ontstaan met staatsrechtelijke beginsel dat Nederland een gedecentraliseerde eenheidsstaat vormt, waarbij de gemeenten binnen kaders beleidsvrijheid wordt gelaten.

De gemeentelijke beleidsvrijheid maakt het mogelijk dat een gemeente bestemmingsplannen vaststelt of andersoortige bindende besluiten neemt, die essentiële belangen of beleidsdoelstellingen van Rijk en provincie doorkruisen of tot een onaanvaardbare afwenteling van negatieve effecten op andere overheden leiden. Zulke situaties moeten door of namens de hogere overheid voorkomen kunnen worden.

Voor de borging van zowel provinciale als nationale belangen is preventief interbestuurlijk toezicht onmisbaar. Ten tijde van de behandeling van behandeling van het wetsvoorstel Wro bestond hierover een Kamerbrede overeenstemming. In het wetsvoorstel, zoals dit was ingediend, was het goedkeuringsrecht uit de WRO niet opgenomen, maar een andersoortig interventie-instrumentarium. De Kamer vreesde toen dat zonder goedkeuringsrecht de bescherming van hogere belangen niet adequaat kon wordt behartigd en vond dat hiervoor in het wetsvoorstel alsnog expliciete voorzieningen moesten worden getroffen. In reactie op de Kameruitspraken heeft de regering toen gezocht naar een vorm van preventief toezicht dat niet de bezwaren zou hebben van de zware goedkeuringsfiguur, doch die wel zou beantwoorden aan de

hierboven genoemde vijf essentiële criteria (waaronder selectiviteit, snelheid, rechtszekerheid). Het heeft geleid tot de aanvulling van de Wro met de figuur van de reactieve aanwijzing.

De figuur van de reactieve aanwijzing functioneert als een essentiële stok achter de deur. Repressief toezicht volstaat hier niet omdat het niet altijd in staat is onomkeerbare gevolgen te voorkomen, ten koste gaat van de rechtszekerheid, en tot tijdverlies leidt.

Het preventief toezicht is beperkt en selectief. De in de Wro voorziene reactieve aanwijzing voor provincie en Rijk kan beslist niet op één lijn worden gesteld met de huidige goedkeuring. Goedkeuring heeft betrekking op alle bestemmingsplannen en artikel-19-besluiten van de gemeente, terwijl de reactieve aanwijzing slechts selectief wordt ingezet. Goedkeuring kan worden onthouden bij strijd met een goede ruimtelijke ordening in brede zin, terwijl de reactieve aanwijzing alleen mag worden ingezet bij strijd met een provinciaal of nationaal belang.

De inzet van de reactieve aanwijzing is volgens de wet subsidiair van karakter: het besluit daartoe moet worden gemotiveerd, waarbij tevens moet worden aangegeven waarom de betrokken provinciale of nationale belangen niet met inzet van andere instrumenten kunnen worden beschermd.

Ten behoeve van de duidelijkheid voor de gemeente is het wenselijk dat de criteria voor inzet van de reactieve aanwijzing (nationaal resp. provinciaal belang) nader worden ingevuld. In de Nota Ruimte zijn de nationale ruimtelijke orderingsbelangen gespecificeerd. Daarnaast kunnen bij ruimtelijke plannen nog Rijksbelangen van andere ministeries een rol spelen. De meeste provincies zijn inmiddels bezig om de provinciale belangen nader uit te werken. Dit proces zal door het Ministerie van VROM worden gevolgd. In de loop van 2007 zal door VROM worden nagegaan of er ook behoefte bestaat aan een specificatie op nationaal niveau naast de invulling die is gegeven in de Nota Ruimte.

5.5.2. Taakverdeling

De informatievergaring en -beoordeling op Rijksniveau zijn neergelegd bij één instantie: de VROM-inspectie. Dit is beperkt tot de onderwerpen die vastgesteld zijn in december 2005 door de Ministerraad en zal straks onder de nieuwe Wro beperkt zijn tot zaken die van nationaal belang zijn.

De taak van informatievergaring en beoordeling op provinciaal niveau is toebedeeld aan gedeputeerde staten. Onder nieuwe Wro zal dit beperkt zijn tot zaken die van provinciaal belang zijn.

Zoals hiervoor is aangegeven is ter borging van de eigen provinciale en nationale belangen in de nieuwe Wro het preventief toezicht zowel bij de provincie als de Minister van VROM neergelegd. Gedeputeerde staten kunnen ingrijpen indien provinciale

belangen in het geding zijn, de Minister van VROM indien nationale belangen beschermd moeten worden, omdat het niet past bij de eigen taken en verantwoordelijkheden om die te laten behartigen door een ander bestuursorgaan. Overdracht van deze taakbeartiging is alleen denkbaar indien dit met voldoende waarborgen omkleed wordt.

Ten aanzien van de afname van bestuurlijke drukte en toezichtlasten kan nog het volgende worden vermeld. Gedurende de afgelopen jaren is het toezicht van het Rijk, maar ook van een aantal provincies veel selectiever geworden. Met de nieuwe Wro zijn de provincies verplicht selectief om te gaan met de toetsing en deze te beperken tot provinciale belangen. Het Rijk zal zijn toetsing moeten beperken tot nationale belangen. Bovendien zullen waarschijnlijk in veel provincies organisatorische afspraken gemaakt worden met de VROM-Inspectie over coördinatie van het toezicht en het voorkomen van dubbel toezicht. Er wordt naar gestreefd dat een gemeente met niet meer dan één interveniërend bestuursorgaan te maken zal krijgen. Verwacht mag daarom worden dat de bestuurlijke drukte merkbaar af zal nemen.

5.6 Leidende principes voor een specifieke regeling van het repressief toezicht (stap 4a)

In de Wro is de taak van het verzamelen en analyseren van informatie in overeenstemming met de voorkeur van de Bestuurlijke Werkgroep Alders toebedeeld aan één instantie: de VROM-Inspectie. Deze keuze is gebaseerd op de historisch gegroeide situatie en de goede ervaringen met de VROM-Inspectie. De VROM-Inspectie voldoet aan de gestelde eisen op het gebied van effectiviteit, efficiency, beoogde deskundigheid, kritische massa en kan tevens zorgdragen voor een uniforme toepassing van de wet. Mede dankzij de gedeconcentreerde organisatie beschikt de VROM-Inspectie over een toereikende regionale en lokale kennis.

De VROM-Inspectie is niet onafhankelijk, maar ressorteert onder de Minister van VROM. De Bestuurlijke Werkgroep Alders adviseert deze rol bij een onafhankelijke instantie onder te brengen. In beginsel zou de VROM-Inspectie hiertoe kunnen worden omgevormd.

Bij het repressief toezicht is in lijn met de aanbevelingen van de Bestuurlijke Werkgroep Alders sprake van één interveniërend toezichthouder.

In de Wro is gekozen voor de Minister van VROM. De belangrijkste reden hiervoor was dat de taken informatievergaring en analyse al worden uitgevoerd door VROM-Inspectie die onder zijn leiding ressorteert en de historische gegroeide situatie dat ook onder de WRO de Minister van VROM deze taak al uitoefende. Bovendien zijn de provincies op dit moment niet toegerust op deze taak.

De volgende inhoudelijke voordelen van toedeling van deze taak aan de Minister van VROM spelen mede een rol.

- In de ruimtelijke ordening spelen inhoudelijke Rijksbelangen op het gebied van ruimtelijke ordening een rol.
- In de ruimtelijke ordening spelen andere aspecten een rol die behoren tot de bevoegdheid van de Rijksoverheid (Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet, milieu, veiligheid, gezondheid).
- Een interveniërende bevoegdheid van de minister maakt een uniforme uitoefening van de interventiebevoegdheid mogelijk
- Een interveniërende bevoegdheid op centraal niveau biedt de beste mogelijkheden voor een directe feedback vanuit de praktijk van de uitvoering en handhaving naar beleid en regelgeving.

De genoemde voordelen zijn niet van dien aard, dat in de toekomst niet een keuze gemaakt zou kunnen voor de provincie als interveniërend bestuursorgaan.

Daarbij doet zich wel een probleem voor dat zou moeten worden opgelost. Een dergelijke keuze zou betekenen dat het Rijk voor de borging van nationale belangen afhankelijk wordt van de medewerking van de provincie, hetgeen niet aanvaardbaar wordt geacht. Er zou dan alsnog een regeling nodig zijn om bij conflictsituaties de Minister van VROM de mogelijkheid te geven zelf te interveniëren en zo nodig een interventie van de provincie buiten werking te stellen.

Het repressief toezicht op het terrein van de ruimtelijke ordening in samenhang dient bovendien te worden gezien met dat op het gebied van milieu en bouwen, zeker nu de VROM-Inspectie integraal werkt en de VROM-handhaving in het kader van de Wabo wordt geüniformeerd. Een arrangement dat uitgaat van een geïsoleerde benadering van het repressief toezicht in de ruimtelijke ordening, schiet op het punt van integraliteit tekort.

In theorie zou het mogelijk geweest kunnen zijn om in de Wro te kiezen om naast het Rijk óók aan de provincie interveniërende bevoegdheden toe te kennen. Daar is niet voor gekozen. In de praktijk blijkt daaraan geen behoefte te zijn. De provincie kan zijn belangen op andere wijze in voldoende mate behartigen. De provincie kan rechtstreeks bij een gemeente of via de Minister van VROM een verzoek doen om in concrete gevallen handhavend op te treden. Voorts biedt de Wro de provincie de mogelijkheid tegen een afwijzende beschikking op dat verzoek in beroep te gaan.

5.7 Leidende principes voor de uitoefening van het toezicht (stap 4b)

Gestreefd wordt naar een terughoudend, gecoördineerd en selectief preventief toezicht door zowel Rijk als provincie.

De betrokkenheid van provincie en Rijk bij de gemeentelijke ruimtelijke ordening vangt aan met het vooroverleg over voorontwerpen van ruimtelijke plannen en besluiten. Dit

vooroverleg werkt als een zeef en vergroot de voorspelbaarheid van de reactie van Rijk en provincie op een gemeentelijk plan wanneer het formeel in procedure wordt gebracht. Vaak leidt het vooroverleg tot gewenste aanpassingen van plannen en besluiten.

De Wro bevat een bevoegdheid voor Minister om te kunnen interveniëren.

Zoals eerder aangegeven zal het preventief toezicht door de provincie voortaan selectief plaatsvinden. De provincies zijn druk doende met de voorbereiding hiervan.

Het Rijk is daar al ver mee gevorderd. Gewezen kan worden op de genoemde nota Naar een selectief toezicht van VROM. Voorts worden enkele amvb's voorbereid in het kader van de proactieve sturing, welke de omvang van het preventief toezicht verder zullen reduceren. Hoewel de coördinerende rol van VROM bij het bundelen van de reacties van alle Rijksinstanties en het reageren namens deze in 2005 een formele basis heeft gekregen, behoeft deze rol in de praktijk nog nadere aandacht en uitwerking. Het Directoraat-Generaal Ruimte van het Ministerie en de VROM-Inspectie hebben deze taak op zich genomen.

Bij het repressief toezicht verricht de VROM-Inspectie zowel de informatieverzameling als de beoordeling. Daarbij beperkt de inspectie zich tot een technisch, professioneel oordeel. De Minister van VROM kan interveniëren met verscherpt toezicht en de vordering tot intrekking van besluiten en tot handhaving en kan indien de vordering niet wordt opgevolgd in de plaats treden en zelf de gewenste besluiten nemen. De Minister laat aan een interventie vanzelfsprekend een bestuurlijk oordeel vooraf gaan.

De VROM-Inspectie koppelt over door haar geconstateerde gebreken in de regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan regelmatig terug naar de beleidsdirecties van het Ministerie.

5.8 Praktische regeling van het toezicht (stap 5)

Voor de VROM-Inspectie is voor het preventief toezicht toezichtsbeleid ontwikkeld in de vorm van het in 2005 vastgestelde nota 'Naar een selectiever toezicht'. Verwacht dat onder de Wro ook alle provincies op dit punt beleid zullen ontwikkelen.

Met betrekking tot het nalevingstoezicht door gemeenten heeft het Inspectoraat-Generaal VROM protocollen ontwikkeld. Verder heeft het ook een interventiestrategie aan de hand waarvan kan worden bepaald welke interventies in welke situatie passend en effectief zijn. Bij nieuwe projecten wordt steeds nagegaan welke doelen (in termen van het verbeteren van naleving) moeten worden gesteld, wat de bijdrage kan zijn van het Inspectoraat-Generaal VROM aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, hoe kan worden samengewerkt met andere Rijksinspecties, en er wordt een analyse gemaakt van de doelgroep waarop de acties zich richten. Dit geldt zowel bij toezicht op de naleving in gevallen waarin het Inspectoraat-Generaal VROM bevoegd is om bestuursrechtelijk handhavend op te treden, als bij interbestuurlijk toezicht. Compliance assistance kan een effectief interventie-instrument zijn als de nalevingstekorten (mede) gevolg zijn van onvoldoende kennis. Het hanteren van compliance assistance gebeurt in verschillende vormen, en is er steeds op gericht om door overdracht van kennis en

informatie bij te dragen aan een betere naleving van de VROM-regelgeving. Het kan van toepassing zijn op ondersteuning van overheden, individuele bedrijven als ook op branches van bedrijven. Als niet-naleven een gevolg is van niet-willen worden uiteraard de interventiemiddelen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gehanteerd (bij eerstelijns toezicht) en (in het kader van interbestuurlijk toezicht) het instellen van beroep tegen weigering van een bestuur om b.v. een vergunning te wijzigen of om handhavend op te treden. Bovendien kan een gemeente of provincie onder verscherpt toezicht worden gesteld.

De VROM-Inspectie koppelt over door haar geconstateerde gebreken in de regelgeving en de uitvoerbaarheid daarvan regelmatig terug naar de beleidsdirecties.

De VROM-Inspectie rapporteert over de gemeenteonderzoeken en brengt jaarlijks een verslag uit over haar werkzaamheden en ervaringen. Daarnaast worden naar specifieke toezichts- en handhavingsonderwerpen onderzoeken verricht.

De Wet handhavingsstructuur, welke gericht is op samenwerking in en verbetering van het toezicht en de handhaving, zal via de Wabo ook op het terrein van de ruimtelijke ordening, van toepassing worden.

6. Mogelijke veranderingen in het stelsel (vraag 4).

6.1 Preventief toezicht

De noodzaak van preventief toezicht en de hoofdopzet is beargumenteerd in paragraaf 5.2 en 5.5.

schorsing en vernietiging als alternatief voor preventief toezicht

In 5.1 is aangegeven dat het preventief toezicht zou kunnen worden vervangen door het instrument schorsing en vernietiging indien aan vijf voorwaarden wordt voldaan.

Hierop voortbordurend kan worden gesteld dat deze criteria ook voor besluiten en plannen buiten de ruimtelijke ordening relevant kunnen zijn. Het zou daarom denkbaar zijn een specifieke variant van het generieke instrument schorsing en vernietiging te ontwerpen welke voldoet aan de criteria en kan worden ingezet in allerlei besluitvormingsprocedures waarbij belangen van Rijk en provincies in het geding kunnen zijn.

alternatieven voor uitoefening door Rijk en provincie

In 5.2 en 5.5 is beargumenteerd dat zowel Rijk als provincie over een interventiebevoegdheid dienen te beschikken. Voor dit model zijn er drie alternatieven denkbaar:

1. preventief toezicht door de provincie

Bij het opstellen van de Wro is overwogen of dubbel toezicht mede met het oog op bestuurlijke drukte en een eventuele verwarring van interventies vermeden zou kunnen worden. Indien alle provincies bereid zouden zijn het preventief toezicht namens het Rijk uit te oefenen en mede de Rijksbelangen te behartigen, kan het Rijk overwegen deze rol aan de provincies over te dragen. In de huidige constellatie is dat (nog) geen reële optie. Een voorbeeld mag dat verduidelijken. In de casus Onderbanken, die ging om het kappen van een stuk bos om het opstijgen van NAVO-vliegtuigen beter mogelijk te maken stonden provincie en gemeente lijnrecht tegenover het Rijk. Volgens het Rijk was het een aangelegenheid van nationaal en internationaal belang, die de inzet van het NIMBY-instrumentarium in de WRO rechtvaardigde. Desondanks stelde de provincie op het laatste moment een aanvulling van de provinciale milieuverordening vast die de kap dwarsboomde, welk besluit vervolgens geschorst en vernietigd moest worden door de Kroon. Dit voorbeeld over verschillen van inzicht tussen rijk en povincie kan worden aangevuld met tal van andere.

De Wro beoogt een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en een toedeling van bevoegdheden om die verantwoordelijkheid ook waar te maken en gestalte te geven. In het model waarbij de provincies het preventief toezicht namens het Rijk uitoefenen, wordt deze heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden verstoord. Dit nadeel zou afgewogen moeten tegen de voordelen, indien deze optie praktisch realiseerbaar zou zijn geworden.

2. preventief toezicht door het Rijk

Andersom is het ook denkbaar dat het Rijk mede belangen van de provincies behartigt in het preventief toezicht. Deze optie wordt niet overwogen. Hiermee wordt ook de heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden verstoord, zoals hiervoor al is betoogd.

3. getrapd preventief toezicht

Bij een getrapte vorm van preventief toezicht kunnen zowel de provinciale als nationale belangen adequaat gewaarborgd worden. Dit model heeft echter meerdere nadelen. Indien de provincies mede de nationale belangen zouden behartigen, zelfs wanneer deze conflicteren met de provinciale belangen, is het mede gelet op de verantwoordelijkheid van het Rijk, noodzakelijk dat het Rijk toezicht kan uitoefenen op de wijze waarop de provincie deze taak vervult. Voorts moet het Rijk kunnen ingrijpen indien de provincie deze taak niet adequaat vervult. Dat betekent dat het Rijk toch een rol houdt op dit gebied. Voorts impliceert het dat de proceduretijd verlengd wordt. Om toezicht te kunnen houden op de provincie moet de provincie immers eerst een besluit voorbereid hebben, alvorens het Rijk dit kan toetsen. Praktisch gezien zou de winst van getrapd toezicht voor gemeente en provincie vrijwel nihil zijn, terwijl het wel tot langere procedures zou leiden. Tenslotte zal voor de slechting van conflicten over de uitoefening van het getrapd preventief een rechterlijke voorziening moeten worden getroffen. Een geschillenregeling in de bestuurlijke kolom biedt voor deze conflicten geen oplossing omdat hierbij zelden of nooit sprake is van zuivere bestuurlijke geschillen: er spelen nagenoeg altijd belangen van burgers mee.

6.2 Repressief toezicht

Opgemerkt wordt dat in het wetsvoorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is voorzien dat het repressief toezicht uit de Wro verdwijnt en wordt ondergebracht in de Wabo.

De noodzaak van repressief toezicht is beargumenteerd in 5.2.

In 5.5 is verantwoord waarom in de Wro het repressief toezicht onder directe verantwoordelijkheid van de Minister van VROM is gesteld met de toekenning van interveniërende bevoegdheden.

Er zijn andere arrangementen voor het repressief toezicht denkbaar:

- a. repressief (getrapd) toezicht door de provincies;
- b. repressief toezicht door Rijk én provincies.

Ad a (repressief (getrapt) toezicht door de provincies):

De constatering die hierboven zijn gedaan over het preventief toezicht door provincies dan wel het getrapt preventief toezicht door de provincies gelden ook voor de uitoefening van het repressief toezicht door de provincies. Indien het bewaken van het nationaal belang wordt ondergebracht bij de provincies zal er altijd een mogelijkheid moeten zijn voor het Rijk om hier toezicht op te houden en zo nodig te interveniëren. Er kunnen immers situaties zijn waarbij Rijk en provincies verschillende belangen hebben. In geval van een aantasting van een nationaal belang dat noodzaakt tot snel ingrijpen, kan een langere procedure via de provincie een serieus knelpunt zijn. Tot slot kan genoemd worden dat het onderbrengen van repressief toezicht bij de provincie een uitzondering zou betekenen op het principe van de Wabo, waarin het toezicht met ingang van 2008 wordt ondergebracht . De Wabo heeft juist ten doel om te komen tot een integrale handhaving en toezicht. Het maken van een uitzondering voor het terrein van de ruimtelijke ordening doet geen recht op het integrale karakter van de Wabo.

Ad b (repressief toezicht door Rijk én provincies):

Evenals bij het preventief toezicht zou het in theorie mogelijk zijn om zowel het Rijk als de provincies een eigen bevoegdheid toe te kennen om repressief op te treden als hun belangen worden geschaad. Tegen deze optie pleit is dat dit wederom inbreekt op het principe van de Wabo dat toezicht integraal wordt uitgeoefend. Bovendien brengt deze optie het risico van een toename van bestuurlijke drukte met zich mee.



Bijlage 3.1.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Wro

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de provinciale toezichtrelaties Wro, op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

Versie 2 november 2006 (waarin opmerkingen Commissie DIT zijn verwerkt)

0. Algemeen

De door de Commissie DIT gevraagde doorlichting vindt plaats terwijl we op de drempel staan van een fundamenteel vernieuwd wettelijk stelsel op het gebied van de ruimtelijke ordening. De provincies vinden de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) van groot maatschappelijk belang. Dit belang is in november 2005 kort voor de behandeling van het wetsvoorstel nog eens in een brief onder de aandacht van de Tweede kamer gebracht. Deze brief is ter toelichting bij deze notitie gevoegd (**bijlage**).

De nieuwe Wro is op 17 oktober 2006 door de Eerste Kamer aangenomen. De wet wordt gevolgd door een Invoeringswet, die eind dit jaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Enkele weken geleden is het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel uitgebracht. De Wro zal naar verwachting eind 2007 in werking treden.

Evenals in de huidige Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is in de nieuwe wet het verticale toezicht aan het rijk toegekend. Om de parlementaire behandeling van de Wro niet op te houden hebben de provincies zich hier niet tegen verzet. Naar aanleiding van het advies van de Commissie Alders dient bij de Invoeringswet Wro de principiële discussie gevoerd te worden over de aanwijzing van het intervenierende orgaan met betrekking tot het (repressieve) interbestuurlijke toezicht. De provincies pleiten al vanaf de indiening van het wetsvoorstel in 2003 voor de toewijzing van deze taak aan de provincies.

De parallelle doorlichting door het Ministerie van VROM op verzoek van de Commissie DIT bevat veel feitelijke informatie over de bevoegdheden en toezichtrelaties in de huidige WRO en de nieuwe Wro. Om dubbel werk te voorkomen wordt deze informatie in het vervolg van deze notitie bekend verondersteld.

Zoals gezegd betekent de Wro een fundamentele vernieuwing van het stelsel, waarin de bestuurlijke verhoudingen bij de tijd zijn gebracht. Er is een duidelijk onderscheid gemaakt in verantwoordelijkheden tussen de drie bestuurslagen met bijbehorende zelfstandige instrumenten om deze verantwoordelijkheden waar te maken. De doorlichting door de Commissie DIT biedt de mogelijkheid om het repressieve interbestuurlijke toezicht op het terrein van de ruimtelijke ordening op deze nieuwe bestuurlijke verhoudingen af te stemmen. Als het gaat om de uitoefening van het repressieve toezicht is de regeling in de nieuwe Wro immers nog identiek aan de huidige wet.

Met betrekking tot het preventieve interbestuurlijke toezicht wijzen de provincies heropening van de discussie af. Deze discussie heeft de behandeling van het wetsvoorstel in de afgelopen vier jaar voor een belangrijk deel mede bepaald. De fundamentele veranderingen op dit gebied zijn op 17 oktober door de Eerste Kamer ondersteund. Zijn vormen een evenwichtig onderdeel van de nieuwe Wro. De meer juiste benaming van het preventieve toezicht is toetsing op doorwerking, aangezien het hierbij gaat om te bewerkstelligen dat rijks- en provinciale belangen goed in het gemeentelijke beleid (nieuwe Wro: projectbesluit, bestemmingsplan, beheersverordening) worden vastgelegd. Voor de realisatie van het rijks- en provinciaal beleid is men onder de huidige WRO voor een groot deel afhankelijk van het instrumentarium van de gemeenten. Ook in de nieuwe Wro worden aanvragen voor vergunningen (bouw, sloop, aanleg) aan het bestemmingsplan getoetst. In het vervolg van deze notitie wordt het begrip “toetsing op doorwerking” in plaats van preventief toezicht gehanteerd.

Hierna wordt het door de Commissie DIT aangegeven stramien van de doorlichting gevolgd.

1. Inventarisatie

1.1. Inventariseer alle bestaande specifieke toezichtarrangementen.

Op deze plaats wordt afgezien van een beschrijving van het systeem van toetsing op doorwerking door de provincies onder de huidige WRO. In algemene zin wordt verwezen naar de beschrijving in de VROM-doorlichting. In de nieuwe Wro heeft dit stelsel forse veranderingen ondergaan. De provincies rekenen er op dat de nieuwe Wro op 1 januari 2008 van kracht wordt. Nu al worden voorbereidingen getroffen voor aanpassing van de provinciale organisatie als gevolg van de veranderingen in het systeem van beoordeling van gemeentelijke plannen.

In de huidige WRO liggen de bevoegdheden voor het verticale, repressieve toezicht bij het rijk. De provincies hebben op dit gebied geen formele verantwoordelijkheden. Deze situatie is in het verleden nog versterkt door het zogenoemde arrest van Weerselo. Daarin stelde de rechter vast dat de WRO geen voorziening bevat op grond waarvan de provincie als belanghebbende bezwaar zou kunnen maken tegen nalatigheid van de gemeente. In de nieuwe Wro is deze omissie gerepareerd.

1.2 t/m 1.5 Geef aan wat het toezicht inhoudt en hoe het is georganiseerd

De huidige praktijk bij het repressieve toezicht is dat in het geval een provincie zelf een misstand constateert of hier door middel van een klacht van een burger op wordt geattendeerd, een verzoek aan de VROM-Inspectie wordt gedaan om handhavend op te treden. Wat klachten van burgers betreft is per provincie de afspraak gemaakt dat de Inspectie de behandeling van een klacht overneemt. Sommige provincies doen eerst zelf onderzoek naar de aard van de klacht. Soms kan vervolgens met een informeel telefoontje naar de gemeente de oorzaak van de klacht worden weggenomen. Hierbij gaat het om niet te kwantificeren kleine aantallen.

Voor deze informele loketfunctie, signalerende en informerende taak richting gemeenten en VROM-Inspectie hebben de provincies geen bijzondere voorzieningen getroffen. Zij maken deel uit van de werkzaamheden met betrekking tot de toetsing van gemeentelijke plannen.

1.6 t/m 1.7 Geef raakvlakken aan met toezichtarrangementen op belendende terreinen

In formele zin zijn deze niet aanwezig. In informatieve zin zal bij de uitoefening van de provinciale toezichtverantwoordelijkheden op andere terreinen (zoals milieu en water) indien nodig gebruik worden gemaakt van de praktijkkennis van medewerkers ruimtelijke ordening. Hiervoor zijn geen bijzondere voorzieningen getroffen.

2. Beschrijving

2.1 Beschrijf de generieke instrumenten

De generieke instrumenten van schorsing en vernietiging zijn de provincies in de Provinciewet niet toegekend. Taakverwaarlozing is wel als bevoegdheid in de Provinciewet opgenomen. Sinds de vaststelling van de WRO in 1965 is dit instrument op het ruimtelijke terrein nog nooit toegepast. Naar haar aard zou toepassing gebaseerd moeten zijn op een langdurige, generieke verwaarlozing van de gemeentelijke RO-taken. Het systeem van checks en balances in het interbestuurlijke verkeer op ruimtelijk gebied draagt er toe bij dat eerder maatregelen worden genomen. Daar komt bij dat ingrijpen op grond van taakverwaarlozing niet geschikt is voor incidentele overtredingen en tekortkomingen bij gemeenten.

2.2 Beschrijf de praktijk van toepassing

Het generieke middel van ingrijpen bij taakverwaarlozing is door de provincies op het ruimtelijke ordeningsterrein voor zover valt na te gaan nog nooit toegepast.

De nieuwe Wro brengt geen veranderingen aan met betrekking tot de generieke instrumenten. Dit geldt in principe ook voor de toepassing.

3. Beoordeling

3.1. Beoordeel nut van behoud van specifieke instrumenten

Met betrekking tot de doorwerking van nationale respectievelijk provinciale belangen biedt de nieuwe Wro zowel het rijk als de provincies de volgende toetsing- en beoordelingsmomenten en instrumenten: Richtinggevend: vooroverleg bestemmingsplannen; opstellen algemene regels (provinciale verordening en rijks-amvb); proactieve aanwijzing. Daarnaast staan uiteraard buitenwettelijke mogelijkheden ter beschikking zoals bestuurlijke en financiële afspraken.

Corrigerend: zienswijze bestemmingsplannen; reactieve aanwijzing.

Uitgaande van de sturingsfilosofie Wro, waarbij rijk en provincies alleen staan voor het nationale respectievelijk provinciale belang, is bij de toetsing op doorwerking in principe sprake van gescheiden optreden. Iedere overheid ziet toe op doorwerking van het eigen belang. Dit betekent overigens al een aanmerkelijke reductie ten opzichte van de toetsing onder de huidige WRO, waarbij de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen het totale beleid betreft inclusief beoordeling van bedenkingen. Provinciale (en rijks)belangen worden doorgaans vastgelegd in structuurvisies. Bij de borging en doorwerking van deze belangen vullen de richtinggevende, corrigerende en buitenwettelijke instrumenten elkaar aan. Verder staan rijk en provincies instrumenten ter beschikking om zelf, zonder tussenkomst van de gemeente, uitvoering te geven aan hun beleid. Het gaat hierbij vooral om de bevoegdheden met betrekking tot projectbesluit, inpassingsplan, coördinatiebepalingen en grondexploitatie.

In de nieuwe Wro liggen de bevoegdheden voor het verticale, repressieve toezicht bij het rijk. Er is één verschil. In de nieuwe Wro is het zogenaamde gat van Weerselo gedicht, waardoor de provincies zelf als belanghebbende kunnen optreden en hier geen tussenkomst door de VROM-Inspectie meer vereist is. Wro, artikel 7.6a bepaalt dat Gedeputeerde Staten met het oog op een goede ruimtelijke ordening ter behartiging van provinciale belangen aan B en W kunnen verzoeken een aanleg- of sloopvergunning (en via de Woningwet de bouwvergunning) in te trekken. Met hetzelfde oogmerk wordt in artikel 7.7a bepaald dat GS aan B en W kunnen verzoeken binnen een bepaalde termijn gebruik te maken van hun bevoegdheden tot handhaving terzake van de overtreding van een bij of krachtens de Wro gesteld voorschrift.

3.2.a. Wat kan/mag niet veranderen aan de specifieke arrangementen

3.2.b. Wat kan/mag wél veranderen aan de specifieke instrumenten

Zoals in het begin van deze notitie is gesteld is er geen enkele aanleiding het nieuwe stelsel in de Wro met betrekking tot de toetsing op doorwerking (preventieve interbestuurlijke toezicht) open te breken. Maatschappelijke opgaven spelen steeds meer op een hoger schaalniveau dan de gemeenten. De ruimtelijke dynamiek is sterk toegenomen. De belangen van een goede leefomgeving, aantrekkelijk woon- en werkklimaat, afwikkeling mobiliteit, herinrichting van de open ruimte (voor ruimte aan water en veiligheid, ontwikkeling van bescherming van natuur en landschap, instandhouding duurzame landbouw) en van afstemming stad-land vragen steeds meer politiek-bestuurlijke afwegingen op hoger schaalniveau. Provinciale rollen die samenhangen met de doorwerking en uitvoering van het beleid naar de gemeenten zijn onder het regiem van de nieuwe Wro gericht op het veiligstellen van de provinciale belangen, met specifieke aandacht voor de coördinatie en samenwerking tussen overheden, geschillenbeslechting en de zorg voor de samenhang van beleid. De provinciale inzet hierbij is een selectief en zorgvuldig afgewogen gebruik van het toetsingsinstrumentarium. Zoals in het begin is aangegeven zijn de provincies nu al bezig met de herinrichting van de provinciale organisatie.

Vanuit hetzelfde perspectief kan het repressieve interbestuurlijke toezicht op het ruimtelijke terrein niet gemist worden, ongeacht door welk bestuursorgaan het wordt uitgeoefend. De uitvoering van het ruimtelijke beleid door de gemeenten wordt steeds complexer, het behartigen van de “hogere” belangen daarbij steeds groter. Uitsluitend horizontale verantwoording is niet toereikend voor het bewaken van hogere belangen en voorkomen van afwenteling en belangenconflicten.

Zoals in het begin van deze notitie is gesteld pleiten de provincies voor overdracht van de interveniërende bevoegdheid naar de provincies. De criteria nabijheid, samenhang en integraliteit

wegen op het ruimtelijke ordeningsterrein zwaar en pleiten voor het toewijzen van de interveniërende toezichthouder aan het naasthogere bestuursorgaan.

Verdere toelichting op deze opvattingen wordt hierna gegeven aan de hand van het doorlopen van het normatieve kader in het stappenplan Alders. Daarbij wordt tevens op enkele mogelijkheden voor verandering ingegaan.

Stap 0: stel beleid en wet- en regelgeving gestroomlijnd en eenvoudig op

De nieuwe Wro betekent op vele onderdelen (planfiguren, instrumenten, procedures, termijnen, interventies, bezwaar en beroep) een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige wetgeving. Er is met recht sprake van een fundamentele herziening. Maar vooral de sturingsfilosofie van de wet draagt bij tot een doelmatig en efficiënt overheidsoptreden in het ruimtelijke domein. De wet gaat uit van actieve sturing aan de voorkant van ruimtelijke processen in plaats van reactieve sturing via de “juridische” achterkant. De essentie van het wetsvoorstel is dat iedere overheid identieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft (tot en met de uitvoering) en uitsluitend opereert vanuit het eigen rijks-, provinciaal of gemeentelijk belang. Dit vertrekpunt leidt tot waarborgen in het wetsvoorstel voor een selectief en zorgvuldig afgewogen gebruik van de aan rijk en provincies toegekende normerende, toetsende en interventiebevoegdheden naar gemeenten. De eigen uitvoeringsinstrumenten bieden rijk en provincies zelfstandige mogelijkheden tot adequate uitvoering.

Stap 1 Houd rekening met de basisinstrumenten

Zoals gezegd staan schorsing en vernietiging niet ter beschikking van het provinciale bestuur en is de taakverwaarlozingregeling (bevoegdheid CdK) een volstrekt inadequaat middel om doorwerking en uitvoering van provinciaal (en rijks-) ruimtelijk beleid zeker te stellen.

Schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing zijn in de ruimtelijke ordening geen geschikte instrumenten om belangen van rijk en provincies proactief, aan de voorkant van ruimtelijke processen, te borgen. De nieuwe Wro bevat een uitgekiend stelsel met specifieke instrumenten voor de toetsing op doorwerking van provinciale en rijksbelangen.

Een wezenlijk onderscheid met andere beleidsterreinen is gelegen in de omstandigheid dat alle rijks-, provinciale en gemeentelijke belangen uiteindelijk samenkomen en vastgelegd worden in het burger bindende bestemmingsplan (een eventueel door rijk of provincie opgesteld inpassingsplan inbegrepen), waaraan vergunningaanvragen worden getoetst. Met dien verstande dat rijksAMvB's en provinciale verordeningen ook na verwerking in een bestemmingsplan in principe hun rechtstreekse werking behouden.

Wat betreft het repressieve, verticale toezicht gaat het in de nieuwe Wro om de volgende toezichtbevoegdheden: verscherpt toezicht; vorderen intrekken aanleg- of sloopvergunning (en via de Woningwet intrekken bouwvergunning); vorderen toepassing bestuursdwang of oplegging last onder dwangsom. Ook deze specifieke bevoegdheden zijn volledig afgestemd op en ingebed in de ruimtelijke besluitvormingsprocessen. De basisinstrumenten kunnen hier niet voor in de plaats komen.

Stap 2 Expliciteer het motief voor specifiek interbestuurlijk toezicht

Hiervoor is onderbouwd dat vanwege de bovenlokale schaal en karakter van de ruimtelijke ordening voor het bewaken van hogere belangen, het voorkomen van afwenteling en het voorkomen van belangenconflicten tussen overheden niet kan worden volstaan met horizontale verantwoording. Als bijdrage aan de doorlichting van de Commissie DIT wordt hier ingegaan op de vraag of deze argumenten nuance behoeven. Aan de ene kant is de borging van belangen in verschillende juridische documenten verzekerd: rijksAMvB's, provinciale verordeningen, bestemmingsplannen en beheersverordeningen. In het traject van toetsing op doorwerking door rijk en provincies krijgen hogere belangen, afwenteling en belangentegenstellingen voldoende aandacht. Aan de andere kant is er de gemeentelijke praktijk van uitvoering (zoals via de uitgifte van vergunningen), waarbij gemeenten doorgaans enige beleidsvrijheid hebben, met het risico van doorkruising van belangen. Verder dragen B en W zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens

de Wro (artikel 7.1.). Conclusie: bij de uitvoering en handhaving zijn de algemene argumenten wel degelijk een factor van betekenis, wat een zekere mate van verticaal, repressief toezicht rechtvaardigt.

Stap 3a Houd rekening met de eigen democratische verantwoordingsprocessen

De vraag is te stellen in hoeverre het nog nodig is om het interbestuurlijke toezicht in stand te houden voor de doorwerking van normstellingzaken, die kracht van wet hebben zoals Europese richtlijnen en andere wetgeving, rijksamvb's en provinciale verordeningen. Een gemeente wordt geacht zich aan de wet te houden, B. en W. verantwoorden zich aan de Raad, de Raad controleert. Zo'n benadering zou een aanmerkelijke opschoning van het toezicht kunnen betekenen. Aan deze horizontale verantwoording kan een systeem van kwaliteitszorg worden gekoppeld.

De effectuering ervan is echter lastig. Het is niet eenvoudig om in het kader van de toetsing steeds een duidelijk onderscheid te maken tussen doorwerking van normstelling en van overig beleid. Als normstelling buiten de preventieve toetsing zou blijven bestaat het risico dat algemene regels (zoals in amvb's en verordeningen) van rijk en provincies onnodig meer zwart-wit worden en nauwelijks ruimte laten tot nadere invulling door gemeenten. De uitvoering en handhaving (en vervolgens het toezicht erop) komt ook meer op scherp te staan, als "hogere wetgeving" een uitdrukkelijke eigen positie (rechtstreekse toetsing van vergunningen) naast het op deze regelgeving aangepaste bestemmingsplan zou blijven innemen.

Bij een zwaarder accent op horizontale verantwoording hoort dat het verhaalsrecht met betrekking tot het niet nakomen van Europese verplichtingen door andere overheden wettelijk wordt geregeld. Het Europese recht richt zich primair tot de lidstaat. Die moet zijn verantwoordelijkheid nemen voor de implementatie en de uitvoering, niet alleen juridisch maar ook financieel (in het geval van herstel van schade bij overtredingen).

Stap 3b Zoek andere instrumenten die in de plaats kunnen komen van interbestuurlijke toezicht

Voor wat betreft de toetsing op doorwerking zijn de juridisch normerende instrumenten van de Wro niet alleen zaligmakend. Bestuurlijke afstemming en draagvlak tussen provincie en gemeenten over de uitvoering en doorwerking van het provinciale beleid wordt in het algemeen erg belangrijk gevonden en zal naar verwachting bij de provincies vertrekpunt blijven. Prestatieafspraken zoals op het gebied van de regionale woningbouwprogrammering, uitvoeringsprogramma's met bijbehorende budgetten, afspraken over kwaliteitszorg (zoals beeldkwaliteitsplannen) en overige gemeenschappelijke acties zijn eveneens zeer geschikt voor de bescherming en de realisatie van provinciale belangen.

In het kader van de Wet handhavingstructuur hebben de provincies een regietaak met betrekking tot de kwaliteit van de handhaving op milieugebied. Vanwege de raakvlakken tussen ruimtelijke ordening en milieu is het niet uitgesloten dat deze taak zich in de toekomst ook gaat uitstrekken tot de wijze van handhaving van bestemmingsplannen. Kwaliteitszorg en interne controle passen bij deze vorm van toezicht.

Stap 4a, 4b en 5 Doelmatige inrichting, uitvoering en uitoefening van het interbestuurlijke toezicht

Op deze plaats kan allereerst verwezen naar de gezamenlijke uitgangspunten van VNG en IPO, neergelegd in een brief aan het kabinet. Deze brief is bij de Commissie DIT bekend.

De nieuwe Wro biedt ondersteuning aan het pleidooi voor één onafhankelijke uitvoeringsorganisatie voor het toezicht op uitvoering en handhaving in het fysieke domein. Immers aan de voorkant van het interbestuurlijke toezicht richt iedere overheid zich op de doorwerking van het eigen belang. Aan de achterkant kijkt een onafhankelijke instantie (zoals de VROM-inspectie) naar de uitvoering van het vastgestelde beleid en de handhaving daarvan, aangestuurd door de overheden gezamenlijk. Mogelijke problemen met betrekking tot de uitvoering van wetgeving komen direct op tafel.

In het geval interventie nodig is, is er geen één op één relatie meer tussen de belangen van een wetgever, beleidsmaker, normsteller aan de ene kant en de verantwoordelijkheid van de interveniërende toezichthouder voor uitvoering en handhaving.

Dit laatste laat onverlet dat de Wro de mogelijkheid biedt dat provincie en rijk langs een andere lijn dan via het repressieve toezicht, namelijk als belanghebbende, kunnen optreden bij de uitvoering van gemeentelijke besluiten.

Ook voor het ruimtelijke ordeningsterrein is het uitgangspunt bij uitsteking van toepassing dat het interveniërende toezichtorgaan ten opzichte van de toezichtorganisatie een zelfstandige beoordelingsruimte behoudt voor de uitoefening van de bijbehorende bevoegdheden. Gegeven de verschillen in bestuurscultuur en in het ruimtelijke beleid per provincie en per gemeente is maatwerk in het toezicht nodig. De onafhankelijke toezichtorganisatie biedt de mogelijkheid om ervaringen in het toezicht uit te wisselen, van elkaar te leren en waar mogelijk generieke afspraken te maken. Over een uniforme aanpak met betrekking tot de wijze van interveniëren kunnen gezamenlijke afspraken worden gemaakt.

Zie bijvoorbeeld het stappenplan regietaak Wet handhavingstructuur, waarin een uniforme aanpak is uitgewerkt met betrekking tot het geven van een formele aanwijzing door de provincies. Een vergelijkbare aanpak met betrekking tot uniforme processtappen is mogelijk op het ruimtelijke terrein. Uiteraard met behoud van maatwerk per provincie passend bij de desbetreffende provinciale bestuursstijl. Een tweede voorbeeld betreft de gezamenlijke strategie die door de provincies is afgesproken met betrekking tot het toezicht op de gemeentelijke huisvesting van statushouders in het kader van de Huisvestingwet.

Aan de Vaste Commissie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Postbus 20018,
2500 EA Den Haag

uw brief van

uw kenmerk

ons kenmerk

datum

onderwerp

Wet ruimtelijke ordening (28916)

Geachte voorzitter en leden van de commissie,

Het IPO is verheugd dat de Tweede Kamer van plan is het wetsvoorstel Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wro) in de week van 15, 16 en 17 november 2005 plenair te behandelen. Met de in september aangeboden 4^e Nota van wijziging zijn nog enkele belangrijke verbeteringen in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Er ligt nu een kwalitatief goed wetsvoorstel, dat door de regering goed is onderbouwd. De gezamenlijke provincies pleiten ervoor het wetsvoorstel ongewijzigd vast te stellen. De nieuwe Wro is van groot maatschappelijk belang.

Het maatschappelijk belang

De nieuwe Wro sluit beter aan op de ruimtelijke dynamiek en de schaalvergroting van maatschappelijke processen. Strategische ruimtelijke plannen komen sneller tot stand. De winst voor burgers en bedrijven wordt behaald door de duidelijke positionering van planfiguren, bevoegdheden en instrumenten van de verschillende overheden. Maar ook met een aanmerkelijk kortere procedure voor het bestemmingsplan, met flexibiliteit in de uitvoeringspraktijk door middel van het projectbesluit.

De mogelijkheden voor maatschappelijke betrokkenheid bij ruimtelijke structuurvisies en belangrijke gebiedsontwikkelingen worden groter. Het enige burger bindende bestemmingsplan blijft centraal staan, ongeacht door welke overheid dit plan wordt opgesteld, en is het enige plan dat bindend voor de burger.

Het belang voor de verhoudingen tussen overheden

De essentie van het wetsvoorstel is dat iedere overheid identieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft (tot en met de uitvoering) en uitsluitend opereert vanuit het eigen rijks-, provinciaal of gemeentelijk belang. Dit vertrekpunt leidt tot waarborgen in het wetsvoorstel voor een selectief en zorgvuldig afgewogen gebruik van de aan rijk en provincies toegekende beoordeling- en interventiemogelijkheden (zoals de reactieve aanwijzing) met betrekking tot het gemeentelijk bestemmingsplan. Het leidt ook tot een zorgvuldig, in structuurvisies onderbouwd, gebruik van de rijks- en provinciale bevoegdheid tot het stellen van algemene regels in een algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening.

Voor de gemeenten heeft de Wro-systematiek grote voordelen: geen (detail)bemoeienis door een andere overheid met gemeentelijk beleid en duidelijkheid over het beleid van een hogere overheid vóóraf..

Inlichtingen bij : ir I. Faber

Doorkiesnummer : 070 – 888 1260

Bijlagen : geen

Voor wat betreft het interbestuurlijk toezicht in de Wro wacht het IPO de algemene discussie (naar aanleiding van het advies van de Commissie Alders) af. De argumenten: nabijheid, samenhang en integraliteit wegen op het ruimtelijke ordeningsterrein zwaar en pleiten voor formele uitoefening van het verticaal toezicht door het naasthogere bestuursorgaan.

Het belang voor de doorwerking van het beleid

Het wetsvoorstel gaat uit van scheiding tussen beleid (strategische visie) en normstelling (juridische doorwerking), waarmee de slagvaardigheid van het beleid wordt vergroot. Structuurvisies zijn voor iedere overheid verplicht en zijn zelfbindend. Het wetsvoorstel dwingt de opsteller in het proces van beleidsontwikkeling en ruimtelijke kaderstelling tot heldere keuzes over de instrumenten waarmee het beleid zal worden uitgevoerd. Voor veel beleidsthema's hebben bestuurlijke afspraken tussen overheden de voorkeur.

De door de rijks- en provinciale overheid gewenste ruimtelijke kwaliteit moet ook vóóraf geborgd kunnen worden. Daarvoor bevat het wetsvoorstel verschillende mogelijkheden (beoordeling bestemmingsplanproces; stellen van algemene regels). In dit licht is de Wro bijvoorbeeld van grote betekenis voor de decentrale uitvoering van de Nota Ruimte.

Het belang voor de uitvoering van het beleid

Niet alleen ruimtelijke visies maken, maar ook uitvoeren. Het wetsvoorstel biedt een belangrijke stimulans voor het realiseren van integrale gebiedsontwikkelingen. De provincies kunnen hierbij in overleg met de betrokken gemeenten hun bestemmingsplanbevoegdheid en die van coördinatie van de vergunningverlening (samen de provinciale projectprocedure geheten) inzetten. Het gaat hierbij vooral om ontwikkelingen met een grote provinciale beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid. De provinciale projectprocedure heeft uiteraard ook duidelijk meerwaarde voor de meer traditionele provinciale projecten.

De op 1 september 2005 aangeboden Grondexploitatiewet biedt (samenwerkende) gemeenten een belangrijk publiek instrument voor kostenverhaal en verevening, ook voor regionale projecten. Gekoppeld aan de provinciale bestemmingsplanbevoegdheid komt het gemeentelijke grondbeleidinstrumentarium in de toekomst ook voor de provincies beschikbaar. Daarmee ontstaat een sluitend pakket van instrumenten, waarmee provincies hun nieuwe rol als publieke ontwikkelaar bij de uitvoering kunnen waarmaken.

De nieuwe Wro organiseert het vertrouwen van de overheden in elkaar. Wij zijn graag bereid om in de aanloop van het plenaire debat onze inzichten nader toe te lichten en tevens aan te geven hoe de provincies met hun nieuwe verantwoordelijkheden, bevoegdheden en instrumenten zullen omgaan. In organisatorische zin bereiden de provincies zich hier al op voor.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,

Drs. G. Beukema,
Algemeen directeur



Bijlage 3.1.3
Aanvulling IPO

Wro

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting toezichtrelaties Wro, op verzoek van de Commissie Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

Aanvulling 9 januari 2006 (op de versie van 2 november 2006)

1. Inleiding

Op verzoek van de Commissie DIT wordt in deze aanvulling op de bijdrage van 2 november 2006 nader ingegaan op de behoefte aan toezicht, redenerend vanuit de omgekeerde bewijslast. Enkele situaties van vermindering of afschaffing van toezicht worden op hun mogelijke effecten beschreven. Deze opties worden gespiegeld aan de bestuurlijke verhoudingen op het ruimtelijke terrein. Onvermijdelijk leidt dit tot een instrumentele beschouwing. Voor de achterliggende inhoudelijke belangen die in het geding zijn wordt bekendheid verondersteld met het ruimtelijke beleidsterrein. Bij alle provincies is de discussie (soms al intensief met de Staten) op gang gebracht over de afbakening van provinciale belangen en het gebruik van de verschillende Wro-instrumenten om deze belangen te (doen) realiseren.

2. Bestuurlijke verhoudingen op het ruimtelijke terrein

Het bestemmingsplan (eventueel voorafgegaan door een projectbesluit) is het enige de burger bindende plan. Het plan wordt door de gemeente vastgesteld. Het ruimtelijke beleid van rijk en provincies vindt in principe doorwerking in dit plan. De gemeente wordt hierbij doorgaans beleidsruimte geboden voor nadere invulling; op het ro-terrein is bij uitstek sprake van medebewind. Rijk en provincies hebben hierbij een interventiemiddel, de reactieve aanwijzing, die ook als een stok achter de deur kan gaan werken.

Rijk en provincies beschikken verder in de nieuwe Wro over instrumenten die direct (projectbesluit, inpassingsplan) of indirect via de gemeente (amvb/verordening, aanwijzing) tot burger bindende plankaders leiden. Naar hun aard zullen zij selectief worden toegepast, maar zeker niet als ultimum remedium.

3. Optie 1: afschaffing preventieve toezicht

In deze optie behouden rijk en provincies de "normale" beïnvloedingsmogelijkheden in het bestuurlijke verkeer, te weten vooroverleg en uitbrengen zienswijze over ontwerp-bestemmingsplannen. De mogelijkheid van de reactieve aanwijzing komt te vervallen. Een strijdig met het rijks- of provinciale beleid vastgesteld bestemmingsplan kan niet meer gecorrigeerd worden met een (relatief eenvoudige) interventiemaatregel, er toe leidend dat het oude bestemmingsplan op onderdelen van kracht blijft.

Mogelijke effecten:

- een toename van bezwaar/beroep tegen een vastgesteld bestemmingsplan door burgers, indien zij belang hebben bij het terzijde gelegde rijks- of provinciale beleid. Doorgaans is dit al opgenomen in het vigerende bestemmingsplan. Maar men kan zich ook beroepen op rijks- en provinciale beleidsdocumenten (structuurvisies, amvb's of verordeningen);
- het raadsbesluit betreffende de vaststelling van het bestemmingsplan wordt voorgedragen voor schorsing/vernietiging (bij veelvuldig voorkomen bij een gemeente kan wellicht sprake zijn van ingrijpen op basis van taakverwaarlozing);
- rijk/provincies zetten een andere Wro-bevoegdheid in om het gemeentelijke beleid alsnog te corrigeren. Dit kan het geven van een aanwijzing zijn. Maar ook het zelf vaststellen van een inpassingsplan. (NB De reactieve aanwijzing is juist bij 4^e nota van wijziging in de Wro opgenomen om een overkill van deze zware instrumenten te vermijden en het dientengevolge terugverlangen naar de goedkeuringsbevoegdheid te pareren);
- rijk/provincies houden op voorhand meer rekening met het meer vrijblijvend karakter van het overleg en uitbrengen van zienswijzen, als gevolg van het ontbreken van de interventiemogelijkheid en de werking ervan als stok achter de deur. Het beleid wordt op de eerste plaats veel breder en scherper geformuleerd in amvb en verordening; deze instrumenten behouden ook bij een strijdig hiermee vastgesteld bestemmingsplan een rechtstreekse toetsingsgrondslag

- voor vergunningen. In de tweede plaats zal eerder gegrepen worden naar het middel van een aanwijzing of (om volledig onafhankelijk van de gemeente te raken) het zelf vaststellen van een inpassingsplan. Een en ander zal leiden tot een verharding van de bestuurlijke verhoudingen;
- het eventuele voortbestaan van strijdigheid tussen een vastgesteld bestemmingplan en een rijks-amvb of provinciale verordening betekent een verwarrend toetsingskader en daarmee onzekerheid voor de burger in het kader van de vergunningverlening. In geval van beroep wordt de bestuursrechter in een lastige beoordelingspositie gebracht. (NB Deze strijdigheid doet zich ook voor na inwerkingtreding van een amvb/verordening, waaraan bestemmingsplannen nog niet zijn aangepast, maar deze periode duurt in principe maar een jaar (Wro, art. 4.1, lid 2) en bovendien is duidelijk welk beleid prevaleert);
 - provincies doen bij iedere met het provinciale beleid strijdige vergunning aan de gemeente een verzoek tot intrekking. De bestuurslasten nemen hierdoor toe. (NB Dit biedt maar beperkt soelaas; zie commentaar Michiels op het effect van het dichten van het gat van Weerselo);
 - het rijk maakt bij iedere met het rijksbeleid of het provinciale beleid strijdige vergunning gebruik van zijn repressieve toezichtmiddelen: vordering tot intrekking of (bij herhaald voorkomen) plaatsing onder verscherpt toezicht. Ook hierdoor nemen de bestuurslasten toe.

Samenvattend versterkt deze optie de verantwoordelijkheid die de gemeenteraad toch al heeft om in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan zorgvuldig om te gaan met de ingebrachte zienswijzen van rijk en provincies. Bij (herhaaldelijk) afwijken kunnen twee bewegingen bij de andere overheden ontstaan: (1) rijk en provincies wapenen zich daar met eigen instrumenten op voorhand tegen; (2) zij benutten hun interventiemogelijkheden alsnog (repressief) in het traject van de vergunningverlening. Bij de burger ontstaat meer onzekerheid over de rechtsgeldigheid van het vastgestelde bestemmingsplan, terwijl dit juist bedoeld is als het enige burger bindende plan. De burger kan bovendien geconfronteerd worden met een op vergunningenniveau ingrijpende hogere overheid. Tenslotte komt er van de (niet-wettelijke) ruimtelijke kwaliteitsdoelstellingen van rijk en provincies in de praktijk van de ruimtelijke inrichting minder terecht.

4. Optie 2: vermindering en bundeling van het preventieve toezicht

In deze situatie is er maar één partij die in het bestuurlijke verkeer rond een gemeentelijk bestemmingsplan optreedt ter bewaking van de belangen van rijk en provincie. Tegen de achtergrond van de huidige WRO (goedkeuringsbevoegdheid bij de provincies, ook als het gaat om rijksbelangen) ligt het voor de hand dat de provincie deze rol vervult. De provincie brengt zonodig een zienswijze uit mede met het oog op de rijksbelangen en de provincie kan zonodig ook met het oog op de rijksbelangen een reactieve aanwijzing geven. Deze oplossing ligt in het verlengde van de in de afgelopen jaren al onder de huidige wet (1) door het rijk en door de provincies aangebrachte reducties in het toezicht en (2) een grotere verantwoordelijkheid van de provincies voor het rijkstoezicht. Ten principale staat deze rolverdeling overigens op gespannen voet met de sturingsfilosofie van de Wro, waarin rijk en provincie zelf verantwoordelijk zijn voor de doorwerking en uitvoering van het eigen beleid. Om deze rolverdeling werkbaar te houden lijkt verdere vermindering van het toezicht noodzakelijk. De rolverdeling vraagt waarschijnlijk ook wettelijke aanpassing; met praktijkafspraken over de uitoefening van elkaars bevoegdheden kan hier vermoedelijk niet worden volstaan.

Mogelijke effecten:

- de provincies gaan met het oog op hun toetsingsrol voor het rijk al in de fase van het opstellen van het eigen beleid sterker rekening houden met het rijksbeleid. Omgekeerd zal het rijk scherper en meer gedetailleerd letten op de rijksbelangen bij de ontwikkeling van provinciaal beleid. Aan de ene kant bevordert dit de gewenste afstemming van beleid. Aan de andere kant betekent dit een inbreuk op het principe van de Wro dat structuurvisies van de verschillende overheden alleen zelfbindend zijn en niet in hiërarchie tot elkaar staan;
- de provincies gaan zich een grotere rol toemeten in de afstemming en afweging van rijks- en provinciale belangen voorafgaande aan het eventueel uitbrengen van een zienswijze, om hun verantwoordelijkheid voor het toezicht op de rijksbelangen waar te maken. Aan de ene kant biedt dit meer duidelijkheid voor de gemeente, aan de andere kant gaat dit ten koste van de gemeentelijke beleidsruimte voor de afstemming en afweging van alle belangen;

- de huidige lijn van vermindering van het preventieve rijkstoezicht wordt doorgetrokken naar afschaffing van het rijkstoezicht op alle normeringen (zogenaamde wettelijke basiskwaliteit) in Europese en nationale (sectorale) wetten en amvb's. In deze optie ligt het niet voor de hand om deze toezichtrol – één op één door de provincies te laten overnemen. De gemeenten worden op dit punt –in het preventieve traject- zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van bestemmingsplannen. De twee preventieve toetsingslijsten die nu nog door het rijk onder de huidige wet worden gehanteerd komen te vervallen;
- het rijk houdt op voorhand meer rekening met de afhankelijkheid van de provincies als het gaat om de doorwerking van het eigen beleid. Dat kan zich op de verschillende manieren uiten: een sterke toename van en gedetailleerde vastlegging van het rijksbeleid in algemene regels in amvb's; meer gebruik maken van de mogelijkheid van het getrapt aan de provincie opleggen van algemene regels in een provinciale verordening; eerder grijpen naar de mogelijkheden van rechtstreekse doorwerking (geven van een aanwijzing aan de gemeente) of tot het opstellen van een rijksinpassingsplan. Een en ander zal leiden tot een verharding van de bestuurlijke verhoudingen.

Samenvattend legt deze optie een grote verantwoordelijkheid bij de provincies voor de behartiging van de rijksbelangen in de procedure van bestemmingsplannen. De verleiding voor het rijk zal er zijn om deze toetsing op voorhand voor de zekerheid met eigen instrumenten te versterken. Om te voorkomen dat de provincie bij het opstellen van een zienswijze (noodgedwongen) gedetailleerd gaat toetsen (zoals bij de huidige goedkeuring) zal deze optie gepaard moeten gaan met een forse vermindering van het toezicht op het gebied van de wettelijke ruimtelijk relevante kwaliteitseisen met betrekking tot volksgezondheid, gevaar, schade, veiligheid en dergelijke. De gemeenteraden behouden uiteraard hun eigen verantwoordelijkheid om bestemmingsplannen aan deze eisen te laten voldoen, maar het vaderlijke oog ontbreekt. Voor de burger neemt het risico toe dat vastgestelde bestemmingsplannen niet voldoen aan wettelijke eisen. Vergunningen zullen dan later alsnog bij de toetsing aan sectorale wettelijke toetsingkaders moeten worden afgewezen. Rijk en provincies zullen hier in het kader van de vergunningverlening eveneens scherper op letten, wat een toename van de inzet van de repressieve toezichtmaatregelen kan betekenen.

5. Optie 3: Afschaffing van het specifieke repressieve toezicht

In deze optie wordt aangenomen dat er naast de generieke toezichtinstrumenten geen specifieke mogelijkheden voor het repressieve toezicht meer nodig zijn. De in de Wro opgenomen mogelijkheden voor het rijk op dit punt (vordering tot intrekking vergunning, bestuursdwang of opleggen dwangsom; in de plaatstreding) komen te vervallen en daarop aansluitend ook de huidige inspectie op ro-gebied. Onder de generieke interventiemiddelen worden verstaan: schorsing/vernietiging en taakverwaarlozing. In het geval de provincie als interveniërende toezichthouder wordt aangewezen is aanpassing van de Provinciewet vereist. De interveniërende toezichthouder zal het eigen ambtelijke apparaat willen versterken met het oog op de politiek-bestuurlijke advisering over de inzet van de generieke instrumenten.

Rekening houdend met de bestuurlijke verhoudingen op het ro-terrein worden de instrumenten voor het preventieve toezicht in deze optie ongemoeid gelaten. Vermindering van het preventieve toezicht zoals op het gebied van de wettelijke kwaliteitseisen is in deze optie niet uitgesloten, maar moet worden bezien in relatie tot het wegvallen van het specifieke repressieve toezicht.

Mogelijke effecten:

- de druk op interventie door middel van generieke middelen neemt toe. Daadwerkelijke interventie op grond van de huidige WRO door het rijk komt nu al weinig voor (zie de VROM-doorlichting), maar de werking van de stok achter de deur vervalt. In de praktijk kunnen hierdoor vaker situaties ontstaan, die om ingrijpen vragen;
- de gemeenten ervaren het wegvallen van het specifieke interveniërende toezicht als minder bevoogdend en meer vrijheid van handelen gevend. Aan de andere kant ervaren zij een grotere druk (horizontale verantwoording) om het niet tot generieke interventie te laten komen. Ook de positieve effecten van het toezicht op de kwaliteit van naleving en handhaving vallen in principe voor de gemeenten weg. De gemeentelijke verantwoordelijkheid komt nog meer op scherp te staan, als ook het preventieve toezicht verder wordt verminderd;

- rijk en provincies versterken het eigen beleid in amvb en verordening en grijpen eerder naar het middel van de aanwijzing. De normstellende kaders voor de gemeenten met een directieve (één op één) doorwerking in het bestemmingsplan nemen toe, de gemeentelijke beleidsruimte voor nadere invulling van het rijk en provinciale beleid neemt af;
- rijk en provincies leggen een zwaarder accent op het preventieve toezicht. Dit leidt tot een meer gedetailleerde beoordeling van ontwerpbestemmingsplannen bij de voorbereiding van zienswijzen en tot een toename van het preventieve interventiemiddel van de reactieve aanwijzing;
- rijk en provincies kiezen vaker voor het benutten van de eigen uitvoeringsinstrumenten. Om minder afhankelijk van de naleving door de gemeenten te zijn verbinden zij aan de uitvoering van een rijks- of provinciaal inpassingsplan als regel het instrument van coördinatie van de vergunningverlening;
- de burger krijgt te maken met een sterker genormeerd bestemmingsplan, met minder afwijkingmogelijkheden als er rijks- en provinciale belangen in het geding zijn. De duidelijkheid bij de vergunningverlening neemt toe, maar de flexibiliteit neemt af. Verder gelden de risico's van afschaffing van het preventief toezicht met betrekking tot wettelijke kwaliteitseisen (zie optie 2);
- de gemeente(n) richt(en) een inhoudelijk en juridisch deskundig orgaan op. Deze organisatie heeft een ondersteunende taak met betrekking tot de kwaliteitsborging op twee fronten: (1) de kwaliteit van het bestemmingsplan; (2) de uitvoering en handhaving.
- de toezichthouder richt een ondersteunend orgaan op. Voor een groot deel betreft dit de activiteiten van de huidige VROM-inspectie.

Samenvattend versterkt deze optie de verantwoordelijkheid bij de gemeenten die men toch al heeft voor de kwaliteit van bestemmingsplannen en de uitvoering en handhaving. Dit vraagt een hoge mate van professionalisering en kwaliteitsborging. Het is voorstelbaar dat hiervoor een aparte ondersteunende organisatie door de gemeente(n) wordt opgericht. De toezichthouder zal eveneens een eigen werkwijze creëren waardoor de generieke interventiemiddelen (schorsing/vernietiging, taakverwaarlozing) alleen bij uitzondering worden ingezet. Betwijfeld moet worden of met deze aanpak wordt voorkomen dat rijk en provincies veiligheidshalve kiezen voor een sterkere normering van het eigen beleid, toename van het preventieve toezicht of een grotere sturing op de uitvoering. De burger krijgt naar verwachting te maken met een sterker genormeerd bestemmingsplan, met minder afwijkingmogelijkheden. Voor de praktijk van de ruimtelijke inrichting betekent een sterkere normering van het beleid minder flexibiliteit in de uitvoering. De stapeling van de vele wettelijke kwaliteitseisen wordt nu al bij integrale gebiedsontwikkelingen als zeer hinderlijk ervaren. De mogelijkheden van het bereiken van een hogere ruimtelijke kwaliteit (ontwikkelingsplanologie) worden minder.

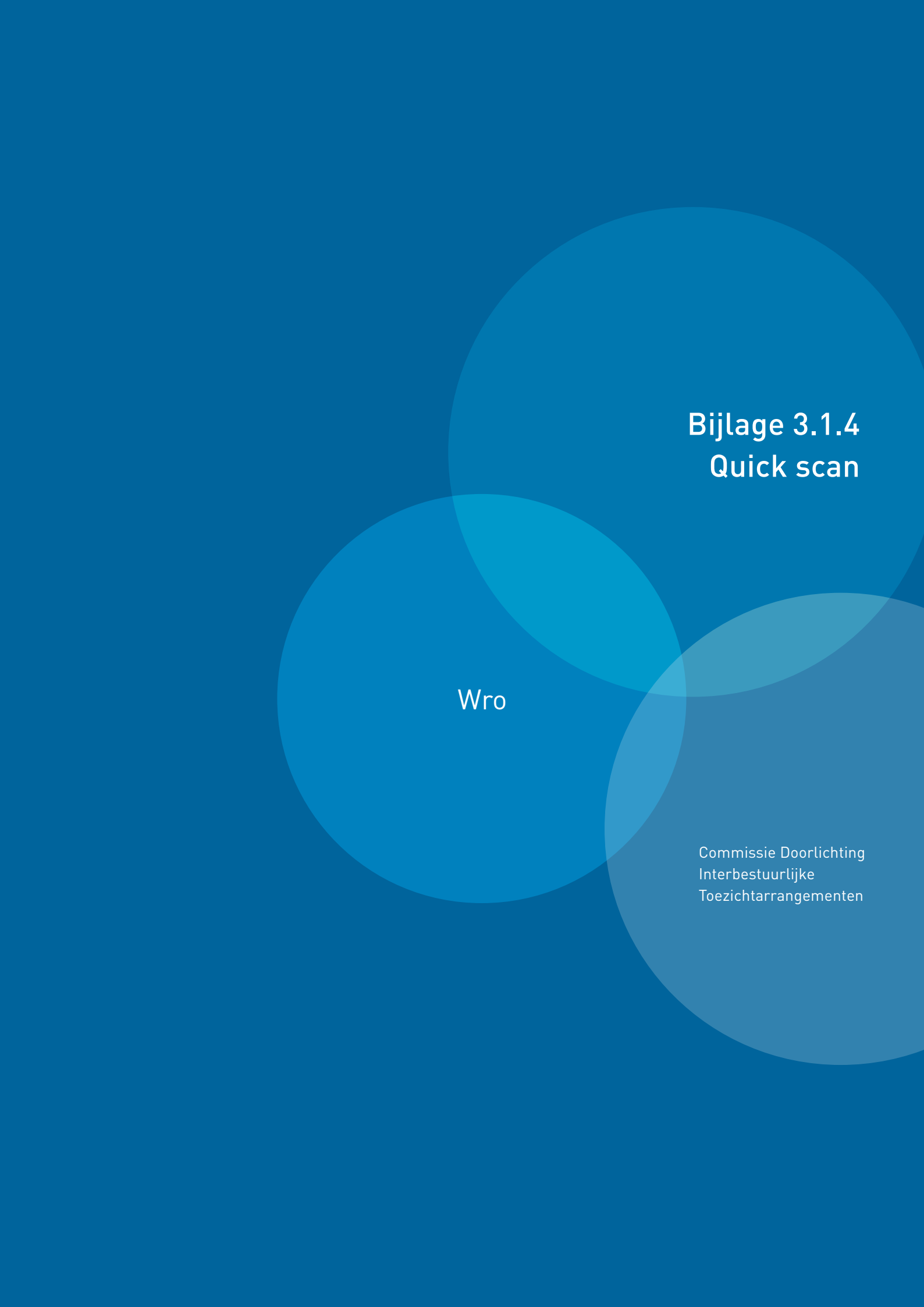
6. Afsluiting

De nieuwe Wro gaat uit van het systeem waarin gemeenten als regel de provinciale en rijksbelangen afwegen en veiligstellen in hun bestemmingsplannen. Het bijbehorende preventieve toezicht heeft in de wet een zeer selectief karakter gekregen, in tegenstelling tot de goedkeuringsplicht voor ieder bestemmingsplan in de huidige WRO. De provincies verwachten dat dit een efficiënt systeem oplevert, met een waarschijnlijk spaarzaam toegepaste, maar als stok achter de deur wel noodzakelijke interventiemogelijkheid. Dit hangt samen met de bestuurscultuur, waarin de provincies veel waarde hechten aan ruimte voor kwalitatief gemeentelijk maatwerk voor het realiseren van de provinciale belangen en waarbij overleg en meedenken met de gemeenten bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Een systeem met minder preventief of specifiek repressief toezicht leidt naar verwachting tot een toename van het gebruik door provincies (en rijk) van de eigen zware middelen (aanwijzing, verordening en inpassingsplanbevoegdheid). In principe is dit een zuiverder systeem want elk bestuur beschikt niet alleen over de volledige gereedschapskist voor veiligstelling van de eigen belangen, maar wordt ook geacht deze zelf te gebruiken voor volledige en integrale dekking van die belangen. De consequentie daarvan is een bestuurscultuur, waarin overheden meer tegenover elkaar komen te staan. Op het ruimtelijke beleidsterrein ligt het echter niet voor de hand, is het niet efficiënt en veelal onpraktisch om de door rijk of provincies nagestreefde gewenste kwaliteit uitsluitend in de eigen instrumenten af te regelen. Zeker de niet-wettelijke basiskwaliteit laat zich niet zonder meer in

verordening of amvb vastleggen. Het effect is dan eerder een veel te ver gaande juridificering van provinciaal en rijksbeleid, waar de nadruk de laatste tijd juist ligt op deregulering.

Vermindering of afschaffing van preventief of specifiek repressief kan tenslotte een ongewenste beweging inhouden, waarin eventuele acties tot ingrijpen door rijk en provincies gaan verschuiven naar het vergunningenniveau c.a. Burgers die er op goede gronden (een rechtsgelding bestemmingsplan) op vertrouwen dat zij daarbinnen passende vergunningen verleend krijgen, kunnen geconfronteerd worden met een bezwaar en beroep aantekende hogere overheid, die haar belangen niet goed verwerkt acht in het bestemmingsplan.

IF/9 januari 2007



Bijlage 3.1.4
Quick scan

Wro

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ten geleide

Onderstaand commentaar is gebaseerd op de doorlichting van VROM en de IPO-doorlichting (versie 2 november 2006). Bij het commentaar is de Handreiking van de Commissie DIT en het Stappenplan Alders in beschouwing genomen.

In de stukken van VROM wordt niet, zoals door de Commissie gevraagd, uitgegaan van het stramien uit de Handreiking. Wel is bij de beantwoording van de vragen uit het stappenplan voor de Wro regelmatig een vergelijking gemaakt met de huidige situatie, zodat wel enige informatie over de in het stramien onder 1 en 2 gestelde vraagpunten is gegeven. Voor de Wabo geven de stukken van de provincies enig inzicht in de voor het interbestuurlijk toezicht relevante praktijk (namelijk de stand van zaken van de professionalisering). Van een beschrijving van het gebruik van de interbestuurlijke toezichtsbevoegdheden is echter geen sprake. Eind 2007 zal een evaluatie daarvan gereed moeten zijn. Opgemerkt zij voorts dat ook het wetsvoorstel tot aanpassing van de Woningwet bevoegdheden in het kader van het interbestuurlijk toezicht bevat. Die worden in de doorlichtingsstukken niet besproken (maar er wordt wel een enkele keer naar verwezen).

Onderstaand commentaar is onderwerpsgewijs opgezet en verwijst waar nuttig naar specifieke passages uit de VROM- dan wel de IPO-doorlichting.

Algemeen

In algemene zin merk ik op dat voor de wenselijkheid van interbestuurlijk toezicht in de diverse stukken steeds het argument wordt gebruikt dat hogere belangen als milieu, volksgezondheid en een goede ruimtelijke ordening, dit toezicht vergen. Nu het bij de thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen om medebewindswetgeving gaat, is dit argument op zichzelf geldig. Decentrale overheden worden immers in medebewind geroepen om een belang te behartigen dat door de wetgever als hoger wordt gezien dan hun autonome belangen, althans als belangen waarvan het niet aan het inzicht van die decentrale overheden wordt overgelaten of ze die wel moeten behartigen. Dit betekent echter niet dat ook de gekozen interventiebevoegdheden zonder meer zijn aangewezen. Enige vorm van toezicht veronderstelt niet zonder meer de vergaande thans voorgestelde bevoegdheden. Daarvoor moeten er dus bijkomende argumenten zijn. Die kunnen zijn gelegen in de noodzaak EG-regelingen uit te voeren of in de inhoud van de beschermde belangen, maar dat zal voor het ene tot het 'omgevingsbelang' behorende deelbelang sterker gelden dan voor het andere. In de commentaren bij de wetsvoorstellen ga ik daarop nader in.

Het is van belang te onderscheiden tussen de wettelijke toezichtsbevoegdheden en het gebruik van die bevoegdheden in de praktijk. De ingewikkeldheid van een wettelijk systeem dat beoogt voor uitzonderingsgevallen voorzieningen te treffen, is minder bezwaarlijk wanneer de gegeven bevoegdheden niet of nauwelijks hoeven te worden gebruikt. De praktijk van het interbestuurlijk toezicht is uiteindelijk belangrijker dan de wettelijke structuur. Tegelijk weten we nog weinig over die praktijk waar het de thans voorgestelde bevoegdheden in het omgevingsrecht (casu quo Wabo en Wro) betreft. Ook is het zo dat als bevoegdheden in de praktijk weinig worden gebruikt, ze wellicht ook niet (meer) nodig zijn.

Ik merk ten slotte op dat zowel voor de Wro als de Wabo de vragen 4b en 5 van het stramien wel erg mager door VROM worden beantwoord. De antwoorden, die op zichzelf juist kunnen zijn, zijn niet voorzien van enige motivering of toelichting.

Commentaar bij de doorlichting van VROM en IPO

Wet ruimtelijke ordening

Voorafgaand aan het eigenlijke commentaar op de doorlichtingen maak ik twee algemene opmerkingen over de in de stukken gebruikte terminologie en de relatie tussen toezicht en andere beïnvloedingsmogelijkheden.

a) Terminologie

In de stukken is sprake van preventief toezicht en repressief toezicht. Beide termen worden in ruime zin gebruikt. Onder preventief toezicht wordt óók begrepen het geven van een aanwijzing ex art. 4.2 en art. 4.4 om een bestemmingsplan vast te stellen (met een bepaalde inhoud). Een bekende term is in dit soort gevallen ‘positief toezicht’, om te kunnen onderscheiden van het zuiver preventieve toezicht dat (de werking van) een besluit voorkomt, zoals de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar in de huidige WRO en de reactieve aanwijzing in de nieuwe Wro (art. 3.8).

Ook de term repressief toezicht wordt in ruime zin gebruikt. Men verstaat er zowel het uitvoeringstoezicht onder, waarbij bijvoorbeeld wordt ingegrepen als de gemeente een vergunning verleent in strijd met een goede ruimtelijke ordening (zoals het hogere orgaan die ziet; zie art. 7.6), als het indirecte toezicht (tweedelijnstoezicht) op de naleving van de wet door burgers en bedrijven (art. 7.7). Dit laatste moet dan weer worden onderscheiden van het (eerstelijns)toezicht op de naleving van de wet door burgers etc. uitgevoerd door de gemeenten (art. 7.1 en 7.2 Wro juncto art. 125 Gemeentewet en art. 5:32 Awb).

Het is dus steeds van belang in de gaten te houden wat precies met de gebruikte term wordt bedoeld; dat kan overigens blijken uit de context.

b) Toezicht en andere vormen van beïnvloeding

Onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de mate van invloed van een hoger overheidsorgaan op een lager orgaan en anderzijds de aanwezigheid van interbestuurlijke toezichtsbevoegdheden. Die laatste vormen weliswaar een manier waarop de eerstbedoelde invloed kan worden uitgeoefend, maar niet de enige. Concreet gaat het er bij de Wro om dat

- provincies en rijk zelf bestemmingsplannen (die inpassingsplannen worden genoemd) kunnen vaststellen, waarbij de in beginsel bestaande bevoegdheid ter zake van de gemeenten (voor de desbetreffende gebieden) vervalt en dat provincies en rijk projectbesluiten kunnen nemen (afdeling 3.4);
- rijk en provincies algemene regels kunnen stellen voor de inhoud van bestemmingsplannen (art. 4.1 en 4.3);
- door provincie en rijk medewerking kan worden gevorderd aan coördinatie van besluitvorming (art. 3.24 en 3.26);
- in het kader van die coördinatie zo nodig zelfs door GS respectievelijk de minister (van VROM dan wel een andere minister) plaatsvervangend een besluit kan worden genomen, waarbij het oorspronkelijk bevoegde orgaan opzij wordt gezet (art. 3.25 en 3.27).

Dit alles wordt door wetgever en blijkens de doorlichtingen niet als toezicht gezien, maar dat spreekt zeker voor de laatste bevoegdheid niet voor zich. In de plaats treden is ook in de terminologie van de Commissie DIT een element van toezicht (derde element uit de ‘drieslag’).

Anders gezegd: wanneer eerst op andere wijze de invloed van hogere overheden is vergroot dan wel veiliggesteld, kan met minder toezichtsbevoegdheden worden volstaan.

Algemeen

Nederland is klein en druk. Dat brengt mee dat ruimtelijke ordening nog meer dan in veel andere landen niet uitsluitend per gemeente kan geschieden, terwijl andersom ruimtelijke ordening alleen op bovengemeentelijk niveau ernstig afbreuk zou doen aan het decentralisatiebeginsel. De driedeling die de wet maakt in gemeentelijke, provinciale en rijksbelangen ter zake van de ruimtelijke ordening en de bijbehorende bevoegdheden is daarom begrijpelijk. Tegelijk is de suggestie dat het hier om gescheiden werelden gaat, niet juist. Waar VROM (p. 8 onderaan) en IPO (p. 3 tweede alinea) het hebben over de eigen belangen van rijk en provincie, die er voor zorgen dat er geen sprake zal zijn van dubbel toezicht, veronderstelt dit dat er nimmer meningsverschillen zullen zijn over de vraag wat van provinciaal en wat van rijksbelang is. Dat is niet aannemelijk. Eerder ligt een zekere concurrentie in het verschiets. De helderheid van de huidige WRO waarin de provincie een leidende rol heeft in het preventieve toezicht en het rijk slechts in specifieke gevallen, op zwaarwegende gronden kan interveniëren, maakt plaats voor een gecompliceerdere situatie met twee (preventieve) toezichthouders.

Reactieve aanwijzing

Met de reactieve aanwijzing hebben GS en de minister van VROM een krachtig instrument in handen. In zeer veel gevallen dienen gemeenten ontwerpbestemmingsplannen te zenden aan provincie- en of rijksdiensten (art. 3.8 lid 1 sub b) waarna GS resp. de inspecteur zienswijzen kunnen inbrengen. Handelt de gemeente niet conform die zienswijzen, dan kunnen GS resp. de minister (mits zij de zienswijzen tijdig hebben ingebracht!) een aanwijzing geven inhoudende dat het desbetreffende onderdeel van het bestemmingsplan uit het plan wordt gehaald (art. 3.8 lid 6). Materieel komt dat op hetzelfde neer als de huidige onthouding van goedkeuring. Ten aanzien van een gemeentelijk projectbesluit (huidige art. 19-vrijstelling) kan eveneens een reactieve aanwijzing worden gegeven (art. 3.8c lid 2); vergelijk de huidige verklaring van geen bezwaar (vvgb). De aanwijzingsbevoegdheid is echter nodig om de doorwerking van het provinciale en ruimtelijke beleid te verzekeren. Anders dan in het huidige systeem echter, waarin alle bestemmingsplannen aan goedkeuring moeten worden onderworpen en alle art. 19-vrijstellingen een vvgb behoeven, ligt het initiatief straks bij de hogere overheid en zal de bemoeienis van die kant selectief zijn.

Kan niet met de algemene toezichtsbevoegdheden schorsing en vernietiging worden volstaan?

De VROM-doorlichting wijst er terecht op dat 1) spontane (schorsing en) vernietiging bedoeld zijn als een uiterste middel, dat ook nog strikt is begrensd, en 2) bovendien negatief werkt. Het eerste element leidt ertoe dat spontane vernietiging geen goed alternatief is voor de reactieve aanwijzing, die als een normaal doorwerkingsinstrument moet worden beschouwd. Het tweede element – de negatieve werking – leidt ertoe dat er na vernietiging een geheel nieuwe besluitvorming moet plaatsvinden. Dat is in een steeds meer op realisatie gerichte ruimtelijke ordening niet praktisch. Men zou er dan trouwens wel snel bij moeten zijn, want uitvoeringsbesluiten (vergunningen met name) leiden vaak al snel tot onomkeerbare feitelijke gevolgen. De zogenaamde Tegelen-jurisprudentie (ABRvS 21 december 1999, AB 2000, 78) laat zien dat er zelfs in zekere mate sprake is van onomkeerbare juridische gevolgen: de Afdeling bleek niet bereid aan de vernietiging van de goedkeuring van een bestemmingsplan de consequentie te verbinden dat de reeds verleende bouwvergunningen, die aan dat bestemmingsplan waren getoetst, ongeldig zouden worden.

Ook bij de handhaving (tweedelijns toezicht) is het bestuurlijk vernietigen van een weigering om een handhavingsbesluit te nemen niet nuttig. Meer impact heeft de vernietiging van reeds verleende vergunningen, zoals enkele jaren geleden de twee Valkenswaardse bouwvergunningen. Dat is een krachtig signaal geweest richting gemeenten dat het rijk

desnoods met dit paardenmiddel zou ingrijpen, hetgeen voor andere gevallen een preventief effect kan hebben. Dat zou ook bij aanlegvergunningen kunnen gebeuren. Op dit punt is de VROM-doorlichting misschien wat te zuinig (p. 5). De spontane vernietiging van de bouwvergunningen is bij de bestuursrechter in stand gebleven en is gevolgd door afbraak van het illegaal gebouwde. Maar overeind blijft dat de spontane vernietiging niet effectief is voor gevallen waarin tot handhaving nu juist *niet* wordt besloten.

Bevoegdheden inzake handhaving en intrekking sloop- en aanlegvergunning

De Wro kent de bevoegdheid voor de minister om een handhavingsbesluit van B en W te vorderen en, wanneer die in gebreke blijven, de bevoegdheid zo nodig een dergelijk besluit zelf te nemen (art. 7.7). Een zelfde duo bevoegdheden heeft hij ter zake van de intrekking van een sloopvergunning en een aanlegvergunning, waarbij hij dit niet alleen van B en W, maar waar GS bevoegd gezag zijn ook van GS kan vorderen (art. 7.6 juncto art. 3.19 lid 4 en art. 3.3). Bij de vordering tot intrekking gaat het niet om rechtshandhaving, maar om de bewaking van een goede ruimtelijke ordening. (NB: Ook de intrekking op initiatief van het gemeente- of provinciebestuur kan plaatsvinden wanneer de vergunninghouder geen overtreding heeft gepleegd; zie de wettelijke intrekkinggronden in de art. 3.12 en 3.14).

Zijn deze vorderingsbevoegdheden nodig? Aan de ene kant zijn ze in theorie nodig omdat anders de uitvoering van het rijksbeleid, die in belangrijke mate verloopt – maar ook kan worden doorkruist – door vergunningverlening, niet kan worden verzekerd. Alleen een beroep bij de rechter instellen helpt niet, althans onvoldoende, vanwege diens toetsing puur op rechtmatigheid (inclusief een terughoudende redelijkheidstoetsing op beleid) en duurt bovendien te lang. Anderzijds wordt door VROM niet aangegeven hoe vaak (bij benadering) van deze vergaande bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt. Als het preventieve rijkstoezicht thans al selectief wordt uitgeoefend (VROM p. 8) dan zal dat naar mijn verwachting voor het repressieve interveniëren nog veel meer het geval zijn. Voorts zij opgemerkt dat het onomkeerbare karakter van bepaalde handelingen in de ruimtelijke ordening, waarop VROM zich beroept om een beperkte vorm van preventief toezicht noodzakelijk te achten (VROM p. 6 onderaan), aan een effectieve toepassing van de vorderingsbevoegdheid in de weg zal kunnen staan.

Niet consequent is dat de provincie, die evenzeer als het rijk haar ruimtelijke beleid moet kunnen doorzetten, niet de interventiebevoegdheden heeft die voor het rijk wél zo noodzakelijk worden gevonden. Deze keuze is gemaakt om te vermijden dat er sprake van dubbel ‘interventietoezicht’ zou zijn. Om de provincie toch iets in handen te geven, is er voor gekozen om, naast uiteraard de mogelijkheid van een informeel verzoek aan VROM of het gemeentebestuur, het provinciebestuur belanghebbende te maken door dit bestuur een recht te geven aan het gemeentebestuur om het nemen van een handhavingsbesluit te verzoeken (zie de art. 7.6a en 7.7a). Het IPO beschouwt dit als het wegnemen van een omissie (het dichten van ‘het gat van Weerselo’, IPO p. 3) maar vermeldt niet dat de rechter zoals gezegd op een andere, terughoudender manier toetst. Hij zal niet in dezelfde mate als de provincie dat zelf zou kunnen, het provinciale beleid kunnen handhaven. De provincies worden dus m.i. blij gemaakt met een halfdode mus. Het is daarom de vraag of het wel zinnig is de ‘verzoekbevoegdheid’ van de art. 7.6a en 7.7a in de wet te laten. Het leidt ofwel tot extra procedures bij de rechter, die bestuurlijke geschillen moet gaan beslechten (dat kán, maar willen we dat?) ofwel de bevoegdheid wordt niet of nauwelijks gebruikt en is dan dus niet nodig.

Omdat dubbel toezicht volgens punt 4a van het stappenplan Alders als ongewenst wordt beschouwd, zou een alternatief zijn de interventiebevoegdheden bij de provincie neer te leggen. Dit heeft evenwel een vergelijkbaar nadeel voor het rijk. Een bruikbaar ander alternatief zou kunnen zijn dat zowel rijk als provincie de interventiebevoegdheden hebben,

maar dat slechts één van hen die in een concreet geval kan gebruiken, en wel de eerste die ervan gebruik maakt. Dan heeft de gemeente per geval slechts met één ‘interveniërende toezichthouder’ te maken, terwijl de andere toezichtsfuncties (gegevens verzamelen en beoordelen) sowieso al door één instantie (de VROM-inspectie) worden uitgeoefend.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Algemeen

In vergelijking met de Wro is de situatie op een aantal punten verschillend. De Wabo kent een groter aantal interventiebevoegdheden, waardoor van een tamelijk complex systeem van interbestuurlijk toezicht sprake is. Dit systeem is evenwel overgenomen uit de wet milieubeheer, waarin dat een jaar geleden is opgenomen. Ten slotte is niet zonder belang dat voor een aantal aspecten van het in dit wetsvoorstel geregelde omgevingsrecht (met name milieu en natuur) de internationale context aanzienlijker belangrijker is dan voor andere aspecten (zoals bouwen) en voor de Wro.

Een ingewikkeld systeem

In de Wabo wordt een systeem voorgesteld dat is overgenomen van de huidige Wet milieubeheer. Er is sprake van dubbel toezicht door provincie en rijk en dat betreft zowel de uitvoering van taken (organisatie en samenwerking) als het nemen van besluiten in concrete gevallen. De Wabo kent maar liefst acht interventiebevoegdheden, beschreven in de VROM-doorlichting (p. 3). Het is wel van belang daarbij als volgt te onderscheiden:

a) de aanwijzingsbevoegdheden voor concrete gevallen

a1) inzake vergunningen

- art. 2.36: aanwijzing minister VROM aan bevoegd gezag omtrent inhoud vergunning;
- art. 3.20: aanwijzing GS aan B en W omtrent inhoud vergunning op verzoek Wvo-orgaan;

a2) inzake handhavingsbeschikkingen

- art. 5.22: verzoek inspecteur, vvgb-orgaan of minister aan bevoegd gezag om handhavingsbeschikking te nemen;
- art. 5.26: vorderings- en indeplaatstredingsbevoegdheid minister van VROM ten aanzien van handhavingsbeschikking

b) de bevoegdheden voor de uitvoering van de handhaving in het algemeen

- art. 5.7: aanwijzing GS aan gemeenten en waterschappen inzake organisatie van de handhaving;
- art. 5.8: het opleggen door GS aan gemeenten en waterschappen van een gemeenschappelijke regeling;
- art. 5.9: aanwijzing minister VROM aan GS inzake organisatie van de handhaving;
- art. 5.11: aanwijzing ambtenaren die toezichthouder zijn, mede t.b.v. interbestuurlijk toezicht.

Voor de bevoegdheden sub a1 worden m.i. overtuigende argumenten gegeven. De bevoegdheden bestaan in de Wm al geruime tijd. De tweede bevoegdheid is alleen voor het milieurechtsdeel van het omgevingsrecht van belang (2.36). Van de eerste bevoegdheid is voor zover ik weet nimmer gebruik gemaakt. Dat zou anders kunnen worden nu de bevoegdheid een ruimer bereik krijgt, maar bedoeld is dat ongetwijfeld niet.

Voor de noodzaak van de bevoegdheden sub a2 gelden dezelfde kanttekeningen als bij de vergelijkbare bevoegdheden in het wetsvoorstel Wro. Een opvallend verschil is dat GS hier geen verzoekrecht hebben gekregen, terwijl de handhavingsregierol van de provincie hier sterker is dan die in de Wro. Dat doet te meer twijfel rijzen bij het nut van dat recht in de Wro.

De bevoegdheden sub b hebben een andere strekking. Ze betreffen de organisatie van de handhaving in het algemeen (op het Wabo-gebied) en zien dus niet op incidentele gevallen. Bij het tot stand komen van de Wet handhavingsstructuur (wijziging Wm), waarin dergelijke bevoegdheden reeds zijn opgenomen, was de gedachte dat met name gemeenten met een stok achter de deur zouden moeten kunnen worden gedwongen tot een betere handhaving en waar nodig tot samenwerking te komen.

Praktijk

Er is nog weinig bekend over de werking van dit stelsel in de Wm sinds de invoering per 11 november 2005. Waar de minister van VROM in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo (p. 53) stelt dat de handhavingsstructuur in de praktijk bevredigend functioneert, kan dit dan ook niet anders betekenen dan dat volgens hem de beoogde regierol van de provincies goed functioneert. Uit de Wabo-doorlichting van VROM blijkt namelijk niet of van de Wm-aanwijzings- en vorderingsbevoegdheden tot dusver enig gebruik is gemaakt. Zie over de praktijk van de provinciale regierol de door het IPO verstrekte gegevens. Daaruit blijkt dat veel gemeenten, naar aan te nemen valt mede door de 'aanjaagrol' van de provincies, aan de minimumcriteria (op milieurechtelijk gebied) voldoen. Niet te zeggen valt of dit zonder de krachtige interventiebevoegdheden op de achterhand ook zou zijn gelukt.

Wabo veel breder dan Wm

In de Wabo gaat het om een veel breder terrein dan milieu. Voor het milieu en de natuur kan worden volgehouden dat dit grotendeels 'nationale beleidsopgaven' zijn (mede vanwege de Europese en internationale verplichtingen) die vanwege een organisatorische reden primair worden uitgevoerd door decentrale overheden. Bij andere onderwerpen in het Wabo-gebied (zoals bouwen, brandveiligheid, bestemmingsplan, openbare orde) is veel meer sprake van lokale belangen en daarom ook van een lokale opgave. Daarbij past minder goed een vergaand toezicht van hogere overheden. De noodzaak van geforceerde doorzetting van hoger beleid speelt, voor zover die de implementatie van het EG-recht betreft, buiten het milieu- en natuurbeschermingsrecht een veel minder grote rol. Is het omgevingsrecht zo'n samenhangend geheel dat het integraal kan worden gehandhaafd, waarbij ook het interbestuurlijk toezicht voor alle gevallen hetzelfde kan en moet zijn? Natuurlijk kunnen de verschillen onder ogen worden gezien bij de (gedifferentieerde) uitoefening van de bevoegdheden in de praktijk. Maar inmiddels zijn ze wel in alle gevallen inzetbaar.

Is er een noodzaak van complex interbestuurlijk toezicht?

Anderzijds zal ten aanzien van veel beleidsterreinen buiten het milieugebied nog een behoorlijke slag moeten worden gemaakt. Dat gaat helaas niet vanzelf. Het is begrijpelijk dat de wetgever niet werkloos wil wachten. Maar is de remedie het opnemen van de Wm-bevoegdheden in de Wabo, zoals thans wordt voorgesteld, dus ook voor andere terreinen dan milieu en natuur? De bevoegdheden tot het opleggen van samenwerking en tot vordering en indeplaatsstelling zijn wel heel zwaar en vormen een complex geheel. Bovendien is er onzekerheid over het effect van het huidige Wm-toezicht door de provincies (zie de IPO-doorlichting p. 2): is er vooral sprake van een administratieve operatie (toezicht in de vorm van documentenonderzoek) of wordt de handhaving van het milieurecht er nu werkelijk beter van? De provincies lijken aan hun toezichtstaak een verschillende invulling te geven.

Wanneer de provinciebesturen en de minister van VROM op een zo breed en uiteenlopend terrein als het omgevingsrecht zoveel interventiebevoegdheden hebben, valt moeilijk te voorkomen dat het gebruik van deze bevoegdheden de nodige bestuurlijke onrust teweeg zal brengen. Met name gemeenten zullen zich in de tang genomen kunnen voelen.

Anderzijds zullen juist veel van die gemeenten nog een flinke handhavingsslag moeten maken. Daarom moet er hoe dan ook iets gebeuren.

Een alternatief

In plaats van de ingewikkelde structuur van dubbel toezicht zouden bij gemeenschappelijke regelingen organisaties kunnen worden gevormd die zorgen voor de uitvoering van de handhaving van het omgevingsrecht, zonder dat de formele beslisbevoegdheden daaromtrent ook naar die organisaties gaan. Per provincie zouden (onder regie van het provinciebestuur) een of meer ‘omgevingsregio’s’ kunnen worden gevormd die voldoende kritische massa hebben om de handhaving van het omgevingsrecht dat thans aan de gemeenten, provincies en waterschappen is opgedragen, uit te voeren. Dat wil zeggen dat zij het toezicht en de voorbereiding van sanctiebesluiten voor hun rekening zouden nemen. Dan is sprake van sterke, deskundige en voldoende op afstand staande (maar wel decentrale) organisaties als de huidige Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, ten aanzien waarvan slechts een zeer beperkte vorm van interbestuurlijk toezicht nodig zou zijn (door de VROM-inspectie). Die organisaties zouden *gemeenschappelijke* organisaties zijn; ook als de regio de hele provincie zou bestrijken, is dus geen sprake van een ‘provinciale handhavingsorganisatie’. Ik besef dat dit denkbeeld verder gaat dan het geven van commentaar bij wat thans voorligt, maar wie vragen stelt, moet af en toe ook eens een antwoord formuleren.

F.C.M.A. Michiels
Tilburg, 16 november 2006



Bijlage 3.2.1
Doorlichtingrapportage
VRM

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

ten behoeve van

de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Hoofdlijnen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	4
3. Inventarisatie toezichtarrangementen	7
3.1 <i>Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de milieuwetgeving</i>	7
3.1.1 De milieuvergunningverlening	7
3.1.2 Organisatie van de handhaving	7
3.1.3 Kwaliteit van de handhaving in concrete situaties	8
3.1.4 Interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren	9
3.2 <i>Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de bouwparagraaf van de Woningwet</i>	10
3.3 <i>Specifieke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Wabo</i>	12
3.4 <i>Rolopvatting toezichthouder</i>	15
3.5 <i>Organisatorische voorzieningen</i>	16
3.6 <i>Raakvlakken met andere beleidsterreinen en andere vormen van toezicht</i>	17
4. Toepassing in de praktijk	18
4.1 <i>Generieke instrumenten</i>	18
4.2 <i>Specifieke toezichtarrangementen</i>	19
4.2.1 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de milieuwetgeving	19
4.2.2 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de Woningwet	22
4.3 <i>Praktijk van het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM</i>	22
4.3.1 Prioriteitenstelling	22
4.3.2 Landelijk uniform, en regionaal maatwerk	23
4.3.3 Interventiestrategie	23
4.3.4 Samenwerking rijksinspecties	23
4.3.5 Signalen burgers	24
4.3.6 Gemeenteonderzoeken	24
4.3.7 Provincieonderzoeken	24
4.3.8 Interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl	25
4.3.9 Grote bedrijven/Implementatie Europese regelgeving	25
5. Beoordeling	27
5.1 <i>Motieven voor interbestuurlijk toezicht in het algemeen</i>	27
5.2 <i>Doeltreffendheid generieke instrumenten</i>	27
5.3 <i>Motieven voor specifieke toezichtarrangementen</i>	28
5.4 <i>Alternatieven</i>	30
5.4.1 Inleiding	30
5.4.2 Alternatieven	30
Een aantal alternatieven is in beschouwing genomen	30
Bijlage transponeringstabel	36

1. Inleiding

Deze doorlichting van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gebaseerd op het door de Commissie Oosting aangereikte stramien en de daarin op genomen drieslag (neergelegd in de door de commissie op 13 september jl. aan de Minister van VROM toegezonden handreiking). Daarbij is verzocht de doorlichting uit te voeren volgens dit stramien. Tevens heeft de commissie daarbij aangegeven dat zij het beginsel hanteert van de omgekeerde bewijslast: voor het behoud of het scheppen van vormen van specifiek toezicht zal per geval een toereikende argumentatie moeten worden gegeven, uitgaande van het - door het kabinet intussen overgenomen - stappenplan van de bestuurlijke werkgroep-Alders, met name stap 2 (met de drie motieven die de legitimatie kunnen vormen voor specifiek toezicht).

Omdat het hier een doorlichting van nieuwe thans in voorbereiding zijnde wetgeving betreft waarbij bovendien sprake is van integratie van velerlei vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels en handhabingsbepalingen in diverse wetten, was de doorlichting geen eenvoudige actie en moesten bovendien met name waar het betreft de doorlichting van de bestaande specifieke toezichtarrangementen keuzes worden gemaakt. Deze keuzes worden toegelicht.

Onder 2 wordt ingegaan op de hoofdlijnen en doelstellingen van het wetsvoorstel.

De doorlichting volgens het stramien van de Commissie Oosting volgt onder 3 (inventarisatie arrangementen), 4 (toepassing in praktijk) en 5 (beoordeling).

In de bijlage is een transponeringstabel opgenomen waarin is aangegeven waar de verschillende onderdelen van het stramien van de Commissie Oosting worden behandeld in de voorliggende notitie.

2. Hoofdpijnen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Op 18 oktober 2006 is het voorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstuknummer 30844). Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen van het kabinet dat ertoe strekt de administratieve lasten van het bedrijfsleven en burgers substantieel te verminderen. Parallel wordt gewerkt aan een Invoeringswet (wijziging van meer dan 40 wetten en wetsvoorstellen) en de uitvoeringsregelgeving waarin een aantal van de in het wetsvoorstel opgenomen instrumenten zal worden uitgewerkt.

Het huidige stelsel van wetten en regels op het terrein van bouwen, ruimte, natuur, monumenten en milieu is niet zozeer opgebouwd vanuit de positie van de burger, het bedrijf en hun activiteiten ('van buiten naar binnen'), maar veeleer vanuit de organisatie van de overheid en de behartiging van de in de diverse wetten neergelegde publieke belangen. Degene die een activiteit wil ondernemen heeft daardoor veelal te maken met een grote verscheidenheid aan toestemmingsvereisten, die over veel wettelijke regelingen zijn verspreid, en die elk een eigen bevoegd gezag, indieningsvereisten, ambtelijk loket, adviesinstantie, inspraakprocedure, beoordelingscriteria, afhandelingstermijn, legesheffing, bezwaar- en beroepsprocedure kennen.

Met de introductie van de omgevingsvergunning beoogt de Wabo de dienstverlening aan de burger en het bedrijfsleven te verbeteren door:

- Eén loket
- Eén indieningformulier (ICT)¹
- Eén bevoegd gezag (één aanspreekpunt)
- Eén uniforme, en in het algemeen ook kortere procedure²
- Eén procedure voor bezwaar en beroep
- Eén handhavend bestuursorgaan

De omgevingsvergunning leidt tot vermindering van het aantal vergunningstelsels. Het wetsvoorstel integreert een groot aantal (circa 25) vergunning-, ontheffing- en andere toestemmingstelsels tot één omgevingsvergunning. De vergunningaanvrager kan in één besluit – de omgevingsvergunning – lezen of en hoe hij de activiteit mag ondernemen. Dit leidt tot een vermindering van het aantal vergunningen met ca. 200.000 en een administratieve lastenreductie van ca. 33 miljoen euro. De omgevingsvergunning heeft een grote reikwijdte: het gaat niet alleen om vergunningstelsels in rijksregelingen van meerdere departementen, zoals de milieuvergunning, bouwvergunning, monumentenvergunning en natuurbeschermingswetvergunning, maar ook om vergunningstelsels in provinciale en gemeentelijke verordeningen.

De bestaande beschermingsniveaus staan niet ter discussie. De criteria voor de verlening van de omgevingsvergunning voor een project zijn in principe gelijk aan de criteria die thans van toepassing zijn voor de betrokken activiteiten. De positie van derdebelaagden wordt niet aangetast. Inhoudelijk vindt dezelfde toetsing plaats, maar gelijktijdig in plaats van op verschillende, in de tijd uit elkaar liggende momenten.

De integratie van toestemmingsvereisten vindt plaats met instandhouding van de bestaande toetsingskaders. Dit heeft tot gevolg dat de inhoudelijke beoordeling van een aanvraag om een omge-

¹ Eén indieningformulier voorkomt voor een aantal gegevens dubbel werk.

² Twee varianten: de reguliere of de uitgebreide procedure.

vingvergunning zal plaatsvinden aan de hand van de toetsingskaders die in de verschillende specifieke wetten zijn uitgewerkt. Waar in het huidige systeem het toetsingskader aanleiding geeft tot weigering van de toestemming dan wel het stellen van voorschriften, zal dat onder de vigeur van de Wabo niet anders zijn. Wel is het zo dat in de toekomst in één keer een besluit zal worden genomen waar nu nog, veelal achtereenvolgens, verschillende besluiten genomen worden.

Zo zal bijvoorbeeld een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit nog steeds aan het bestemmingsplan moeten worden getoetst. Het bestemmingsplan blijft een toetsingskader voor bouwen, maar behoudt zijn wettelijke grondslag in de Wet ruimtelijke ordening (Wro). Ook het Bouwbesluit 2003 kan als voorbeeld worden genoemd. In het wetsvoorstel is bepaald dat deze AMvB een toetsingskader vormt voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, maar de wettelijke grondslag blijft in de Woningwet (Ww). De toetsing aan het belang van de bescherming van het milieu (thans opgenomen als belang waaraan de vergunning in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) wordt getoetst) komt met zoveel woorden in de Wabo terug als te beschermen belang. In de invoeringwet zal telkenmale de verhouding van het wetsvoorstel en de resterende delen van de onderliggende wetten worden aangegeven.

De Wabo brengt geen verandering in het niveau van bescherming van de betrokken belangen. Bij activiteiten met betrekking tot de fysieke leefomgeving kan het gaan om zeer verschillende belangen: natuurwaarden, het belang van de bescherming van het milieu, het belang van een goede ruimtelijke ordening enz. Ook kan het daarbij gaan om meer specifieke belangen van gezondheid, veiligheid en duurzaamheid. Op het terrein van de Wabo zijn voorts een groot aantal EU-richtlijnen van kracht. Het betreft hier onder meer de Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC) -richtlijn³ die de verplichting voor de lidstaten van de EU bevat om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door middel van een integrale milieuvergunning, de Seveso-richtlijn⁴, de Habitatrichtlijn⁵ en Vogelrichtlijn⁶.

In de verschillende wetten en verordeningen, waarvan toestemmingsvereisten worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning, is aangegeven welke bestuursorganen primair verantwoordelijk zijn voor het borgen van de betrokken belangen. Het bestuursorgaan dat wordt belast met de vergunningverlening in het kader van de Wabo dient deze belangen te betrekken bij de vergunningverlening. Aan de bestuursorganen die op grond van de verschillende wettelijke regelingen primair verantwoordelijk zijn voor het borgen van bepaalde belangen, wordt – voor zover zij niet met de vergunningverlening worden belast - in de Wabo de bevoegdheid toegekend om te adviseren, dan wel een verklaring van geen bedenkingen af te geven m.b.t. verlening van de omgevingsvergunning. Ook kunnen zij verzoeken om handhavend op te treden tegen overtreding van een vergunning.

Ook aan de Wabo ligt, evenals dat nu al bij de daaronder vallende wetten het geval is, het uitgangspunt ten grondslag dat de uitvoering zo veel mogelijk gedecentraliseerd plaatsvindt. De uitvoering vindt alleen op centraal niveau plaats waar daarvoor expliciete redenen zijn. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke deskundigheid (mijnen) of algemeen belang (defensieterrainen). De andere kant van deze (verregaande) gedecentraliseerde uitvoering is dat, zoals in paragraaf 5.1 nader wordt toegelicht, er een zekere mate van toezicht moet plaatsvinden. Dit toezicht hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement voor het gekozen systeem van decentrali-

³ Richtlijn (EG) nr. 96/61 van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

⁴ Richtlijn nr. 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende beheersing van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG 1997, L10).

⁵ Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

⁶ Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

satie (systeemverantwoordelijkheid). Het parlement spreekt de betrokken ministers immers aan op (de mogelijkheid van) een toereikende bewaking van de aanwezige, ook voor het parlement zwaarwegende, belangen, zoals een goede uitvoering van internationale verplichtingen, rijksbelangen, de veiligheid en de gezondheid van de burger of de kwaliteit van de handavingsstructuur vanuit landsdekkend oogpunt.

De volgende recente voorbeelden zijn hiervan een illustratie.

- De Tweede Kamer heeft op 7 juni 2006 aan de Minister van VROM verzocht de veiligheidssituatie met betrekking de buisleiding bij de stadsgevangenis Rotterdam te bezien. Nabij de stadsgevangenis is een leidingenstrook gelegen. Binnen deze leidingenstrook is sprake van transport van diverse gevaarlijke stoffen, waaronder aardgas en propeen onder hoge druk en kerosine. De gemeente Rotterdam is primair bevoegd voor het toezicht op de naleving bij de stadsgevangenis. Na onderzoek heeft de minister bij brief van 29 augustus 2006 aan de Kamer bericht dat het Inspcetoraat-Generaal VROM van oordeel is dat, ook op grond van de nieuwe inzichten, er geen aanleiding is om op dit moment aanvullende maatregelen van de gemeente te verlangen. Gelet op de vigerende beheersmaatregelen is er sprake van een gecontroleerde situatie. In afwachting van de nieuwe (definitieve) beoordeling zal de Inspectie de situatie onder de aandacht houden.
- De Tweede Kamer hecht veel belang aan de jaarlijkse rapportages van het Inspcetoraat-Generaal VROM over de integrale gemeenteonderzoeken. Daarmee wordt landelijk een goed inzicht geboden in de stand van zaken betreffende beleid, programmering en uitvoering van de VROM wet- en regelgeving. In het AO handhaving van 7 juni 2006 heeft de heer Krähe (PvdA), naar aanleiding van de aan de Kamer toegezonden *Jaarrapportage gemeentenderzoeken 2005*, aangegeven dat gemeenten gestimuleerd dienen te worden zich aan hun eigen regels te houden. Daartoe zou de Minister van VROM op korte termijn met een openbare landelijke lijst moeten komen van alle gemeenten die het goed en die het slecht doen.
- Op 28 oktober 2005 heeft de Tweede Kamer aan de staatssecretaris verzocht om, gelet op de problematiek van het ontbreken van asbestvrijverklaringen bij de afgifte van sloopvergunningen door gemeenten, dit te bezien in het kader van de interventiestrategie Asbest.

3. Inventarisatie toezichtarrangementen

Omdat de omgevingsvergunning tot stand komt door de integratie van een groot aantal toestemmingsvereisten in één wettelijk kader moest bij de invulling van dit onderdeel een keuze worden gemaakt. Besloten is de doorlichting wat betreft de bestaande toezichtarrangementen te beperken tot de belangrijkste wetten die wat betreft de toestemmingen deel gaan uitmaken van de Wabo. Onderstaande inventarisatie voor de bestaande specifieke toezichtarrangementen gaat daarom in op de milieuwetgeving (paragraaf 3.1) en de bouwparagraaf van de Ww (paragraaf 3.2). Wat betreft de Wro (het projectbesluit, thans nog artikel 19 Wro) wordt verwezen naar de doorlichting in dat kader. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de specifieke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Wabo.

3.1 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de milieuwetgeving

3.1.1 De milieuvergunningverlening

Aanwijzing Minister van VROM

De Minister van VROM kan een aanwijzing geven ten aanzien van de aanvraag om een vergunning en ten aanzien van een verleende vergunning (artikel 8.27 Wm). Het betreft een interventie-instrument.

Een aanwijzing moet plaatsvinden in het algemeen belang. De aanwijzing moet b.v. strijdigheid met verbindende internationale regelgeving of anderszins zwaarwegende belangen op het terrein van het milieu opheffen of voorkomen. Daarnaast kan de inzet van het aanwijzingsinstrument soms nodig zijn om in bijzondere gevallen, waarin ook andere dan milieubelang in het geding kunnen zijn, “knopen door te hakken” teneinde impasses die een slagvaardig overheidsbeleid kunnen belemmeren, te doorbreken. Voor zover het gaat om een aanwijzing ten aanzien van een vergunningaanvraag, geldt dat het stadium waarin de aanwijzing wordt gegeven vroeg in de tijd ligt en gericht is op de beïnvloeding van het te nemen besluit.

Aanwijzing GS

GS kunnen een aanwijzing geven aan burgemeester en wethouders met het oog op coördinatie met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) (artikel 8.31a Wm). Het betreft een interventie-instrument gericht op de afstemming van de te verlenen milieuvergunning en Wvo-vergunning in het belang van de bescherming van het milieu. De aanwijzing kan alleen op verzoek van het Wvo-bevoegde gezag worden gegeven.

De aanwijzing is gericht op beïnvloeding van het te nemen besluit. Van correctie van een genomen besluit is geen sprake. De aanwijzing draagt bij aan een afgestemde en snellere definitieve besluitvorming. De toetsing vindt plaats aan het specifieke belang van de bescherming van het milieu.

Voordat een aanwijzing wordt gegeven moet overleg plaatsvinden met het bevoegde gezag. Er gelden geen specifieke informatie- of verantwoordingsverplichtingen.

3.1.2 Organisatie van de handhaving

Aanwijzing GS aan gemeenten en waterschappen

Deze aanwijzing betreft de uitvoering van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer (artikel 18.3d Wm en de Handreiking aanwijzingsbevoegdheden welke is vastgesteld als beleidsregel door de Minister van VROM en de provincies). De aanwijzing is een bestuurlijke interventie.

Bij genoemde amvb zijn (minimum)kwaliteitseisen gesteld aan de organisatie van de handhavingsprocessen van rijk, provincie, gemeente en waterschap. GS kunnen een aanwijzing aan B&W of het dagelijks bestuur van een waterschap (d.b.) geven als sprake is van een tekortschietende uitvoering van die kwaliteitseisen. De aanwijzingsbevoegdheid functioneert als een stok-achter-de-deur en is gericht op een individuele gemeente of waterschap. Over het voornemen tot het geven van een aanwijzing moet bestuurlijk overleg plaatsvinden met B&W of het d.b. Er gelden geen specifieke informatie- of verantwoordingsverplichtingen jegens GS.

Opleggen gemeenschappelijke regeling door GS

GS kan gemeenten en waterschappen een gemeenschappelijke regeling opleggen m.b.t. de organisatie van de handhaving (artikel 18.3e Wm en Handreiking aanwijzingsbevoegdheden). De aanwijzing is een bestuurlijke interventie. De aanwijzingsbevoegdheid van GS is als een stok-achter-de-deur in de Wm opgenomen omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) niet meer voorziet in de mogelijkheid van het opleggen van een verplichte gemeenschappelijke regeling.

De gedachte bij het schrappen van deze mogelijkheid uit de Wgr was dat in voorkomende gevallen de bijzondere wet (en dus niet de taakverwaarlozingsregeling van de Gemeentewet) in een opleggingsmogelijkheid zou moeten voorzien. Deze gebiedsgerichte aanwijzing kan worden gegeven als GS hebben vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de wettelijke kwaliteitseisen in de provincie onvoldoende gewaarborgd is. De aanwijzing beoogt ook te bewerkstelligen dat gemeenten die de kwaliteitseisen correct (kunnen) uitvoeren, samenwerken met minder goed functionerende gemeenten. In de Handreiking aanwijzingsbevoegdheden is opgenomen dat deze 'gebiedsgerichte' aanwijzing niet wordt gegeven als het probleem met een 'individuele' aanwijzing kan worden aangepakt. Over het voornemen tot het geven van een aanwijzing moet bestuurlijk overleg plaatsvinden met de betrokken B&W of betrokken d.b. van het waterschap. Voor het aanwijzen van een waterschap is de instemming van de Ministers van V&W en van VROM vereist. Er gelden geen specifieke informatie- of verantwoordingsverplichtingen jegens GS

Aanwijzing door de Minister van VROM aan GS m.b.t. de organisatie hun handhaving

De Minister van VROM heeft de mogelijkheid de provincies m.b.t. de uitvoering van het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer inzake de organisatie van hun handhavingsprocessen een aanwijzing te geven (artikel 18.3f Wm en (de beleidsregel) Handreiking aanwijzingsbevoegdheden). De aanwijzing is een bestuurlijke interventie.

Zoals eerder aangegeven heeft GS een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van gemeenten en waterschappen.

Aanwijzing door de Minister van VROM aan GS m.b.t. hun regierol

De aanwijzing van de Minister van VROM aan de provincie kan ook betrekking hebben op het provinciale aanwijzingsbeleid jegens een individuele gemeente, het beleid met betrekking tot de gebiedsgerichte aanwijzing, of de provinciale coördinatie van de uitvoering van de wettelijke kwaliteitseisen door gemeenten. Hier is dus sprake van een getrappt systeem. Over het voornemen tot het geven van een aanwijzing moet bestuurlijk overleg plaatsvinden met GS. Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Algemene wet bestuursrecht (Awb) is de interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaar bevoegd om inlichtingen en inzage van gegevens en bescheiden te vorderen (artikel 21.3, tweede lid, Wm).

3.1.3 Kwaliteit van de handhaving in concrete situaties

Verzoek om een handhavingsbeschikking

Een belanghebbende (waaronder het Inspectoraat-Generaal VROM) kan het bevoegd gezag verzoeken een handhavingsbeschikking te geven (artikel 18.14, eerste lid, Wm). Een handhavingsver-

zoek kan de uitkomst zijn van een beoordeling van de kwaliteit van een concreet handhavend optreden van GS of B&W.

Het instrument blijkt in de praktijk nodig te zijn om te kunnen bewerkstelligen dat het bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid neemt en bestuursrechtelijk handhavend optreedt tegen overtredingen van de milieuregelgeving. Het gaat om situaties waarin sprake is van een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk waarbij de toestand van het milieu in het geding kan zijn. Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb is de interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaar bevoegd om inlichtingen en inzage van gegevens en bescheiden te vorderen (artikel 21.3, tweede lid, Wm). Artikel 18.14, tweede lid, Wm betreft een bijzondere situatie waarin sprake is van niet-naleving van het bij of krachtens de Wm bepaalde met betrekking tot de continuïteit van het beheer van afvalstoffen of de capaciteit van de voorzieningen voor het beheer van afvalstoffen. De Minister van VROM kan dan het bevoegd gezag verzoeken om een handhavingsbeschikking te geven en het bevoegd gezag is dan gehouden zulks te doen.

Vorderingsbevoegdheid en in-de-plaats-treding door de Minister van VROM

Dit interventie-instrument is gericht op handhavingsbeschikkingen (artikel 18.8a Wm).

Dit instrument is nodig om het hoofd te kunnen bieden aan een bevoegd gezag dat weigerachtig is om een handhavingsbeschikking te nemen of weigert een genomen handhavingsbeschikking uit te voeren (dus een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk). Met het eerdergenoemde verzoek om handhaving op grond van artikel 18.14, eerste lid, Wm kan (via de rechter) weliswaar worden afgedwongen dat het bevoegd gezag een handhavingsbeschikking neemt. Niet kan worden afgedwongen dat het bevoegd gezag een genomen handhavingsbeschikking ook daadwerkelijk uitvoert. De vorderingsbevoegdheid kan dit als stok-achter-de-deur wel bewerkstelligen. De beperking van de vorderingsbevoegdheid tot de gevallen waarin de bescherming van het milieu handhavend optreden noodzakelijk maakt, heeft tot gevolg dat de minister zijn vorderingsbevoegdheid niet kan gebruiken om handhaving af te dwingen in gevallen dat het belang van de bescherming van het milieu geen optreden vergt. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn in gevallen waarin alsnog legalisatie mogelijk is. De opzet van de vorderingsbevoegdheid (met de mogelijkheid van plaatsvervangend optreden door de minister op kosten van het weigerachtige orgaan) is zodanig dat het instrument als stok-achter-de-deur functioneert. De regeling van de vorderingsbevoegdheid is zo opgezet dat de minister zonodig in een concrete situatie binnen 24 uur in de plaats van het nalatige bestuursorgaan kan optreden in het belang van de bescherming van het milieu. Over het voornemen tot het geven van een vordering moet bestuurlijk overleg plaatsvinden met het bevoegd gezag. Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb is de interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaar bevoegd om inlichtingen en inzage van gegevens en bescheiden te vorderen (artikel 21.3, tweede lid, Wm).

3.1.4 Interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren

Aanwijzing Minister van VROM

Op grond van artikel 21.3 Wm wijst de Minister van VROM ambtenaren aan die zijn belast met het toezicht op de uitvoering en de handhaving van het bij of krachtens de Wm bepaalde. Het betreft de ambtenaren van het Inspectoraat-Generaal VROM.

Deze ambtenaren hebben de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15-5:17 en 5:20 van de Awb. Bij ministeriële regeling kan de gegevensverstrekking door de onder toezicht gestelden aan de ambtenaren worden geregeld. Op dit moment geldt de Regeling gegevensverstrekking Wm aan het Inspectoraat-Generaal VROM (Stcrt. 2005, nr. 196, pag. 25). Op grond van deze regeling is de informatieplicht van gemeenten en provincies beperkt tot de door de regionale inspecteur aangegeven (categorieën van) inrichtingen.

3.2 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de bouwparagraaf van de Woningwet

De Ww omvat voorschriften van volkshuisvestelijke aard en voorschriften over 'het bouwen'. Het bouwen is gereguleerd in wat wel genoemd wordt 'de bouwparagraaf van de Woningwet'. Het gaat hier primair om de eerste vier hoofdstukken en afdeling 2 van hoofdstuk 6 van de Ww. In het navolgende wordt een beschrijving gegeven van deze bouwparagraaf van de Ww, waarna vervolgens wordt ingegaan op de specifieke toezichtarrangementen die op dit terrein bestaan.

3.2.1 De bouwparagraaf van de Woningwet

De eerste twee hoofdstukken van de Woningwet bevatten (naast de begripsomschrijvingen uit hoofdstuk I) de basis voor de materiële bouwregelgeving. Zo bevat artikel 2 de grondslag voor het Bouwbesluit 2003. In deze amvb zijn voorschriften opgenomen met betrekking tot het bouwen (de zogenoemde nieuwbouwvoorschriften) en voorschriften voor de staat van bestaande bouwwerken (voorschriften voor bestaande bouw).

Artikel 8 bevat de grondslag voor de gemeentelijke bouwverordening. De onderwerpen ten aanzien waarvan in deze medebewindsverordening regels opgenomen dienen te worden zijn limitatief opgesomd in artikel 8. Het gaat onder meer om voorschriften met betrekking tot:

- het gebruik van bouwwerken, waaronder in elk geval voorschriften met betrekking tot:
 - de beschikbaarheid van drinkwater en energie,
 - de reinheid,
 - het bestrijden van schadelijk of hinderlijk gedierte,
 - de brandveiligheid,
 - overbewoning,
- het tegengaan van bouwen op verontreinigde grond,
- het slopen, waaronder selectief slopen,
- het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden, onder meer met het oog op de veiligheid op de bouw- of sloopplaats en het tijdstip waarop het werk mag plaatsvinden,
- de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie.

In de bouwverordening kunnen daarnaast voorschriften van stedenbouwkundige aard worden opgenomen. Thans is een amvb in voorbereiding met betrekking tot het brandveilig gebruik van bouwwerken. Ook zal er een landelijke regeling komen voor het slopen van bouwwerken en het bouwen op verontreinigde grond. Met de komst van deze landelijke regelgeving zal op termijn het aantal onderwerpen wat in de bouwverordening geregeld moet worden steeds minder worden.

In artikel 12 is tenslotte bepaald dat de gemeenteraad die de keuze heeft gemaakt om (al dan niet in bepaalde delen van het grondgebied) welstandstoezicht uit te oefenen, een welstandsnota moet vaststellen met beleidsregels die criteria bevatten die worden toegepast bij de welstandsbeoordeling van bouwwerken waarvoor een bouwvergunning wordt aangevraagd. Tevens kunnen in de welstandsnota criteria worden opgenomen voor het repressieve welstandstoezicht dat op bestaande bouwwerken kan worden uitgeoefend.

In de hierboven genoemde materiële bouwregelgeving (Bouwbesluit 2003, bouwverordening en welstandsnota) wordt onderscheid gemaakt tussen regels die van toepassing zijn op bestaande bouwwerken en regels die van toepassing zijn op nieuw te bouwen bouwwerken. De binding van die regels komt tot stand via een tweetal in de Ww opgenomen stelsels. In hoofdstuk III van de Ww is een stelsel opgenomen voor de naleving van de voorschriften voor bestaande bouwwerken, dat is opgebouwd rondom het instrument van de aanschrijving. Met name dit hoofdstuk met aanschrijvingsbevoegdheden wordt met een wijziging van de Woningwet (inzake verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, Kamerstukken I, 2005/06, 29 392) ingrijpend gewij-

zigt met als uitgangspunt een scherpere verantwoordelijkheidstoedeling voor de naleving van de materiële bouwregelgeving aan eigenaren van bouwwerken (het wetsvoorstel is inmiddels door de Eerste Kamer aanvaard en de verwachting is dat het op 1 april 2007 in werking treedt). In hoofdstuk IV is het stelsel opgenomen voor de naleving van de voorschriften voor nieuw te bouwen bouwwerken dat is opgebouwd rond het instrument van de bouwvergunning. Ook ten aanzien van de bouwvergunning leidt de nieuwe Ww tot een aanscherping van de eigen verantwoordelijkheid voor degene die gaat bouwen.

Hoofdstuk VI bevat thans bepalingen met betrekking tot het toezicht op de volkshuisvesting, waaronder begrepen het interbestuurlijk toezicht door het Rijk op de uitvoering en handhaving van de bouwregelgeving (artikel 94) en een bijzondere regeling voor het instellen door burgemeester en wethouders van een bouw- en woningtoezicht dat onder meer belast is met het toezicht op de naleving van de bouwregelgeving en onderzoeken van de staat van de volkshuisvesting. Met eerder genoemde wijziging van de Ww wordt een nieuwe afdeling ingevoegd ten behoeve van de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving. Deze afdeling is naar inhoud en opzet zoveel mogelijk identiek gemaakt aan de handavingsparagraaf uit de nieuwe Wro. In deze nieuwe paragraaf is, gelijk aan de huidige Ww maar dan wel meer expliciet omschreven, de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving van de bouwregelgeving opgedragen aan het college van burgemeester en wethouders. Nieuw in dit verband is dat het college jaarlijks zijn voornemens bekend moet maken met betrekking tot de wijze waarop zij voornemens is om uitvoering te geven aan haar handhavingstaak. Daarnaast dient door het college jaarlijks aan de gemeenteraad verslag te worden uitgebracht van de wijze waarop het voorgaande jaar uitvoering is gegeven aan de handhavingstaak. Nieuw is ook dat er voor de minister, gelijk aan de nieuwe Wro, een bevoegdheid is opgenomen om van burgemeester en wethouders te vorderen dat zij handhavend optreedt tegen een overtreding van de bouwregelgeving indien dat dringend is geboden. Deze bevoegdheid gaat over op de minister indien burgemeester en wethouders niet of niet volledig gevolg geven aan de vordering.

3.2.2 Specifieke toezichtarrangementen op het terrein van de bouwregelgeving

In de huidige Ww is voor wat betreft de bouwregelgeving slechts één specifiek toezichtarrangement opgenomen, te weten de regeling voor het interbestuurlijke toezicht in artikel 94. Ingevolge dit artikel zijn de bij besluit van de Minister van VROM aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de uitvoering en de handhaving van het bij of krachtens de Ww bepaalde. Deze ambtenaren beschikken over de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15-5:17 en 5:20 van de Awb. Met de genoemde wijziging van de Ww wordt daar voor de bouwregelgeving een eerder genoemde vorderingsbevoegdheid aan toegevoegd.

Interbestuurlijk toezicht

Het interbestuurlijk toezicht op de bouwregelgeving vindt zijn grondslag in het huidige artikel 94 Ww. Deze grondslag is zowel bestemd voor de bouwparagraaf als het volkshuisvestelijke gedeelte van de Ww. Deze opzet lijkt uitsluitend historisch verklaarbaar te zijn. De Ww is in 1901 opgezet als volkshuisvestingswet. Het aanvankelijke interbestuurlijke toezicht in de Ww bestond feitelijk alleen uit een rijkstoezicht op de volkshuisvesting. Dit toezicht hield, zeker in de naoorlogse periode van de wederopbouw en de grote woningbouwopgaven, voornamelijk verband met de rijksgeldstromen. Pas aan het einde van de jaren negentig van de vorige eeuw is er door de toenmalige Inspectie voor de Volkshuisvesting (IVH) voor het eerst inzet gepleegd op het terrein van de bouwregelgeving en dan nog alleen voor zover het de woningbouw betrof. Inspectieonderzoeken toonde aan dat de vergunningverlening en het toezicht op de naleving op het terrein van de bouwregelgeving gebrekkig was. De algemene conclusies waren dat gemeenten hun organisatie onvoldoende op orde hadden om de

hun opgedragen eerstelijns handhavingstaak adequaat uit te voeren. Gebrek aan doelmatigheid en expertise leidde tot onvoldoende uitvoering van wettelijke taken. Zorgwekkend daarbij, zo werd vastgesteld, was dat ook op essentiële onderwerpen als veiligheid en gezondheid (constructie, ventilatie, brandveiligheid, asbest) en op onderwerpen met een hoge politiek-maatschappelijke prioriteit zoals de energieprestatie coëfficiënt, het toezicht tekort schoot. Hierop werd, mede onder druk van de Tweede Kamer, onder meer besloten om het interbestuurlijk toezicht op gemeenten te intensiveren en het inspectieprogramma van de IVH te versnellen zodat in 2003 alle gemeenten aan een inspectieonderzoek zouden zijn onderworpen en er met de IVH de nodige verbeterafspraken zouden zijn gemaakt. Naar aanleiding van de cafébrand in Volendam, op basis van een aanbeveling van de commissie Alders, is besloten om het interbestuurlijke toezicht op de bouwregelgeving niet alleen maar op woningen te richten maar ook op andere type gebouwen zoals bijeenkomstgebouwen en andere utiliteitsbouwwerken. Zoals hiervoor beknopt beschreven heeft het interbestuurlijke toezicht op de bouwregelgeving zich pas in de laatste tien jaar ontwikkeld.

Vorderingsbevoegdheid en in-de-plaatsreding door de Minister van VROM

De vorderingsbevoegdheid zoals die met de genoemde wijziging van de Ww wordt geïntroduceerd, komt direct voort uit de toepassingspraktijk van het interbestuurlijk toezicht op de bouwregelgeving. Met de introductie van de vorderingsbevoegdheid wordt gevolg gegeven aan een wens van de Tweede Kamer, die tijdens het Algemeen Overleg van 11 mei 2000 inzake het inspectierapport bouwregelgeving 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 67) nadrukkelijk om een sanctiemiddel heeft gevraagd waarmee nalatige gemeenten van rijkswege kunnen worden aangesproken. De huidige mogelijkheden om in het kader van het interbestuurlijk toezicht nalatige gemeenten aan te spreken werden door de Tweede Kamer als te beperkt beoordeeld. Het voornaamste middel dat ter beschikking staat is het uitoefenen van bestuurlijke pressie, teneinde burgemeester en wethouders te bewegen om ten aanzien van een overtreding tot handhaving over te gaan. Indien dit bestuurlijke traject niet tot het gewenste effect leidt, rest de minister thans niets anders dan gebruik te maken van de generieke door het bestuursrecht geboden mogelijkheid om het college van burgemeester en wethouders schriftelijk te verzoeken om handhavend op te treden. In geval van een weigering van burgemeester en wethouders kan de minister hiertegen bezwaar maken en vervolgens beroep en hoger beroep instellen. In dit bestuursrechtelijke traject is de positie van de minister gelijkwaardig aan de positie van iedere andere belanghebbende. Om gemeenten bij een falende handhaving meer adequaat te kunnen aanspreken, is gezocht naar een aanvullend instrument voor het interbestuurlijk toezicht waarbij de minister meer dwang zou kunnen uitoefenen richting nalatige gemeenten. Naar aanleiding van een onderzoek uitgevoerd door het Instituut voor Bouwrecht en het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit van Utrecht⁷ is gekozen voor de vorderingsbevoegdheid. Met de introductie van deze vorderingsbevoegdheid beschikt de minister over een slagvaardiger instrument om, met name ter voorkoming of beëindiging van een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, een gemeente tot handhaving te bewegen, waarbij als ultimum remedium de minister zelf tot toepassing van bestuursdwang kan overgaan. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de door de Tweede Kamer geuite wens.

3.3 Specifieke toezichtarrangementen in het wetsvoorstel Wabo

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven integreert de Wabo een groot aantal toestemmingstelsels uit onder meer Wm, Ww en Wro - met de eigen verschillende systemen van interbestuurlijk toezicht - tot één stelsel. Daarbij was de keuze tussen het creëren van een nieuw stelsel van nalevings- en

⁷ Dr.ir. A.G. Bregman, Prof. mr. P.J.J. van Buuren, Prof. mr. D.A. Lubach en mw. Mr. A.Z.R. Koning, Verbetering Bestuursrechtelijke handhaving Bouwregelgeving, juni 2001, Instituut voor Bouwrecht en het Instituut voor Staats- en Bestuursrecht van de Universiteit van Utrecht.

interbestuurlijk toezicht of het in de Wabo voortbouwen op één van de bestaande stelsels. Om redenen die hierna worden toegelicht, is gekozen is voor het laatste.

Momenteel zijn verschillende overheden belast met de bestuursrechtelijke handhaving van de diverse toestemmingen die in de omgevingsvergunning zullen opgaan. Over het algemeen zijn dat de bestuursorganen die bevoegd zijn de hiervoor bedoelde besluiten te nemen. Zo zijn gedeputeerde staten bevoegd een milieuvergunning te verlenen aan een inrichting voor het verbranden van de van buiten de inrichting afkomstige bedrijfs- of gevaarlijke afvalstoffen en zijn burgemeester en wethouders bevoegd een vergunning te verlenen voor de bouw van een woning of het kappen van een boom.

Voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Wabo is hetzelfde basisprincipe gekozen: het bestuursorgaan dat de omgevingsvergunning verleent is ook aangewezen als handhavend gezag.

Het spreekt voor zich dat de handhaving van de omgevingsvergunning op een professionele leest geschoeid en zo integraal mogelijk moet zijn. Er wordt naar gestreefd dat bedrijven en burgers waar mogelijk te maken krijgen met één bevoegd gezag, dat steeds een eenduidige en transparante procedure volgt, met toezichthouders die hun werkzaamheden onderling hebben afgestemd en zonodig met één beschikking tot handhaving komen. Ook de Tweede Kamer heeft bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel Handhavingsstructuur op 8 december 2004⁸ aandacht van de regering gevraagd voor een integrale, in plaats van een tot milieu beperkte, handhaving en daarover een motie aangenomen⁹.

In de Wabo is er voor gekozen voort te bouwen op de met de professionalisering op het gebied van de milieuwethandhaving geboekte vooruitgang en de neerslag daarvan in de milieuregelgeving. De belangrijkste redenen hiervoor zijn de volgende:

- De verbreding van de kwaliteitsimpuls voor de handhaving van de milieuwetgeving naar de handhaving van de Ww en de Wro was al eerder de bedoeling (2003). Dit instrumentarium werd toen al gezien als een mogelijkheid om tekorten in de handhaving voor bouwen en ruimtelijke ordening aan te pakken. Dit werd ook bij het opstellen van de Wabo nog steeds zo gezien. Diverse bestuursorganen hebben hun handhavingsorganisatie momenteel al uit eigen beweging zo ingericht dat de handhaving van de VROM-wetgeving zoveel mogelijk integraal plaatsvindt.
- Voorkomen dat de op milieuterrein geboekte vooruitgang in de handhaving en de op dit punt ook door de Tweede Kamer ondersteunde beleid bij de integratie in de Wabo verloren zou gaan.
- De provinciale bestuursovereenkomsten laten zien dat de samenwerking bij de handhaving en de regiefunctie van de provincie, gericht op de vier kleursporen (grijs-milieuregelgeving, blauw-waterregelgeving, rood-regelgeving ruimtelijke ordening en groen-natuurregelgeving) steeds meer gemeengoed beginnen te worden.

De bestuursrechtelijke handhaving van het omgevingsvergunningstelsel zal ook van toepassing zijn op de handhaving van een aantal andere, in artikel 5.1 genoemde, wetten op het terrein van het omgevingsrecht, waaronder diverse milieuwetten, de Ww en de Wro. De reikwijdte van het hoofdstuk Handhaving wordt daarmee breder dan de reikwijdte van het hoofdstuk omgevingsvergunning¹⁰. In dit kader is bijvoorbeeld besloten ook de Monumentenwet 1988 onder de reikwijdte van dit hoofdstuk te brengen. Hierdoor kan naar verwachting een belangrijke impuls worden gegeven aan een eenduidige en zo integraal mogelijke handhaving van deze regelgeving.

8 Handelingen II 8 december 2004, 32-2147 tot en met 2153.

9 Kamerstukken II 2004/05 29 285, nr. 12.

10 Een groot deel van deze wetten valt thans al onder de reikwijdte van hoofdstuk 18 van de Wm.

Wat betreft de handhaving van de Ww en de Wro wordt er op gewezen dat het reeds bij de voorbereiding van de Wet handhavingsstructuur in 2003 in de bedoeling lag om de in de Wm op te nemen bepalingen inzake de handhavingsstructuur van toepassing te verklaren in die wetten. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel handhavingsstructuur is daar toen van afgezien. In het nader rapport is destijds overwogen dat het op dat moment te vroeg was voor de conclusie dat er behoefte bestaat aan toepassing van artikelen uit het wetsvoorstel handhavingsstructuur op de handhaving van deze wetten. In het nader rapport werd wel gewezen op het Project modernisering van de VROM-regelgeving, waarin de behoefte aan toepassing nader zou worden verkend en waarin zou worden bezien hoe eventueel zou kunnen worden voorzien in wettelijke regeling ter zake. Hieruit is het idee ontstaan om de handhaving van genoemde wetten mee te nemen bij de omgevingsvergunning. In het nader rapport bij het wetsvoorstel handhavingsstructuur is voorts het streven genoemd naar een zo veel mogelijk integrale handhaving van de milieu-, ruimte- en bouwregelgeving. Deze brede benadering van de handhaving werd al in 2000 zichtbaar in de provinciale bestuursovereenkomsten milieuwethandhaving, waarin de handhavingpartners de nodige ambities voor een integrale handhavingsstructuur hebben neergelegd. Verder is op rijksniveau overgegaan tot integratie van de Inspectie Milieuhygiëne, de Inspectie Ruimtelijke Ordening en de Inspectie Volkshuisvesting in het Inspectoraat-Generaal VROM (per 1 januari 2002).

Recentelijk heeft het parlement ingestemd met het in de Ww en de Wro opnemen van juridische instrumenten met het oog op de noodzakelijke versterking van de handhaving, die deels overeenkomen of vergelijkbaar zijn met de juridische instrumenten die opgenomen zijn in de Wm en de Wabo:

- Vorderingsbevoegdheid minister tot handhaving (art. 100b Ww en artikel 7.8 van de Wro)
- Jaarlijks kenbaar maken van handhavingsvoornemens en jaarlijks verslag doen m.b.t. handhaving (art. 100c Ww en art. 10.1 van de Wro).

Bovendien is een Handreiking handhaving bouwregelgeving tot stand gekomen die grote inhoudelijke overeenkomsten vertoont met de kwaliteitseisen handhaving die gelden op grond van de Wm.

Het is duidelijk dat naarmate de sturingsfilosofie met betrekking tot de handhaving op de drie beleidsterreinen meer eenduidig wordt, ook de wettelijke regeling van de handhaving, met inbegrip van de sturing daarvan, op die terreinen aan eenduidigheid kan winnen.

Ook in de Wabo staan derhalve kwaliteitseisen met betrekking tot de organisatie van de handhaving van het omgevingsrecht centraal. Deze kwaliteitseisen zullen worden opgenomen in het Besluit omgevingsrecht dat met betrekking tot dit onderdeel van het besluit wordt gebaseerd op artikel 5.3 van de Wabo. In december 2006 is een voorontwerp van dit besluit voor commentaar toegezonden aan een aantal organisaties en instanties, waaronder de VNG en het IPO.

Op grond van artikel 5.4 van de Wabo dragen GS zorg voor de coördinatie van de organisatie van de handhavingsprocessen door B&W, het d.b. en GS. Het gaat hier niet om de coördinatie van (de inhoud van) het daadwerkelijke handhavende optreden door deze bestuursorganen of hun toezichthouders maar om coördinatie van de organisatie van de handhaving, voortbouwend op de regierol van de provincies bij de totstandbrenging van de bestuurlijke overeenkomsten over de milieuwethandhaving.

De Minister van VROM draagt zorg voor de coördinatie van de organisatie van de handhavingsprocessen door genoemde bestuursorganen voor zover die coördinatie van meer dan provinciaal belang is.

Ter uitvoering van hun coördinatietaken beschikken GS over de hierna onder 3 en 4 beschreven aanwijzingsbevoegdheden. De Minister van VROM beschikt over de onder 5 beschreven aanwijzingsbevoegdheden.

De in de Wabo voorkomende toezichtarrangementen zijn de volgende.

- De bevoegdheid van de Minister van VROM om een aanwijzing te geven ten aanzien van de aanvraag van een vergunning en ten aanzien van een verleende vergunning (artikel 2.36 Wabo)
- De bevoegdheid van GS om een aanwijzing te geven aan burgemeester en wethouders met het oog op coördinatie met de Wvo (artikel 3.20 Wabo)
- De aanwijzing van GS aan gemeenten en waterschappen m.b.t. de organisatie van de handhaving (artikel 5.7 Wabo)¹¹
- Het opleggen van een gemeenschappelijke regeling door GS aan gemeenten en waterschappen m.b.t. de organisatie van de handhaving (artikel 5.8 Wabo)
- De aanwijzing door de Minister van VROM aan de provincies m.b.t. de organisatie van de handhaving door de provincie en m.b.t. het provinciale beleid inzake het hanteren van de bevoegdheden ad 3. en ad 4. (artikel 5.9 Wabo)
- Het verzoek van de inspecteur, het vvgb-orgaan, de betrokken minister, GS of de beheerder van een zuiveringstechnisch werk of het oppervlaktewater om een handhavingbeschikking te nemen (artikel 5.22 Wabo)
- De vorderingsbevoegdheid en in-de-plaatstreding door de Minister van VROM ten aanzien van handhavingbeschikkingen (artikel 5.26 Wabo)
- De aanwijzing door de Minister van VROM van interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren (artikel 5.11 Wabo).

Kortheidshalve wordt verwezen naar de beschrijving van de reeds bestaande specifieke arrangementen in het kader van Wm.

3.4 Rolopvatting toezichthouder

Leidend bij de inrichting van het interbestuurlijk toezicht door het Rijk c.q. VROM, zijn met name de principes van goed toezicht zoals ze in de Kaderstellende Visie op Toezicht II (Minder last, meer effect) van oktober 2005 door het kabinet zijn vastgesteld (selectief, slagvaardig, samenwerkend, onafhankelijk, transparant en professioneel).

De Kaderstellende visie op toezicht vertaalt zich voor het interbestuurlijk toezicht vanuit VROM als volgt.

Selectief. Door toepassing van risicoanalyse wordt het mogelijk om te inspecteren op thema's met de grootste risico's en het grootste effect. Door gebruik te maken van andere vormen van (horizontale) verantwoording houdt het Inspectoraat-Generaal VROM de toezichtlasten laag.

Slagvaardig. Door effectief gebruik maken van vooral instrumenten als Compliance Assistance wordt het lerend vermogen van de medeoverheden vergroot. Maar als het moet is ook juridische interventie, zoals een verzoek tot handhavend optreden, op zijn plaats.

Samenwerkend. Met verwante toezichthouders als de Inspectie Verkeer & Waterstaat, de Voedsel en Warenautoriteit en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid zoekt de VROM Inspectie synergie door middel van gezamenlijke inspectieonderzoeken, delen van informatie en methodeontwikkeling.

Onafhankelijk. Het Inspectoraat-Generaal VROM werkt als signalerend toezichthouder en doet vanuit die rol onafhankelijk onderzoek en stelt haar bevindingen ter beschikking aan anderen zoals de CdK en de Raad. De VROM Inspectie geeft advies over eventuele (juridische) interventies.

Transparant. Het Inspectoraat-Generaal VROM werkt in specifieke projecten en in het jaarplan de strategische keuzen uit. Daarbinnen betreft de Inspectie vertegenwoordigers van medeoverheden bij de keuzes voor programmering van het toezicht. Ook het berichten in openbaarheid over haar toezichtresultaten draagt aan de transparantie bij.

¹¹ Ook in de Wabo staan derhalve kwaliteitseisen met betrekking tot de organisatie van de handhaving van het omgevingsrecht centraal. Deze kwaliteitseisen zullen worden opgenomen in het Besluit omgevingsrecht dat met betrekking tot dit onderdeel van het besluit wordt gebaseerd op artikel 5.3 van de Wabo. De desbetreffende kwaliteitseisen worden momenteel opgesteld als gezamenlijke actie van VROM, VNG en IPO.

Professioneel. Het Inspectoraat-Generaal VROM vergroot de eigen expertise, onder andere vanuit de Inspectoraat-Generaal VROM-academie, en zet in op het vergroten van het lerend vermogen bij medeoverheden. De inspectie past integere inspectiemethoden toe, waartoe hoor en wederhoor behoren.

VROM heeft over de voortgang van de implementatie van de Kaderstellende Visie op Toezicht II gerapporteerd ten behoeve van de eindejaarsbrief 2006 die de Minister van BZK binnenkort aan Tweede Kamer zal sturen.

3.5 Organisatorische voorzieningen

Voor alle bestaande toezichtsvormen geldt dat de Minister van VROM ambtenaren aanwijst die toezien op de uitvoering en de handhaving (interbestuurlijk toezicht) (artikel 21.3 Wm en artikel 94 Ww). Deze ambtenaren (van het Inspectoraat-Generaal VROM) hebben de bevoegdheden van de artikelen 5:13, 5:15- 5:17 en 5:20 van de Awb. Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft tot taak informatie te verzamelen en te beoordelen en voorts om de gemeenten en provincies te adviseren over de verbetering van de wetsuitvoering en het nalevingstoezicht. Bij ministeriële regeling kan de gegevensverstrekking door de onder toezicht gestelden aan de ambtenaren worden geregeld. Het gaat dus om verwerving van informatie en beoordeling. Op dit moment geldt de Regeling gegevensverstrekking Wet milieubeheer aan het Inspectoraat-Generaal VROM (Stcrt. 2005, nr. 196, pag.25). Op grond van deze regeling is de informatieplicht van gemeenten en provincies beperkt tot de door de regionale inspecteur aangegeven (categorieën van) inrichtingen. In de regeling is aangegeven om welke informatie het dan gaat. Voor zover valt na te gaan, hebben de regionale inspecteurs nog geen gebruik gemaakt van hun bevoegdheid om inrichtingen aan te wijzen.

Ingevolge artikel 94, derde lid, van de Ww beschikt de minister ook over een identieke mogelijkheid om bij ministeriële regeling een regeling te geven met betrekking tot gegevensverstrekking. Aan deze mogelijkheid is tot op heden geen invulling gegeven.

Verder kan gewezen worden op de plicht dat een bestuursorgaan aan de Minister van VROM de gegevens verstrekt die de minister nodig heeft ter uitvoering van diens verplichting tot informatieverstrekking o.g.v. artikel 16 van de IPPC-Richtlijn (artikel 21.2a Wm).

In het in voorbereiding zijnde instrumentarium van de Wabo wordt de Minister van VROM belast met het interbestuurlijke (tweedelijns) toezicht op de uitvoering en de handhaving van de besluiten omtrent de omgevingsvergunning. Op deze wijze kan hij invulling geven aan zijn verantwoordelijkheid jegens het parlement voor een goede uitvoering van de medebewindstaken door gemeenten en provincies.

Voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op activiteiten die primair vallen onder de verantwoordelijkheid van een andere minister, komt ook de betreffende minister deze bevoegdheid toe. Eveneens in verband met hun ministeriële verantwoordelijkheid. Bijvoorbeeld de Minister van OCW voor zover het betreft de aspecten van de omgevingsvergunning die betrekking hebben op beschermde monumenten. Het gaat om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein (in dit geval de monumentenzorg). Het feit dat zo'n aspect ook meegaat in de omgevingsvergunning brengt daarin op zich geen verandering. Dit geldt ook voor bijvoorbeeld LNV (verantwoordelijkheid natuurbeheer) in die gevallen dat de toestemming in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 deel uitmaakt van de omgevingsvergunning.

Er wordt op gewezen dat de rol bij het interbestuurlijk toezicht van de andere ministers met name betrekking heeft op het *verzamelen van informatie en beoordeling daarvan* door aangewezen toezichthouders, een en ander gecoördineerd door de Minister van VROM. Hiertoe zullen in het kader van de uitvoering van de omgevingsvergunning afspraken over worden voorbereid. Deze afspraken moeten voorkomen dat ambtenaren van verschillende departementen achterenvolgens met verzoeken om gegevens of inzage in (dezelfde) dossiers bij de gemeenten en provincies komen. De bevoegdheid om te *intervenieren* (het geven van een aanwijzing met betrekking tot een vergunning

en de vorderingsbevoegdheid tot handhaving van de omgevingsvergunning) berust echter uitsluitend bij de Minister van VROM. Dus in die zin is de bevoegdheid van de andere ministers ook beperkt (teneinde bestuurlijke drukte op dit punt bij de betrokken overheden te voorkomen).

3.6 Raakvlakken met andere beleidsterreinen en andere vormen van toezicht

Voor alle beschreven toezichtarrangementen voor de milieuhandhaving geldt dat er sprake is van een nauwe relatie met de organisatie van het nalevingtoezicht, met name op gemeentelijk niveau. Het interbestuurlijk toezicht van het Inspectoraat-Generaal VROM op de naleving en de uitvoering en de handhaving van de Wabo door andere overheden heeft belangrijke raakvlakken met een aantal belendende beleidsterreinen. Het gaat hierbij onder meer om brandveiligheid (Ministerie van BZK), waterkwaliteit en waterkwantiteit, geluidhinder (Ministerie van V&W), landbouw, voedselkwaliteit, natuurbescherming (Ministerie van LNV), bescherming monumenten (Ministerie van OCW), arbeidsveiligheid (Ministerie van SZW). Op deze terreinen vindt thans nauwe samenwerking plaats tussen de betrokken rijksinspecties. De Wabo geeft aanleiding om deze samenwerking verder te versterken en verdere afspraken te maken over het voorkomen van bestuurlijke drukte bij de gemeenten en provincies. Coördinatie moet leiden tot één controle op alle verschillende Wabo-aspecten. Hiermee moet worden bereikt dat dat er niet alleen met betrekking tot het *intervenieren* maar ook met betrekking tot het *verzamelen van informatie en de beoordeling daarvan* één actie plaatsvindt.

4. Toepassing in de praktijk

Bij de beschrijving van de toepassing in de praktijk van de verschillende interbestuurlijke toezichtarrangementen is, net als in hoofdstuk 3 de focus vooral gericht op de praktijkervaring met de Wm en de Ww. In de paragrafen 4.1 en 4.2 wordt ingegaan op de toepassing van de generieke en specifieke interventie instrumenten. In paragraaf 4.3 wordt het huidige interbestuurlijk toezicht meer in den brede beschreven.

Voor de praktijkervaring in kader van de Wro wordt verwezen naar de doorlichting in dat kader.

4.1 Generieke instrumenten

Het instrument spontane vernietiging wordt terughoudend toegepast, hetgeen is uitgewerkt in het beleidskader spontane vernietiging (TK 30 300 VII, nr. 75). Het repressieve instrument strekt er voornamelijk toe dat door de Kroon kan worden ingegrepen wanneer een decentraal lichaam zijn grondwettelijke mandaat (bevoegdheid) heeft overschreden en een besluit heeft genomen dat in strijd is met het recht of het algemeen belang. Daarmee wordt het eigen terrein waarop een decentraal orgaan in beginsel naar eigen inzicht kan handelen, begrensd door de Grondwet, het recht en het algemeen belang.

Spontane vernietiging is een ultimum remedium. Het wordt niet ingezet zolang:

- het besluit nog vatbaar is voor herroeping of correctie in het kader van het democratische besluitvormingsproces,
- tegen het besluit nog bezwaar of beroep openstaat (maar schorsing is mogelijk als bezwaar of beroep materieel niet tot een oplossing kunnen leiden),
- er bijzondere toezichtinstrumenten bestaan die materieel tot een oplossing kunnen bijdragen.

Spontane vernietiging leidt tot vernietiging van het betrokken besluit. In de context van de Wabo zal er dan een nieuwe procedure moeten opgestart die tot een nieuw besluit leidt. In deze zin is spontane vernietiging een 'negatief' instrument. Het stok-achter-de-deur-karakter van het instrument is niet groot. Als rijksoverheid zit je dan achteraan in het proces van besluitvorming. Kenmerk van de besluiten die onder invloed van het interbestuurlijk toezicht in het kader van de Wabo genomen moeten kunnen worden, is het 'positieve' karakter. Het bevoegd gezag (gemeente of provincie) moet in bepaalde gevallen gedwongen kunnen worden om een besluit met een bepaalde inhoud te nemen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanleg van een afvalverbrandingsinstallatie, een stortplaats of een rioolwaterzuiveringsinstallatie (NIMBY-effect).

De toepassing van de taakverwaarlozingsregelingen kent in nog sterkere mate een terughoudende aanpak. De regelingen houden in dat bij taakverwaarlozing door B&W wordt opgetreden door GS namens B&W en bij taakverwaarlozing door GS door de Minister van BZK namens GS. Er is geen beleidskader waarbinnen de regeling wordt toegepast, gevonden. Niettemin kan blijkens literatuur en bestuurspraktijk worden gesteld dat pas van de voor toepassing van 124 Gemeentewet en het parallelle artikel 121 van de Provinciewet vereiste taakverwaarlozing kan worden gesproken wanneer sprake is van structurele verwaarlozing van de taak, een bestuurscrisis of een structurele misstand als gevolg van falend beleid. De regelingen voor taakverwaarlozing zijn in de historie weinig toegepast. Het stok-achter-de-deur-karakter van de als zwaar ervaren taakverwaarlozingsregelingen is daarom èn vanwege het tijdstip wanneer de rijksoverheid kan ingrijpen marginaal.

In het kader van de Wm is geen ervaring opgedaan met de generieke instrumenten omdat deze instrumenten in hun huidige vorm niet geschikt zijn voor het doel waarvoor ze zouden moeten worden ingezet.

In het kader van de Ww kunnen genoemd worden de schorsing en de spontane vernietiging van de bouwvergunningen Valkenswaard (en de handhavingsbesluiten Schiphol Detentiecentrum waarbij VROM zijdelings betrokken was). In de gemeente Valkenswaard betrof het twee schorsingen en vernietigingen van door de gemeente in strijd met het bestemmingsplan verleende bouwvergunningen voor de bouw van woningen. Het rijksbeleid was in het geding doordat in de ecologische hoofdstructuur gebouwd werd, terwijl het horizontale toezicht tekortschoot. De schorsing en vernietiging hebben uiteindelijk het gewenste resultaat gehad. De half afgebouwde woningen zijn inmiddels gesloopt. Alles bij elkaar duurde de procedure ongeveer 5 jaar. Hieraan mag de conclusie verbonden worden dat de procedure lang heeft geduurd, veel inzet van verschillende overheden heeft gevraagd en schadelijk is geweest gedurende enige tijd voor de bestuurlijke verhoudingen. Het heeft daarnaast wel een voorbeeldwerking gehad.

4.2 Specifieke toezichtarrangementen

Hieronder wordt in 4.2.1 ingegaan op de praktijkervaringen met de in 3.1 genoemde specifieke instrumenten en op de vraag waarom de basisinstrumenten niet toereikend zijn. In algemene zin kan daarover worden opgemerkt dat de specifieke toezichtarrangementen gericht zijn toegesneden en daarom geschikter lijken om als stok-achter-de-deur te functioneren. In hoeverre dit ook in de praktijk het geval is, wordt onderzocht in de evaluatie van de Wet handhavingsstructuur in 2007. Bovendien is het risico van het verstoren van de interbestuurlijke realties kleiner dan wanneer de als 'paardenmiddel' te karakteriseren instrumenten van spontane vernietiging of taakverwaarlozing worden ingezet.

Vervolgens wordt in 4.2.2 stilgestaan bij de uitvoeringspraktijk van het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM.

4.2.1 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de milieuwetgeving

Aanwijzing Minister van VROM (art 8.27 Wm)

Er is geen geval bekend waarin deze bevoegdheid is toegepast. In een aantal gevallen waarin in het algemeen belang een voorziening moesten worden getroffen (bijvoorbeeld voor de verwijdering van afvalstoffen) is het hanteren van deze bevoegdheid wel aan de orde gesteld teneinde een oplossing te bewerkstelligen. De aanwijzingsbevoegdheid moet in de toekomst wellicht worden gehanteerd om te bewerkstelligen dat de vergunningverlenende gezagsinstanties vóór 30 oktober 2007 de vergunningen van IPPC-bedrijven op IPPC-niveau hebben gebracht en de bedrijven conform de IPPC-richtlijn werken. Spontane vernietiging van op 30 oktober 2007 tekortschietende vergunningen kan dit niet bewerkstelligen en is in zoverre niet slagvaardig. Daarmee zijn er immers nog geen aangepaste vergunningen. Van structurele taakverwaarlozing of bestuurlijke chaos behoeft echter geen sprake te zijn, waardoor de taakverwaarlozingsregelingen geen soelaas bieden.

Over het voornemen tot het geven van een aanwijzing moet bestuurlijk overleg plaatsvinden met het tot vergunningverlening bevoegde gezag. Op grond van de artikelen 5:16 en 5:17 Awb is de interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaar bevoegd om inlichtingen en inzage van gegevens en bescheiden te vorderen (artikel 21.3, tweede lid, Wm).

Voor zover het gaat om een aanwijzing ten aanzien van een vergunningaanvraag, geldt dat het stadium waarin de aanwijzing wordt gegeven aanzienlijk eerder in de tijd ligt dan dat van spontane

vernietiging en gericht is op de beïnvloeding van het te nemen besluit. Een aanwijzing heeft derhalve sneller effect.

Aanwijzing GS (art 8.31 Wm)

De bevoegdheid van GS om een aanwijzing te geven aan burgemeester en wethouders met het oog op coördinatie met de Wvo (artikel 8.31a Wm). Het betreft een interventie-instrument.

Het is onbekend of deze bevoegdheid in de praktijk wordt toegepast of dat de overheden er in onderling overleg uitkomen. Dat laatste is waarschijnlijk het geval.

De aanwijzing kan alleen op verzoek van het Wvo-bevoegde gezag worden gegeven. Het stadium waarin de aanwijzing wordt gegeven, ligt eerder in de tijd dan dat van de spontane vernietiging. De aanwijzing is gericht op beïnvloeding van een nog te nemen besluit. Van correctie van een genomen besluit is geen sprake. Vernietiging is dus niet aan de orde. De aanwijzing draagt bij aan een afgestemde en snellere definitieve besluitvorming. De onderhavige gevallen betreffen geen situaties waarin de constitutionele bevoegdheidsverdeling in gevaar kan komen. Van structurele taakverwaarlozing of bestuurlijke chaos behoeft geen sprake te zijn, waardoor de inzet van de taakverwaarlozingsregelingen niet aan de orde is.

Aanwijzing GS m.b.t. organisatie Handhaving (art 18.3d. en 18.3e Wm)

Met deze toezichtarrangementen zijn beperkt ervaringen opgedaan. De aan de orde zijnde toezichtarrangementen zijn eind 2005 door middel van de Wet handavingsstructuur in de Wm opgenomen en in werking getreden. De Wet handavingsstructuur wordt in 2007 geëvalueerd. Eind 2007 dient het verslag van de evaluatie aan de Tweede Kamer te worden aangeboden.

Bij brief van 22 maart 2006 heeft het IPO de Staatssecretaris van VROM bericht dat alle provincies en waterschappen voor 100% aan de minimum-kwaliteitseisen van het Besluit kwaliteitseisen milieubeheer voldoen. Bij brief van 25 oktober 2006 heeft het IPO bericht dat 92% van de gemeenten voor 100% voldoet, 3% voldoet bijna en 5% blijft achter. Op dit moment is nog geen van de provincies overgegaan tot het formeel opleggen van een aanwijzing. In de meeste gevallen bleek het opstarten van de procedure voldoende. In enkele gevallen zijn volgens het IPO al wel de eerste stappen doorlopen om te komen tot een (regionale) aanwijzing (Noord-Holland).

Voorlopig mag derhalve worden geconcludeerd dat de uitoefening van de coördinatietaak door de provincies voldoet en dat de aanwijzingsbevoegdheden als stok-achter-de-deur hun nut bewijzen. Ook de Minister van VROM heeft nog geen aanleiding gezien om een procedure op te starten met betrekking tot het geven van een aanwijzing aan een provincie.

In gevallen waarin GS een aanwijzing aan B&W kunnen geven, behoeft geen sprake te zijn van structurele verwaarlozing of een bestuurschaos. Er is ingeval van een aanwijzing wel sprake van een specifieke concrete tekortkoming in de organisatie van de handhaving. Het gaat er bij de aanwijzing om daarmee een effectief instrument te hebben – als ultimum remedium - dat kan waarborgen dat bij de organisatie van de handhaving wordt voldaan aan essentiële elementen van het voor een adequaat handavingsproces benodigde kwaliteitssystemen. De mogelijkheid van in-de-plaatstreding draagt bij aan de slagvaardigheid van het instrument. Het inzetten van de taakverwaarlozingsregeling zou een buitenproportioneel middel zijn. Van een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang en bevoegdheidsoverschrijding is hier geen sprake, waardoor spontane vernietiging geen optie is.

De aanwijzing van GS houdende het opleggen van een gemeenschappelijke regeling aan gemeenten is in de wet opgenomen omdat de Wet gemeenschappelijke regelingen niet meer voorziet in de mogelijkheid van het opleggen van een verplichte regeling. De gedachte bij het schrappen van deze mogelijkheid uit de Wgr was dat in voorkomende gevallen de bijzondere wet (en dus niet de taak-

verwaarlozingsregeling van de Gemeentewet) in een opleggingsmogelijkheid zou moeten voorzien. De aanwijzing kan worden gegeven als GS heeft vastgesteld dat een behoorlijke uitvoering van de wettelijke kwaliteitseisen in de provincie onvoldoende gewaarborgd is. Daarmee is er echter nog geen sprake van structurele taakverwaarlozing door de betrokken gemeenten. Integendeel: de aanwijzing beoogt ook te bewerkstelligen dat gemeenten die de kwaliteitseisen wel correct uitvoeren, samenwerken met minder goed functionerende gemeenten. GS kan zonodig zelf voorzien in het bij de aanwijzing verlangde hetgeen bijdraagt aan de slagvaardigheid van het optreden. Van een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang is hier geen sprake. Spontane vernietiging is dus geen optie.

Handhavingsverzoeken (art. 18.14 Wm)

Het doen van een formeel verzoek tot handhaving aan een gemeente of provincie en het instellen van een beroep bij weigering kan een effectief instrument zijn bij het uitoefenen van interbestuurlijk toezicht. Hierbij moeten echter wel enige kanttekeningen worden gemaakt.

Voordat een formeel verzoek tot handhaving wordt gedaan vindt doorgaans overleg plaats met de betrokken gemeente of provincie. In gevallen waarin een gemeente of provincie uit eigen beweging besluit om handhavend op te treden kan veelal een formeel verzoek van de kant van het Inspectoraat-Generaal VROM achterwege blijven. Het Inspectoraat-Generaal VROM verzoekt of adviseert dan ook veel vaker om handhavend op te treden dan zou kunnen worden afgeleid uit het aantal formele verzoeken om handhavend op te treden.

Het doen van een formeel verzoek om te handhaven kan een effectief instrument zijn, maar kent ook zijn beperkingen. In gevallen waarin een bestuursorgaan al dan niet doelbewust afziet van bestuursrechtelijk handhavend optreden, kunnen veel – al dan niet juridische – belemmeringen optreden. In de eerste plaats wordt veelal niet binnen de wettelijk vereiste termijn van 4 weken (art. 18.16 Wm) een beschikking op een verzoek genomen. In de tweede plaats leidt de bezwarenprocedure vaak tot veel vertraging. In de derde plaats wordt door de bestuursrechter doorgaans geen voorlopige voorziening getroffen die spoedig sanctionerend optreden mogelijk maakt. In de vierde plaats kost de behandeling van een beroep in hoofdzaak doorgaans veel tijd. Bij spoedeisende zaken leidt een verzoek tot handhaving dan ook doorgaans niet tijdig tot het beoogde resultaat. Om die reden is het belangrijk dat thans de Minister van VROM beschikt over de bevoegdheid om te vorderen dat handhavend wordt opgetreden, en dat hij zo nodig in de plaats van het bevoegde bestuursorgaan kan treden.

Van structurele taakverwaarlozing is in de onderhavige situaties geen sprake; wel van een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk waarbij bijvoorbeeld de veiligheid, de duurzaamheid of de gezondheid in de concrete situatie in het geding kan zijn. Van een besluit in strijd met het recht of het algemeen belang is hier geen sprake. Spontane vernietiging is dus geen optie.

Vorderingsbevoegdheid en in-de-plaatstreding door de Minister van VROM

Ook dit toezichtarrangement is eind 2005 door middel van de Wet handavingsstructuur in de Wm opgenomen en in werking getreden. De Wet handavingsstructuur wordt in 2007 geëvalueerd. De vorderingsbevoegdheid is nog niet toegepast.

De vordering van het gemeente- of provinciebestuur om een handavingsbeschikking te geven, betreft geen structurele taakverwaarlozing, maar zal over een concrete situatie gaan waarin de gemeente of provincie weigerachtig is om een handavingsbeschikking te nemen (dus een specifieke en concrete tekortkoming in de uitvoeringspraktijk). De opzet van de vorderingsbevoegdheid (met de mogelijkheid van plaatsvervangend optreden door de minister op kosten van het weigerachtige orgaan) moet bewerkstelligen dat deze als ultimatum remedium functioneert. De regeling van de vorderingsbevoegdheid is zo opgezet dat de minister zonodig in een concrete situatie binnen 24 uur in de plaats van het nalatige bestuursorgaan kan optreden in het belang van de bescherming van de fy-

sieke leefomgeving. Het gaat derhalve om een instrument waarmee slagvaardig kan worden opgetreden.

Er zal i.c. geen sprake zijn van een besluit van een gemeente of provincie. Spontane vernietiging is dus al om die reden geen optie.

Interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren

Zie hierna paragraaf 4.3

4.2.2 Bestaande specifieke toezichtarrangementen in de Woningwet

Vorderingsbevoegdheid en in-de-plaatsstreding door de Minister van VROM

Met de vorderingsbevoegdheid is nog geen ervaring opgedaan, deze treedt naar verwachting op 1 april 2007 in werking. De nieuwe vorderingsbevoegdheid van de minister laat onverlet dat het college van burgemeester en wethouders primair verantwoordelijk is en blijft voor de handhaving van de bouwregelgeving. Een veelvuldige toepassing van de vorderingsbevoegdheid ligt ook om die reden niet voor de hand. In de regel zal door het Inspectoraat-Generaal VROM eerst in overleg met een in gebreke zijnde gemeente worden getracht te komen tot afspraken over een structurele verbetering van de handhaving en de aanpak van overtredingen. De ervaring leert dat het merendeel van de gemeenten naar aanleiding van geïntensiveerd interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM serieus werk maakt van een betere en gestructureerde aanpak van de handhavingstaak. In gevallen van structureel tekortschietende handhaving die verder gaat dan het niet aanpakken van bepaalde overtredingen die daar wel om vragen kan mogelijk het instrument van artikel 124 van de Gemeentewet inzake de taakverwaarlozing worden toegepast. De preventieve werking van de vorderingsbevoegdheid kan echter moeilijk worden overschat. Als “stok-achter-de-deur” voor concrete gevallen zal de bevoegdheid een belangrijke rol kunnen vervullen bij de aanpak van bepaalde overtredingen waarin naar het oordeel van de minister moet worden ingegrepen, bijvoorbeeld omdat deze een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid veroorzaken.

Interbestuurlijk toezichthoudende ambtenaren

Zie hierna paragraaf 4.3

4.3 Praktijk van het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM

Het Inspectoraat-Generaal VROM voert in opdracht van de Minister van VROM interbestuurlijk toezicht uit op de uitvoering en de handhaving van de VROM-regelgeving door gemeenten en provincies. De praktijk van de uitvoering van het toezicht op de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan nog niet worden beschreven, omdat deze wet nog niet in werking is getreden. Wel kan inzicht worden gegeven in de wijze waarop thans door het Inspectoraat-Generaal VROM interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend op de uitvoering en handhaving door andere overheden van VROM-regelgeving, waarvan toestemmingsvereisten worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning.

4.3.1 Prioriteitenstelling

Het interbestuurlijk toezicht door het Inspectoraat-Generaal VROM is – evenals het toezicht op de naleving – selectief. De Inspectie hanteert de volgende criteria voor de prioriteitenstelling:

- een politieke wens (inclusief verzoek van de bewindslieden),
- een risico voor de leefomgeving (met name levensbedreigende situaties of grootschalige gevolgen),
- integriteit van het bestuur van een overheidsinstantie of bedrijf,

- onrust onder burgers - voorbeeld stellen / precedentwerking door iets/niets te doen in een bepaalde situatie.

Bij het stellen van prioriteiten speelt een belangrijke rol de vraag in welke mate concrete maatschappelijke problemen kunnen worden opgelost, die door signalen van derden (burgers, andere overheden, media) of door eigen constatering van de inspectie bekend worden.

Enkele voorbeelden van ernstige risico's voor levensbedreigende situaties die dikwijls manifest worden en veel aandacht hebben van het Inspectoraat-Generaal VROM: risico's van gevaarlijke stoffen, risico's m.b.t. brandveiligheid, risico's m.b.t. constructieve veiligheid, legionella. Maar de aandacht van het Inspectoraat-Generaal VROM richt zich (vanuit het oogpunt van integriteit van het bestuur) bijvoorbeeld ook op: vergunningverlening en handhaving door de gemeente t.a.v. gemeentelijke inrichtingen of op het op juiste wijze van verlenen van een bouwvergunning aan leden van het college van B&W.

4.3.2 Landelijk uniform, en regionaal maatwerk

Het Inspectoraat-Generaal VROM kent vijf regiodirecties die - met het oog op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid - uniform opereren naar inhoud en werkwijze. Omdat regionale situaties verschillen, vindt wel situationeel bepaald maatwerk plaats. Prioriteiten worden voor een groot deel landelijk bepaald, en voor een beperkt deel regionaal. Vaak wordt gewerkt in teams van inspecteurs die uit verschillende regio's afkomstig zijn. Dit gebeurt zowel met het oog op een landelijk uniforme benadering als met het oog op efficiënte inzet van schaars beschikbare deskundigheid, en soms ook met het oog op capacitaire knelpunten in een regio.

4.3.3 Interventiestrategie

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft een interventiestrategie ontwikkeld aan de hand waarvan kan worden bepaald welke interventies in welke situatie passend en effectief zijn. Bij nieuwe projecten wordt steeds nagegaan welke doelen (in termen van het verbeteren van naleving) moeten worden gesteld, wat de bijdrage kan zijn van het Inspectoraat-Generaal VROM aan het oplossen van een maatschappelijk probleem, hoe kan worden samengewerkt met andere rijksinspecties, en er wordt een analyse gemaakt van de doelgroep waarop de acties zich richten. Dit geldt zowel bij toezicht op de naleving in gevallen waarin het Inspectoraat-Generaal VROM bevoegd is om bestuursrechtelijk handhavend op te treden, als bij interbestuurlijk toezicht. Compliance assistance kan een effectief interventie-instrument zijn als de nalevingtekorten (mede) gevolg zijn van onvoldoende kennis. Het hanteren van compliance assistance gebeurt in verschillende vormen, en is er steeds op gericht om door overdracht van kennis en informatie bij te dragen aan een betere naleving van de VROM-regelgeving. Het kan van toepassing zijn op ondersteuning van overheden, individuele bedrijven als ook op branches van bedrijven. Als niet-naleven een gevolg is van niet-willen worden uiteraard de interventiemiddelen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving gehanteerd (bij eerstelijns toezicht) en (in het kader van interbestuurlijk toezicht) het instellen van beroep tegen weigering van een bestuur om b.v. een vergunning te wijzigen of om handhavend op te treden. Bovendien kan een gemeente of provincie onder verscherpt toezicht worden gesteld.

4.3.4 Samenwerking rijksinspecties

Met het oog op vermindering van toezichtslast, efficiencywinst en/of slagvaardigheid werkt het Inspectoraat-Generaal VROM in toenemende mate samen met andere rijksinspecties. Dit geldt ook voor het interbestuurlijk toezicht. Op het terrein van het interbestuurlijk toezicht geldt dit met name voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (brandveiligheid), de Inspectie Verkeer en Waterstaat (b.v. risicovolle overstorten gemeentelijke riolering), Arbeidsinspectie (b.v. Besluit risico's zwa-

re ongevallen), en de Voedsel en Warenautoriteit (b.v. onderzoek campings, Drank- en Horecawet). Zoals eerder is vermeld in paragraaf 3.6 zal in het kader van de Wabo deze samenwerking bij het interbestuurlijk toezicht versterkt en verbreed worden naar de inspecties van het Ministerie van LNV (Flora- en Faunawet, Natuurbeschermingswet 1998) en het Ministerie van OCW (Monumentenwet 1988).

4.3.5 Signalen burgers

In lijn met de kabinetsdoelstelling om de kloof tussen overheid en burgers te verkleinen wordt veel aandacht geschonken aan signalen van de burgers. De minister en het Inspectoraat-Generaal VROM bereiken veel signalen over (vermeende) tekorten in de de uitvoering en de naleving van de VROM-regelgeving. Dergelijke signalen worden onderzocht door het Inspectoraat-Generaal VROM. Soms komt na onderzoek naar voren dat sprake is van een meer structureel probleem, en leidt dit ertoe dat een regionaal of landelijk thematisch onderzoek wordt ingesteld. Soms blijkt sprake te zijn van een specifiek probleem, waarbij interventie van de kant van de inspectie nodig is. Een dergelijke interventie kan in de praktijk inhouden dat nadere informatie wordt ingewonnen bij het betrokken bestuursorgaan, overleg en/of bemiddeling plaats vindt, en soms ook dat het Openbaar Ministerie wordt ingeschakeld en/of een verzoek tot handhaving wordt gedaan zonodig uitmondend in een beroep bij de bestuursrechter.

4.3.6 Gemeenteonderzoeken

In 2003 is het Inspectoraat-Generaal VROM begonnen met het uitvoeren van integrale onderzoeken naar de uitvoering van de VROM-regelgeving door gemeenten. Jaarlijks vindt het onderzoek plaats bij ongeveer een kwart van de gemeenten. In 2006 zal deze cyclus grotendeels zijn afgerond. In 2007 zullen nog bij een aantal gemeenten nazorgonderzoeken plaatsvinden. Bij de gemeenteonderzoeken wordt gefocust op vastgelegd beleid, programmering en uitvoering. Voor ieder taakveld is een toetsingskader vastgesteld, het zogenaamde adequaat niveau. De methodiek is in overleg met de VNG vastgesteld. In 2005 is de werkwijze in overleg met de VNG op enkele onderdelen aangepast. Op verzoek van de gemeenten heeft het Inspectoraat-Generaal VROM meer aandacht besteed aan haar adviserende en faciliterende rol om bij te dragen aan verbetering van de uitvoering (compliance assistance).

Belangrijke elementen in de gemeenteonderzoeken zijn: dossieronderzoek, veldonderzoek, en ambtelijk en bestuurlijk overleg met de gemeente over de resultaten van het onderzoek. Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek worden afspraken met het bestuur gemaakt over een gemeentelijk plan van aanpak voor een verbetertraject. Het Inspectoraat-Generaal VROM toetst ongeveer een jaar later of met het plan van aanpak de gewenste verbeteringen zijn verwezenlijkt.

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft kunnen vaststellen dat veelal verbeteringen in de uitvoering van de VROM-regelgeving tot stand zijn gebracht, al is duidelijk dat een aanmerkelijk deel van gemeenten haar taken nog niet op een adequaat niveau uitvoert. Zeker ook op het terrein van toezicht en handhaving is verdere verbetering noodzakelijk.

4.3.7 Provincieonderzoeken

Het Inspectoraat-Generaal VROM voert ook onderzoeken uit naar de uitvoering van de VROM-regelgeving door provincies, die deels vergelijkbaar zijn met de gemeenteonderzoeken. Voor de provincieonderzoeken geldt een tweetal doelstellingen:

- inzicht verkrijgen in de uitvoering van de VROM-taken door provincies en daarmee bijdragen aan de verdere verbetering van de uitvoering van deze taken door de provincies

- een driezijdig leer- en verbeterproces in gang zetten: wat kunnen de provincies van elkaar leren, wat kunnen de provincies van het Rijk leren, en wat kan het Rijk van de provincies leren om bij te dragen aan de verdere verbetering van de inrichting en leefbaarheid van Nederland

De uitgevoerde onderzoeken laten zien op welke terreinen sprake is van excellent opereren door provincies, en waar sprake is van noodzakelijke verbeterpunten. De onderzoeken blijken bij te dragen aan verdere verbetering van de uitvoering van provinciale taken op het terrein van de VROM-regelgeving.

4.3.8 Interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl

Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft ervoor gekozen de route van integrale onderzoeken niet ongewijzigd voort te zetten als de huidige cyclus van onderzoeken is afgerond in 2008. Het accent bij het interbestuurlijk toezicht zal worden verlegd naar het interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl, waarbij de focus zal worden gericht op *thema's, doelgroepen en gebieden*. Deze omslag wordt al zichtbaar in het werkplan van het Inspectoraat-Generaal VROM voor 2007.

Dergelijke onderzoeken hebben overigens in de afgelopen jaren overigens ook al veelvuldig plaats gevonden, ze krijgen echter aanzienlijk meer accent. Zonder volledig te willen zijn, wordt een aantal voorbeelden gegeven van dergelijke onderzoeken: naleving Besluit risico's zware ongevallen door grote bedrijven, naleving regelgeving op campings (samen met Voedsel en Warenautoriteit), naleving veiligheidsmaatregelen LPG-tankstations, veiligheid indoorspeeltuinen (samen met Voedsel en Warenautoriteit), implementatie Besluit luchtkwaliteit, naleving regelgeving recreatiewoningen, naleving regelgeving vuurwerkopslagen, verificatie milieujaarverslagen van grote bedrijven, handhaving bouwregelgeving.

Belangrijke uitgangspunten bij het interbestuurlijk toezicht nieuwe stijl zijn: transparantie, selectiviteit, en de focus gericht op onderwerpen waar – blijkens een risicoanalyse - de risico's voor de leefomgeving het grootst zijn en zich de meeste naleeftekorten voordoen. Bij deze onderzoeken zal steeds worden nagegaan of hierbij andere rijksinspecties kunnen worden betrokken, en welke interventiemogelijkheden de grootste bijdrage kunnen leveren aan oplossing van gesignaleerde problemen.

4.3.9 Grote bedrijven/Implementatie Europese regelgeving

Bij de totstandkoming van het Inspectoraat-Generaal VROM op 01-01-2002 is ervoor gekozen om de adviesrol die in de milieuwetgeving aan de Inspectie Milieuhygiëne was opgedragen grotendeels te laten vervallen. Tot dat moment was de Inspectie Milieuhygiëne wettelijk adviseur bij elke vergunningaanvraag op grond van de Wm, en tevens bij veel toestemmingsvereisten op grond van andere milieuwetten. Omdat het Inspectoraat-Generaal VROM primair een handhavende rol heeft, is ervoor gekozen, dat het Inspectoraat-Generaal VROM in beginsel alleen nog een wettelijke adviesrol vervult bij een beperkt aantal (ruim 500) bedrijven, die gezamenlijk een zeer grote bijdrage leveren aan de milieubelasting in Nederland. Het gaat om de bedrijven die verplicht zijn een milieujaarverslag te maken, bedrijven die vallen onder de werkingssfeer van het Besluit Risico's Zware Ongevallen, en verbrandingsinrichtingen en stortplaatsen voor afval. Voor deze bedrijven zijn veelal de provincies, maar soms ook gemeenten bevoegd gezag voor vergunningverlening en handhaving.

Het Inspectoraat-Generaal VROM volgt de vergunningverlening en handhaving voor deze bedrijven kritisch. Daar is te meer reden toe omdat voor deze bedrijven ook de Europese regelgeving van grote betekenis is. De Minister van VROM draagt een bijzondere verantwoordelijkheid voor de naleving van regelgeving door deze bedrijven. Als niet tijdig of niet volledig implementatie plaatsvindt kan Nederland door de Europese Commissie in gebreke worden gesteld.

Als voorbeeld van Europese regelgeving kan worden genoemd de IPPC-richtlijn. Op 30 oktober 2007 moeten de vergunningen voor grote bedrijven op grond van de Wm en de Wvo voldoen aan de eisen die gesteld zijn in de IPPC-richtlijn. Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft gezamenlijk met de Inspectie Verkeer en Waterstaat een onderzoek in gesteld om na te gaan of de verschillende overheden tijdig zullen voldoen aan de richtlijn. Gebleken is, dat in een aanzienlijk aantal gevallen de vergunningen nog niet adequaat zijn. De inspecties hebben naar aanleiding van het onderzoek aanbevelingen gedaan om te bereiken dat alsnog tijdig aan de richtlijn zal worden voldaan. De inspecties vragen hiervoor aandacht van brancheverenigingen, IPO, VNG, en UvW, zullen daaraan bijdragen door compliance assistance, en zullen zonodig tot in beroep bij de bestuursrechter interveniërend optreden, als gevreesd moet worden dat niet tijdig resultaten worden bereikt.

5. Beoordeling

In dit hoofdstuk worden de keuzen ten aanzien van de Interbestuurlijke toezichtarrangementen in de Wabo toegelicht en getoetst aan het normatieve kader dat is vastgelegd in het stappen plan van de Cie Alders.

5.1 Motieven voor interbestuurlijk toezicht in het algemeen

Ook aan de Wabo ligt, evenals dat reeds bij de daaronder vallende wetten het geval is, het uitgangspunt ten grondslag dat de uitvoering zo veel mogelijk gedecentraliseerd plaatsvindt. Er is ook sprake van decentralisatie waar het gaat om uitvoering van Europese regelgeving.

De uitvoering vindt alleen op centraal niveau plaats voor zover daarvoor expliciete redenen zijn. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke deskundigheid (mijnen) of algemeen belang (defensietereinen). De andere kant van deze (verregaande) gedecentraliseerde uitvoering is dat er een zekere mate van toezicht moet plaatsvinden. Dit toezicht hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement voor het gekozen systeem (systeemverantwoordelijkheid (zie hoofdstuk 2). Een belangrijk deel van de regelgeving op het gebied van bouwen en wonen wordt in medebewind uitgevoerd.

Overwegingen:

- De keuze voor decentralisatie betekent dat de uitvoering van de betreffende regelgeving per gebied kan en zal verschillen.
- Deels is dit inherent aan het feit dat het locale bevoegde gezag een eigen beleidsruimte heeft. Daarnaast kunnen ook verschillen ontstaan omdat er op vanwege lokale prioriteiten andere keuzen worden gemaakt ten aanzien van de kwaliteit en kwantiteit van de inzet bij vergunningverlening en toezicht. Het kan er toe leiden dat vergunningverlening en toezicht niet aan de daaraan gestelde eisen voldoen.
- Hierbij is de vraag relevant of in deze laatste situatie het horizontale toezicht altijd toereikend is om het niet voldoen aan de gestelde eisen te corrigeren en als dit niet het geval is, of dit een probleem is
- Waar het om lokale belangen en doelstellingen gaat (bv. geluidshinder of bouwen in strijd met een bestemmingsplan) is er meestal geen probleem. Er zijn dan voldoende lokale checks en balances in het horizontale toezicht aanwezig. Mocht het hieraan niettemin ontbreken dan zijn de effecten lokaal. Of te wel in deze situaties is er geen dringende noodzaak tot interbestuurlijk toezicht.
- Anders ligt het als er landelijke of internationale doelstellingen in het gedrang dreigen te komen, of als er een zodanig ongelijk speelveld voor bedrijven dreigt te ontstaan dat dit de concurrentieverhoudingen verstoort. Omdat er geen directe lokale belangen spelen zal de horizontale verantwoording waarschijnlijk minder sterk zijn. De consequenties reiken verder dan lokaal. Nationale doelstellingen worden niet gehaald; internationale verplichtingen niet nagekomen. Een situatie die interbestuurlijk toezicht met bijbehorend interventie instrumentarium rechtvaardigt

5.2 Doeltreffendheid generieke instrumenten

In hoofdstuk 4 zijn de praktijkervaringen met de inzet van het generieke instrumentarium voor interbestuurlijk toezicht beschreven. Kort samengevat komt het er op neer dat in de praktijk met de gene-

rieke instrumenten in hun huidige vorm niet proportioneel - vaak te breed of te zwaar zijn - en op een verkeerd moment in het proces aangrijpen.

Om deze reden is bij het opstellen van de Wabo gekozen voor het handhaven van de meer op maat gemaakte specifieke toezichtarrangementen.

5.3 Motieven voor specifieke toezichtarrangementen

Naast de ministeriële verantwoordelijkheid zijn de volgende motieven van toepassing voor het interbestuurlijk toezicht op het terrein van de Wabo:

1. Het bewaken van hogere belangen;
2. Het voorkómen van patstellingen, belangenverstrengeling en vermijden van conflict van belangen tussen overheden;
3. Grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies.

Ad 1.

Het bewaken van de uitvoering en handhaving van de omgevingsvergunning is noodzakelijk met name in verband met internationaalrechtelijke verplichtingen, rijksbelang (ook neergelegd in kaderstellende algemene regels), en het algemeen landsdekkend belang van de burger m.b.t. veiligheid, volksgezondheid en duurzaamheid.

De omgevingsvergunning kan gelet op het karakter van een vergunning waarin zeer veel toestemmingen integreren, betrekking hebben op zeer veel verschillende activiteiten; het daarbij behorende toetsingskader weerspiegelt de in dat kader spelende belangen. Hieronder wordt op een aantal van die belangen die gelden als motief voor interbestuurlijk toezicht ingegaan.

Het overgrote deel van de huidige milieuregelgeving is direct of indirect gerelateerd aan Europees recht. Zoals hiervoor al uiteen gezet is, is de milieuregelgeving in verregeande mate gedecentraliseerd. Om te kunnen voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen, zal VROM moeten beschikken over instrumenten waarmee zicht kan worden gehouden op de uitvoering (monitoring) en instrumenten waarmee de uitvoering zo nodig kan worden bijgestuurd, op het moment dat duidelijk is dat Europese verplichtingen worden overtreden (interventie-mogelijkheid).

Er is sprake van een vergaande verving van Europees en nationaal recht in de huidige milieuregelgeving. VROM zal worden aangesproken op de uitvoering van internationale verplichtingen. Het niet voldoen aan deze verplichtingen kan grote financiële gevolgen hebben voor Nederland. Dit rechtvaardigt een voldoende stevig toezichtarrangement vanuit centraal niveau op de uitvoering van milieuregelgeving. Omdat Europese deadlines doorgaans strak zijn is het noodzakelijk dat tijdig voorzieningen getroffen worden bij dreigende knelpunten. Een getrappt systeem zal wat dit aspect betreft onvoldoende slagvaardig zijn. Het beleggen van interbestuurlijk toezicht bij de provincie doet geen recht aan de verdeling van verantwoordelijkheden: de verantwoordelijkheid van VROM voor de uitvoering van Europese- en andere internationale verplichtingen.

Bij het belang van de bescherming van het milieu gaat het om zaken die verband houden met Europese richtlijnen (de toetsing in concreto van de activiteit aan onder meer de eerder aan de orde zijnde IPPC-richtlijn, aan de Richtlijnen inzake luchtkwaliteit en de Seveso-richtlijn). Daarnaast spelen in dat kader ook verschillende belangen van volksgezondheid en veiligheid, waarvoor ook bij amvb milieukwaliteitseisen zijn gesteld die bij de vergunningverlening in acht moeten worden genomen. Het niet in acht nemen van externe veiligheidscontouren kan bijvoorbeeld leiden tot blootstelling van burgers aan onaanvaardbare veiligheids- of gezondheidsrisico's.

Bij natuurbeschermingstoestemmingen is de Vogel- en Habitatrichtlijn relevant.

Bij activiteiten als bouwen spelen belangen zoals onder de inpassing in het ruimtelijke kader (zie de doorlichting in het kader van de Wro) en allerlei aspecten van veiligheid (waaronder de brandveiligheid). Bij de vergunningen inzake gebruik (die in de toekomst waarschijnlijk nog slechts zullen gelden voor gebouwen met weinig zelfredzame personen) staat die brandveiligheid voorop. Bij de af-

wijking van het bestemmingsplan in het kader van de omgevingsvergunning (het projectbesluit in het kader van de nieuwe Wro) spelen evenzeer de ruimtelijke belangen (zie doorlichting Wro).

Ook de toestemming inzake monumenten wordt deel van de omgevingsvergunning. De integratie van het vergunningstelsel uit de Monumentenwet 1988 betreft onder meer de vergunningverlening ten aanzien van gebouwde rijksmonumenten (nu ongeveer 3000 per jaar). Ook hier gaat het dus om te behartigen rijksbelangen: behoud van het cultureel erfgoed.

De bouwregelgeving bevat normering inzake de veiligheid, gezondheid, relevante aspecten van bruikbaarheid en milieukwaliteit (o.a. energiezuinigheid) en esthetische kwaliteit van bouwwerken. Bovendien wordt met het instrument van de bouwvergunning (en straks het bouwdeel van de omgevingsvergunning) ook mede de ruimtelijke kwaliteit van bouwwerken gewaarborgd via de koppeling met het bestemmingsplan in het toetsingskader voor de verlening van de vergunning. Mede gelet op het zwaarwegende algemeen belang van deze normen is de bouwregelgeving inhoudelijk centralistisch van opzet. De uitvoering is gedecentraliseerd en opgedragen aan burgemeester en wethouders waarbij bepaalde normstellende taken - bouwverordening en welstand - zijn opgedragen aan de gemeenteraad. De Ww geeft aan burgemeester en wethouders in dit verband de plicht om uitvoering te geven aan het bouwvergunningstelsel. Ook bij de vraag hoe dit vergunningstelsel dient te worden uitgevoerd is sprake van een grote gebondenheid. Medewerking van de gemeente wordt gevorderd en de beslissingsbevoegdheid is op de meeste onderdelen sterk genormeerd. Op grote delen van de bouwregelgeving blijft de gemeentelijke rol in feite beperkt tot de uitvoering van rijksregelgeving. Het is evident dat hier een rijksbelang in het geding is. Dit geldt temeer nu hier van rijkswege vergaande inhoudelijke normstelling heeft plaatsgevonden (bouwregelgeving is daarvan een van de meest pregnante voorbeelden). Dit belang stopt niet bij regelgeving en het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de uitvoering.

Ad 2.

Het gaat hier om het veiligstellen dat samenwerking bij de handhaving plaatsvindt voor zover dat noodzakelijk is om te voldoen aan de kwaliteitseisen op het terrein van de handhaving. Ook hier betreft het een ultimatum remedium: voor de gebiedsgerichte aanwijzing door GS geldt dat het stadium dat afdoende oplossingen nog bij de individuele, slecht functionerende instanties of bij een bundeling van uitsluitend slecht functionerende instanties gevonden en afgedwongen zouden kunnen worden, voorbij moet zijn. Bovendien moet het zo zijn dat de verplichte instelling van een handhavingdienst tot een daadwerkelijke oplossing van de problemen kan leiden. Voor de aanwijzing van de Minister van VROM aan GS is reden indien de provincie als handhavinsinstantie zelf niet aan de kwaliteitscriteria voldoet of als coördinator tekortschiet of zich aan haar verantwoordelijkheid om te interveniëren onttrekt.

Voorts kan er sprake zijn van tegenstrijdige belangen tussen overheden op het terrein van de leefomgeving. Ook binnen hetzelfde bestuursorgaan kan sprake zijn van belangenconflicten: de overheid die een vergunning aan zichzelf verleent en moet handhaven. Verder wordt waar het gaat om de ruimtelijke toestemmingen ook op dit punt verwezen naar de doorlichting van de nieuwe Wro.

Ad 3.

Bij het verlenen van omgevingsvergunningen kan sprake zijn van grensoverschrijdende effecten op het terrein van de leefomgeving: luchtkwaliteit, externe veiligheid, geluid, afvalstoffen, waterkwaliteit. Deze kunnen zowel nationaal als internationaal zijn. Bij het (lands)grensoverschrijdend transport van afvalstoffen kunnen de grensoverschrijdende belangen niet alleen betrekking hebben op gemeenten en provincies maar ook op de rijksoverheid. Dit speelt met name bij de handhaving van de milieuregelgeving. Dit motief wordt nog versterkt doordat de grensoverschrijdende effecten tot het

waarborgen van een minimum-handhavingsniveau nopen. Eenheid in toezicht op de uitvoering en handhaving is daarvoor onontbeerlijk.

5.4 Alternatieven

5.4.1 Inleiding

De structuur van het interbestuurlijk toezicht en de diverse toezichtarrangementen kunnen op het gebied van de Wabo (en de milieuwetgeving) als ingewikkeld worden ervaren. Dat geldt voor het naast elkaar voorkomen van:

1. Interbestuurlijk toezicht door provincies op de organisatie van de handhaving bij gemeenten met een aantal specifieke interventiebevoegdheden (aanwijzingsbevoegdheden);
2. Interbestuurlijk toezicht door het rijk op de organisatie van de handhaving door de provincies en op de kwaliteit van het interbestuurlijk toezicht door de provincies ad 1. (dus getrapt) met specifieke interventiebevoegdheden (aanwijzingsbevoegdheden)
3. interbestuurlijk toezicht door het rijk op de kwaliteit van de uitvoering (waar onder vergunningverlening) en handhaving (in concrete situaties) door gemeenten en provincies met specifieke interventiebevoegdheden (het handhavingsverzoek en de vorderingsbevoegdheid) (zonder rol van de provincie hierin)

De toezichtarrangementen op het gebied van de vergunningverlening (aanwijzingsbevoegdheden ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning of ten aanzien van een verleende omgevingsvergunning of met betrekking tot de coördinatie van de omgevings- en de Wvo-vergunning) worden daarentegen niet als ingewikkeld ervaren. Bovendien kunnen de generieke instrumenten hier geen soulaas bieden.

5.4.2 Alternatieven

Een aantal alternatieven is in beschouwing genomen:

- (Gedeeltelijke) vervanging van de specifieke bevoegdheden door de bestaande generieke
- Differentiatie in interbestuurlijke toezichtarrangementen
- Stroomlijning toezichtarrangementen
- Wijzigingen in de uitvoeringsstructuur

(Gedeeltelijke) vervanging van de specifieke bevoegdheden door de bestaande generieke

In paragraaf 4.1 en 4.2 is reeds aangegeven wat het essentiële verschil is tussen de mogelijkheden van generieke en specifieke interbestuurlijke toezichtarrangementen. Met de generieke instrumenten kan niet worden voorzien in een besluit, dat in plaats komt van het besluit van de decentrale overheid ("positief besluit"). Na een besluit tot vernietiging, dan wel besluit tot ingrijpen wegens taakverwaarlozing, ("negatief besluit") is alsnog een besluit nodig. Dit maakt de generieke instrumenten in hun huidige vorm minder geschikt in situaties waarin een slagvaardig optreden noodzakelijk is, bijvoorbeeld vanwege dreigende milieuschade, of situaties waarin optreden nodig is om te voorkomen dat een onomkeerbare situatie ontstaat. Daarnaast is het generieke instrument minder geschikt als "stok-achter-de-deur", omdat deze interventies zwaar ingrijpen in de bestuurlijke bevoegdheden en dus alleen in uiterste gevallen kunnen worden ingezet. Dreiging met een dergelijk zwaar middel is alleen geloofwaardig in situaties waarin sprake is van grove nalatigheid. Het feit dat de Wabo bevoegdheden geeft om ook in minder ernstige situaties in te grijpen, blijkt in de praktijk middel te zijn om in overleg met andere overheden het rijksbelang goed voor het voetlicht te krijgen.

Geconstateerd wordt m.a.w. dat de huidige generieke instrumenten niet voldoen. Mochten de moge-

lijkheden van deze instrumenten in de toekomst worden uitgebreid en de bezwaren en beperkingen worden weggenomen, dan is het vervangen van de specifieke toezichtarrangementen in de Wabo door deze (nieuwe) generieke instrumenten een reële optie.

Dit kan ook gelden voor het toezicht op de gedecentraliseerd uitgevoerde Europese regelgeving wanneer een meer uitgewerkt generiek instrumentarium op dit punt beschikbaar komt.

Het Ministerie van BZK werkt momenteel aan een wet inzake Toezicht Europese Regelgeving. Deze wet moet extra mogelijkheden scheppen om vanuit centraal niveau in te grijpen, indien een overtreding van Europese regelgeving door gemeenten en provincies aan de orde is. De wet zal voorzien in een mogelijkheid om boetes vanuit Europa te verhalen op decentrale overheden en in een aanwingsbevoegdheid richting mede-overheden om de Europese regelgeving na te leven. Het Ministerie van BZK is van mening dat realisering van die wet de nadruk op interbestuurlijk toezicht aanzienlijk zou kunnen beperken ten gunste van horizontale verantwoording op provinciaal en gemeentelijk niveau.

Opmerking verdient wel dat deze wet op deze wijze slechts interventiemogelijkheden scheidt, maar nog geen direct toezicht vanuit centraal niveau op de uitvoering realiseert. De interventiemogelijkheden zullen bovendien pas toepasbaar zijn nadat formeel is vastgesteld dat een Nederlandse overheidsinstelling het gemeenschapsrecht heeft geschonden of nadat de Staat aansprakelijk is gesteld voor het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door een overheidsinstelling. Oftewel: met deze wet zou ook de monitoringsfunctie moeten worden gedekt.

Differentiatie in interbestuurlijke toezichtarrangementen

De Wabo is een wet, waarin verschillende stelsels bijeen gebracht worden. De belangen die de onderliggende wetgeving beoogt te beschermen liggen deels op lokaal, deels op centraal (nationaal of internationaal) niveau. Voorbeeld van het eerste is geluidsnormering, stankhinder en de inrichting van gebieden. Handhaving van dit soort normen en regels op dit vlak vindt vooral met het oog op lokale belangen plaats. Meer in het algemeen past de opmerking dat de effecten op het milieu niet altijd stoppen bij de gemeente- of provinciegrens. Evenzo overschrijden natuurgebieden nogal eens gemeente- of zelfs provinciegrenzen. Voorbeelden van belangen op centraal niveau zijn bijvoorbeeld de door de EU gestelde emissieplafonds voor stoffen die de lucht vervuilen en die door moeten werken in door de bevoegde gezagsinstanties te verlenen vergunningen. Ook de nationale belangen en (internationale) verplichtingen die gelden op het gebied natuurbeheer kunnen als voorbeeld worden genoemd.

Uitgaande van de principes dat meer gebruik moet worden gemaakt van democratische verantwoordingsprocessen en horizontale verantwoording, zou de conclusie kunnen zijn dat onderscheid dient te worden gemaakt tussen de bewaking van de bescherming van normen op decentraal niveau en van normen op centraal niveau. De toezichtarrangementen die toezien op de bewaking van lokale belangen, zouden zoveel mogelijk op lokaal niveau belegd moeten worden, door middel van horizontale verantwoording. Interbestuurlijk toezicht door de Rijksoverheid zou in dit model beperkt blijven tot die aspecten die betrekking hebben op nationale belangen en internationale verplichtingen. Indien sprake is van onvolkomenheden in de uitvoering van internationale verplichtingen op lokaal niveau, dan is immers de centrale overheid aansprakelijk, ook al is de uitvoering belegd op decentraal niveau¹².

Tegen het bovenstaande kan worden ingebracht dat een dergelijke differentiatie in toezichtarrangementen zal resulteren in een complex systeem en juist in een toename van “bestuurlijke drukte”,

¹² Zie ook Kabinetsstandpunt De Europese dimensie van toezicht, Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 138

waardoor de nadelen groter zullen blijken dan de voordelen. Vanwege de geschetste praktische problemen is deze optie niet aantrekkelijk. Bovendien doet deze optie afbreuk aan het principe van de Wabo, namelijk concentratie van bevoegdheden voor verschillende aspecten op één centraal punt, en wordt het integrale karakter van de Wabo(uitvoering) miskend.

Stroomlijning toezichtarrangementen

De huidige, in de Wabo gekozen toezichtarrangementen zouden als complex ervaren kunnen worden, vanwege het feit dat deels gekozen wordt voor een getrappt systeem voor toezicht (op de organisatie van de handhaving) en deels voor een systeem waarbij toezicht rechtstreeks vanuit centraal niveau plaatsvindt (op de uitvoering en de handhaving). Stroomlijning zou denkbaar zijn, door alle interbestuurlijk toezicht bij de provincie te beleggen, dan wel alle interbestuurlijk toezicht via het rijk te organiseren dan wel alles getrappt te organiseren.

Alle interbestuurlijk toezicht bij provincie

In deze situatie zou de provincie, bij de uitoefening van interbestuurlijk toezicht op gemeenten, ook verantwoordelijk zijn voor het bewaken van de rijksbelangen. Het rijk is op deze bewaking niet meer aanspreekbaar. Het rijk zou voor de borging van belangen op nationale schaal afhankelijk zijn van de wijze waarop provincies hun taken uitoefenen. Deze optie is slechts een theoretische: het verhoudt zich niet met het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Het rijk draagt bovendien de verantwoordelijkheid voor de nakoming van Europese en internationale verplichtingen. Het is daarnaast ook een niet erg logische optie omdat, als het over landelijke en internationale belangen en verplichtingen gaat, de provincie eenzelfde positie heeft als gemeente. Immers ook de provincies verlenen vergunningen en houden toezicht en kunnen daarbij, net als gemeenten zodanig in gebreke blijven dat nationale belangen en internationale verplichtingen in het gedrang komen.

Alle toezicht centraal

In deze optie zou het huidige, getrapte systeem voor toezicht op de kwaliteit van de uitvoering gewijzigd worden in een systeem waarin het rijk via rechtstreekse interventiemogelijkheden kan optreden als de kwaliteit van de organisatie van de handhaving door gemeenten achter blijft. Dit komt overeen met de situatie vóór het einde van 2005 (vóór de Wet handavingsstructuur). Deze optie is uitvoerbaar, maar wordt op dit moment niet overwogen.

De huidige rol van de provincies bij het interbestuurlijk toezicht sluit aan op de regierol die hen was toebedacht in de zogenaamde augustusbrief van 1997 (22 343, nr. 29) waarin werd vastgesteld dat structurele samenwerking bij de milieuwethandhaving noodzakelijk is. Daarom werd de provincies gevraagd te bevorderen dat er onder hun regie in hun provincie bestuursovereenkomsten tussen de diverse handavingsorganisaties zouden worden gesloten. In de Wet handavingsstructuur kreeg deze regierol vorm in de provinciale coördinatie taak en aanwijzingsbevoegdheden.

Alle toezicht getrappt

In deze situatie ziet de provincie toe op de uitvoering van de regelgeving door gemeentes en legt de provincie hierover vervolgens verantwoording af aan het rijk. Voorwaarde voor deze optie is dat de provincie bereid en in staat moet zijn op adequate wijze de rijksbelangen te behartigen.

Hierboven is reeds genoemd dat bij de uitvoering van internationale verplichtingen, het rijk aanspreekbaar is op onvolkomenheden, al is de uitvoering van deze verplichtingen naar een ander bestuursniveau gedelegeerd. Dit is een belangrijk argument om toezicht op rijksniveau te houden op de uitvoering van internationale verplichtingen. Dit temeer daar voor wat betreft de milieuregelgeving (het grootste onderdeel van de Wabo) het overgrote deel van nationale regelgeving direct dan wel indirect gerelateerd is aan Europeesrechtelijke verplichtingen. Hierbij kan tevens afbreuk worden

gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid: de minister kan worden aangesproken door het parlement op onvolkomenheden bij de uitvoering van internationale verplichtingen maar heeft niet direct de instrumenten voor handen om hier wat aan te doen omdat de uitvoering naar een ander bestuursniveau is gedelegeerd.

Op dit moment wordt, zoals hierboven al opgemerkt, door het Ministerie van BZK gewerkt aan de Wet Toezicht Europese Regelgeving (TER), die voorziet in nieuwe generieke interventiemogelijkheden die gebruikt kunnen worden in situaties waarin uitvoering op decentraal niveau tekort schiet. Er zijn echter 2 redenen waarom - ook onder de omstandigheid van een nieuwe wet TER- direct toezicht op centraal niveau vooralsnog gewenst blijft:

1. Onafhankelijkheid

De situatie kan zich voordoen dat provincies zelf ook uitvoerder zijn van de Europese regelgeving waar zij gemeenten op moeten beoordelen. In deze situatie is niet voldaan aan de eis uit het normatief kader dat de toezichthouder onafhankelijk dient te zijn.¹³

2. Slagvaardigheid

Het is nodig dat op centraal niveau monitoring plaatsvindt van de wijze waarop de uitvoering van internationale verplichtingen verloopt. Dit om knelpunten tijdig te kunnen signaleren en oplossen. Zo kan sprake zijn van onduidelijkheden in de regelgeving waarmee het internationale recht is geïmplementeerd. Of er blijkt behoefte te zijn aan informatie- en/of ondersteuning bij decentrale overheden, waar de centrale overheid in kan voorzien¹⁴. In deze situaties zou een getrappt systeem onvoldoende voorzien in directe terugkoppeling waar direct actie op kan worden genomen. Gezien de krappe deadlines die doorgaans worden gehanteerd voor de uitvoering van internationale verplichtingen, is een slagvaardig optreden bij knelpunten noodzakelijk.

Wijzigingen in de uitvoeringsstructuur

Er is bij de milieuwethandhaving sprake van twee grote problemen: onvoldoende samenwerking bij en de gebrekkige kwaliteit van de handhaving als gevolg van de versnippering van de handhaving over honderden nogal eens te kleinschalige overheidsorganisaties. Op 1 januari 2006 telde Nederland 458 gemeenten. 15% daarvan (in totaal 65 gemeenten) telt meer dan 50.000 inwoners. 85 % (in totaal 393 gemeenten) telt minder dan 50.000 inwoners. In zijn rapport 'Handhaven met effect' uit 1997 adviseerde prof. mr. F.C.M.A. Michiels de gemeenten tot 50.000 inwoners ernstig te overwegen om over te gaan tot het vormen van samenwerkingsverbanden met gebruikmaking van een milieudienst (blz. 316, 351). De kleinschaligheid waarmee de organisatie van de handhaving nogal eens behept is, doet zich ook voor met betrekking tot de uitvoering van het vergunningstelsel van de Wet milieubeheer.

Op het gebied van de handhaving is tussen 2002 en 2006 het Project professionalisering uitgevoerd. Thans voldoen op een aantal uitzonderingen na alle handhavingsinstanties aan de minimumkwaliteitseisen voor een goed handhavingsproces. Het voldoen aan deze eisen is weliswaar een belangrijke voorwaarde om te kunnen komen tot een adequate uitvoering van de handhaving, maar de praktijk laat zien dat een adequate uitvoering daarmee zeker niet gegarandeerd is. Uit de gemeenteonderzoeken van het Inspectoraat-Generaal VROM komt naar voren dat er gemeenten zijn die slecht scoren wat betreft de uitvoering van de handhaving terwijl de organisatie van de handhaving conform de kwaliteitseisen is.

¹³ Dit probleem zou bijvoorbeeld spelen bij de uitvoering van de IPPC richtlijn, die zowel taken voor gemeenten als provincies met zich meebrengt.

¹⁴ Uit recent onderzoek van de VI naar de uitvoering van de IPPC richtlijn blijkt hier sprake van te zijn)

Zoals in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Handhavingsstructuur werd aangegeven (29 285, nr. 3, blz 21) is al bij de voorbereiding van dat wetsvoorstel de vraag gesteld of de beoogde opzet van de handhavingsstructuur (coördinatie, overleg, afspraken, interventiemogelijkheden) wel de goede is en zijn andersoortige structuurmaatregelen (niet zijnde interbestuurlijke toezichtarrangementen) bepleit. Het daarover gestelde is nog steeds relevant en actueel voor met name de specifieke toezichtarrangementen in het Wabo-voorstel m.b.t. de organisatie van de handhaving en de kwaliteit van de handhaving in concrete situaties:

“Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is door sommigen ook de vraag gesteld of de beoogde opzet van de handhavingsstructuur wel de goede is en zijn verdergaande structuur-maatregelen bepleit. Hierbij komt het aan op het bestaan van alternatieven. Een alternatief voor de beoogde handhavingsstructuur bestaat ons inziens alleen uit het verplicht in het gehele land invoeren van een van de modellen die in de Discussienota “Met recht verantwoordelijk”¹⁵ zijn gepresenteerd voor de bundeling van de toezichthouders van de verschillende bestuurlijke instanties in gemeenschappelijke diensten voor de uitvoering van de handhaving.

Het is duidelijk dat met een wetsvoorstel waarbij bijvoorbeeld een landelijke uitvoeringsstructuur bestaande uit een hoofdkantoor en vijf (of twaalf) regionale (of provinciale) vestigingen zou worden ingesteld voor de uitvoering van de alle toezichttaken, er geen noodzaak meer bestaat voor regeling van provinciale coördinatie, overleg of afspraken. Bovendien zou daarmee de behoefte aan interventiemogelijkheden (zoals aanwijzings- en vorderingsbevoegdheden) afnemen. De keuze voor zo'n model zou ook als voordeel hebben dat de taak van de handhavingdiensten uitgebreid zou kunnen worden met andere uitvoerende taken zoals bijvoorbeeld de ambtelijke voorbereiding van de vergunningverlening.”

“De bestuurlijke realiteit is dat de bestuursorganen, gegeven hun bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden, primair zelf willen kunnen bepalen op welke wijze zij de uitvoering daarvan (het toezicht) organiseren. Gezamenlijk in het professionaliseringsproject gekozen oplossingen hebben in beginsel meer kans van slagen dan centraal opgelegde. Het professionaliseringstraject en het wetsvoorstel zijn derhalve nauw met elkaar verbonden. Tegelijkertijd zijn de huidige problemen met de over vele overheidsinstanties versnipperde milieuwethandhaving wel zo manifest dat samenwerking en overleg absoluut noodzakelijk zijn en waarnodig moeten kunnen worden afgedwongen. Een en ander heeft geleid tot de voorstellen die nu voorliggen.”

In de Toekomstagenda Milieu is aangegeven (blz. 32) dat kwaliteitsverbetering een continue proces is. De overheden hebben al veel bereikt maar een verdere verbetering blijft mogelijk. Het Inspecetoraat-Generaal VROM concludeert naar aanleiding van individuele gemeenteonderzoeken dat uitvoering van en toezicht op bouw-, ruimte- en milieuregelgeving voor verbetering vatbaar zijn. Al eerder constateerde de Evaluatiecommissie voor de Wet milieubeheer dat zeker bij gemeenten een capaciteitstekort bestaat en dat efficiencyverbetering mogelijk is. In het project BeteRZO is geconcludeerd dat overheidsorganisaties niet altijd over voldoende kritische massa beschikken om het externe veiligheidsbeleid uit te voeren. Recent heeft de eindmeting van het Project Professionalisering milieuhandhaving laten zien dat veel handhavingsorganisaties niet aan de minimumkwaliteitseisen voldoen. Ook voldoen nog niet alle milieuvergunningen van bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen aan de Europese eisen uit die richtlijn, aldus de Toekomstagenda Milieu. Het Kabinet wil daarom een impuls geven aan de verbetering van de kwaliteit en efficiency van de regelgeving, vergunningverlening en uitvoering (project Kwaliteitsimpuls vergunningverlening en toezicht). Aangekondigd is dat in 2006 een inventariserend onderzoek wordt afgerond naar de efficiency van het regelgevings-

¹⁵ Discussienota betreffende de toekomst van een op duurzame ontwikkeling gerichte milieuwetgeving in een verantwoordelijke samenleving (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2, blz. 113)

en uitvoeringsproces en het optimale schaalniveau in termen van capaciteit en deskundigheid voor uitvoering en toezicht, gedifferentieerd naar verschillende 'groepen' bedrijven, zoals bedrijven die onder algemene regels vallen, bedrijven met een IPPC-vergunning, enzovoorts. Dit zal in 2007 gevolgd worden door besluitvorming over de wijze waarop de resultaten van het onderzoek zullen worden geïmplementeerd en door een start te maken met de daadwerkelijke implementatie. Specifiek voor het toezicht op de externe veiligheid is reeds een analyse naar de vereiste kritische massa uitgevoerd. In 2007 wordt een onderzoek afgerond naar de voor- en nadelen van verschillende oplossingsrichtingen om de vereiste kritische massa te bereiken. Daarbij wordt ook gekeken naar ervaringen in Nederland, zoals bij de DCMR, en bij de Health & Safety Executive in het Verenigd Koninkrijk.

Met name ook de Wabo zal voor de meeste bevoegde gezagsinstanties (circa 500 organisaties) onvermijdelijk leiden tot beslissingen over de wijze van uitvoering van de verlening en handhaving van omgevingsvergunningen. Dit heeft alles - net als de kwaliteitsimpuls - te maken met het vereiste niveau van expertise dat nodig is om alle aanvragen om toestemmingen te kunnen beoordelen die in de omgevingsvergunning integreren. Provincie en Rijk zullen bijvoorbeeld expertise moeten opbouwen over toestemmingsstelsels die voorheen louter tot het gemeentelijk domein behoorden (zoals bouw- en kapvergunningen), en andersom worden ruim 450 colleges van BW bevoegd over toestemmingen waarvoor voorheen slechts het Rijk of de provincie bevoegd was (bijvoorbeeld met betrekking tot de natuurbescherming of uitwegen). Gelet op het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid is het overigens geen optie voor het bevoegd gezag om volledig op de expertise van andere bestuursorganen (de bestuurlijke adviseurs) te vertrouwen.¹⁶ Ieder bevoegd gezag is eindverantwoordelijk voor het besluit over de vergunningaanvraag en zal daarom zelfstandig in staat moeten zijn om de adviezen van anderen op hun merites te kunnen beoordelen. Dit betekent dat ieder bestuursorgaan zelfstandig deskundig zal moeten worden voor alle samenstellende delen van de omgevingsvergunning.

Het voorgaande betekent in feite dat de vraag naar de uitvoering van de taken uit de Wabo in veel gevallen zal leiden tot een of andere vorm van bestuurlijke samenwerking, met name vanwege de vereiste hoge mate van specialisatie die nodig is om alle geïntegreerde toestemmingen te kunnen beoordelen. Bovendien zal samenwerking in de uitvoering meestal goedkoper zijn. Bestuurlijke samenwerking is daarom vanuit een oogpunt van effectiviteit, continuïteit en efficiëntie, welhaast onvermijdelijk.

Het is duidelijk dat de behoefte aan specifieke toezichtarrangementen afneemt naarmate de uitvoering van en het nalevingstoezicht op de Wabo op een grotere, robuuste schaal worden georganiseerd. Het alternatief, zoals door prof. F.C.M.A. Michiels geschetst, spreekt dan ook aan. In het – interessante - denkbeeld van Michiels worden per provincie een of meer 'omgevingsregio's' gevormd die voldoende kritische massa hebben om de handhaving van het omgevingsrecht dat thans aan de gemeenten, provincies en waterschappen is opgedragen, uit te voeren. De bij gemeenschappelijke regeling te vormen organisaties kunnen in de plaats komen van wat Michiels de ingewikkelde structuur van dubbel toezicht noemt. Een en ander is in lijn met het project Kwaliteitsimpuls vergunningverlening en toezicht, al gaat het verder dan bestuurlijk overleg met IPO en VNG op dit punt.

¹⁶ TK 24 587, 2006-07, nr. 191, m.n. conclusie 7.

Bijlage transponeringstabel

VROM notitie	
Par 3	<p>1.1. Inventariseer alle bestaande specifieke toezichtarrangementen per (door de commissie gekozen) beleidsterrein onder uw verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het om zowel de arrangementen als neergelegd in algemeen verbindende voorschriften als de invulling van de desbetreffende bevoegdheden in eigen beleidsregels ten behoeve van het gebruik van deze bevoegdheden.</p> <p>Onderscheid moet worden gemaakt tussen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in <i>bestaande</i> wetgeving neergelegde arrangementen (waarmee intussen ervaring is opgedaan, zodat de beantwoording mede informatie kan opleveren over de praktijk op dit punt, alsmede een evaluatie - ex post - ervan kan bevatten); - arrangementen die zijn opgenomen in <i>wetsvoorstellen</i> die nog in ontwikkeling of behandeling zijn (zodat de beantwoording alleen betrekking kan hebben op de motivering, bezien vanuit het stappenplan-Alders, en een evaluatie ex ante). <p>1.2. Geef per toezichtvorm aan wat het toezicht omvat: verwerving van informatie; beoordeling van informatie; interventie.</p> <p>1.3. Geef per toezichtvorm aan of en in hoeverre het toezicht strekt tot verplichtingen van provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen tot het geven van informatie en het afleggen van verantwoording.</p>
3.4	1.4. Geef per toezichtvorm aan vanuit welke opvatting over uw rol als toezichthouder het toezicht wordt uitgeoefend. Voor zover dienaangaande beleid is weergelegd (vastgelegd?) in documenten (bv. beleidsregels; beleidsnota's): geef dit weer.
3.6	1.6. Geef, waar van toepassing, per toezichtarrangement aan met welke interbestuurlijke toezichtarrangementen op belendende beleidsterreinen raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3).
3.6	1.7. Geef, waar van toepassing, per toezichtarrangement aan met welke andere vormen van toezicht (nalevingtoezicht en uitvoeringtoezicht) raakvlakken bestaan. Zo die er zijn: gaarne deze raakvlakken betrekken bij de reactie op de navolgende vraagpunten (onder 2 en 3).
4.1	<p>2.1. Beschrijf de praktijk van de eventuele toepassing op het betreffende beleidsterrein van de generieke instrumenten (schorsing / vernietiging, in de plaats treden bij taakverwaarlozing) uit de Provinciewet, Gemeentewet en Waterschapswet.</p> <p>Ga daarbij in op: aard, frequentie, aanleiding, beleidsmatig effect, geschillen;</p>
4.2	<p>2.2. beschrijf de praktijk van de toepassing van de geïnventariseerde specifieke toezichtarrangementen. Ga daarbij in op:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aard/wijze van uitvoering; - frequentie van de onderzoeken/beoordelingen en van eventuele interventies; - aanleiding tot de toepassing van toezichtinstrumenten; ; - zicht op bestuurlijke lasten van e.e.a. bij ondertoezichtgestelden; - beleidsmatige effecten van interventies; - eventuele geschillen, en hun beslechting/oplossing. <p>Motiveer daarbij, in het algemeen en waar mogelijk ook per geval/deelgebied/onderwerp:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. of/waarom de basisinstrumenten <u>niet</u> toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest. b. of/waarom andere instrumenten voor kwaliteitszorg (zoals horizontale verantwoording of interne controle) niet toereikend waren, of zouden kunnen zijn geweest.
5	<p>3.1. Beoordeel het nut van behoud of instellen van de onder 1.1. geïnventariseerde specifieke arrangementen, gelet op de ratio van hun bestaan als zodanig en op de ervaringen (positief en negatief) van u zelf, alsmede (voor zover u bekend) van de ondertoezichtstaanden in de praktijk van de toepassing van deze arrangementen.</p> <p>Verricht die beoordeling door een grondige/uitgewerkte toets aan het normatieve kader dat is neergelegd in het stappenplan-Alders.</p> <p>3.2. Geef per specifiek arrangement aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Wat naar uw oordeel niet kan/mag veranderen. <p>Motiveer dit standpunt grondig in het licht van het bestaan van de generieke instrumenten alsmede van horizontale vormen van kwaliteitszorg, daarbij uitgaande van het normatieve kader in het stappenplan-Alders.</p> <p>3.2. Geef per specifiek arrangement aan:</p> <ol style="list-style-type: none"> b. Waar/wat naar uw oordeel op zichzelf wél veranderd kan/mag worden. <p>Werk dit uit naar de vraag of dan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kan worden volstaan met de generieke instrumenten, al dan niet in combinatie met andere, meer horizontale vormen van kwaliteitszorg, dan wel - of niettemin behoefte blijft bestaan aan vormen van specifiek toezicht, en zo ja: welke precies. Afhankelijk

	<p>van organisatie Motiveer in dit laatste geval uw standpunt grondig in het kader van het de normatieve uitgangspunten in het stappenplan-Alders. c. Geef waar nodig/van toepassing aan welke randvoorwaarden en/of flankerende voorwaarden moeten worden gesteld voor de verandering als bedoeld onder 3.2.b..Motiveer ook dit standpunt grondig in het kader van het normatieve kader in het stappenplan.</p>
--	--



Bijlage 3.2.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting WABO op verzoek commissie DIT, versie 2 november 2006 - IPO

1.1.

Bestaande wetgeving

De provincie kent formeel geen toezichtarrangement op het gebied van het milieu. Op basis van de Wet handavingsstructuur heeft de provincie een regietaak gekregen. Zij houdt toezicht op de inrichting van het werkproces van de milieuhandhaving van gemeenten, waterschappen en van de provincie zelf. De provincie heeft deze taak vanuit haar positie als regisseur van de handhaving en vanuit haar rol om zorg te dragen dat alle partijen die zich in de betreffende regio met handhaving bezighouden (provincie, gemeenten, waterschappen, OM, politie etc) samenwerken. In de tekst van deze wet wordt echter niet gesproken over toezicht, maar van een coördinerende taak van de provincie, gericht op het realiseren van een doelmatige handhaving.

In de praktijk blijkt deze regierol naar behoren te functioneren. Uiteraard leidt niet elk bestuurlijk traject tot een aanwijzing. In de meeste gevallen is het overleg tussen provincie en gemeente, gecombineerd met het maken van afspraken, voldoende. Toch doen zich diverse problemen voor bij de uitvoering van de regietaak. Er zijn bijvoorbeeld discussies met gemeenten en waterschappen en ook intern binnen provincies over de reikwijdte van de taak van de provincie: waar mogen zij nog wel, maar waar hoeven zij niet meer naar te kijken? Verder moet er steeds nauwkeurig met de VROM-Inspectie afgestemd worden over de manier waarop de provincie en de VROM-Inspectie hun taken uitoefenen. Gemeenten kijken hier met gefronste wenkbrauwen naar.

Discussies over de uitvoering van de Wet handavingsstructuur richten zich vooral op gemeenten. Echter, ook het toezicht op waterschappen kan in de praktijk bemoeilijkt worden in het geval een waterschap zich naar het inzicht van de provincie niet houdt aan de kwaliteitscriteria voor de inrichting van haar werkproces en de provincie over zou willen gaan tot het geven van een aanwijzing. Hiervoor is de toestemming van de minister van VROM en van de minister van VenW nodig.

Wetsvoorstellen die nog in ontwikkeling zijn (obv stappenplan Alders)

Stap 2: In de WABO wordt bovenstaande rol van de provincie uitgebreid tot de beleidsterreinen die onder de WABO vallen (bouwen, wonen, ruimtelijke ordening etc.). De WABO beoogt een kwaliteitsverbetering bij de omgevingsbrede handhaving te realiseren. Het is niet vreemd te veronderstellen dat op andere beleidsterreinen dan milieu (wonen, ruimtelijke ordening) een inhaalslag op dit front uitgevoerd moet worden. In het verlengde daarvan is het logisch dat voorlopig ook nog gekozen wordt voor kwaliteitscriteria die ook instrumenteel zijn geformuleerd en dat de provincies vanuit haar bovengenoemde rol hier de regie over voeren.

Stap 3: De WABO heeft onder meer tot doel minder, maar betere milieuregelgeving, zonder dat dit ten koste gaat van de milieukwaliteit. Kwalitatief hoogstaand toezicht en handhaving speelt hierbij een sleutelrol. Naast hetgeen onder stap 2 wordt genoemd is verticale verantwoording in dit geval relevant aangezien Europese verplichtingen moeten worden nagekomen waarop de lidstaat Nederland wordt aangesproken. Voorkomen moet worden dat er afwentelgedrag gaat ontstaan bij gemeenten en conflicten van belangen tussen overheden vermeden moet worden.

Stap 4: De uitoefening van het interbestuurlijk toezicht hoort bij het naast hogere bestuursorgaan c.q. de provincie vanwege de nabijheid van bestuur, verantwoordelijkheid voor samenhang en integraliteit van beleid en de onder stap 2 genoemde argumenten. Voor het fysieke terrein tellen deze argumenten zwaar. Vergunningverlening, toezicht en handhaving dragen bij aan het realiseren van maatschappelijke effecten die beoogd worden met Europese en landelijke regelgeving en met het door de provincie geformuleerde beleid. Een van de legitieme motieven voor interbestuurlijk toezicht is de bescherming van een hoger belang. Aangezien de milieuwetgeving gericht is op de bescherming van volksgezondheid, natuur en milieu is op dit terrein interbestuurlijk toezicht gerechtvaardigd. Voorwaarde is dan wel dat het toezicht bijdraagt aan het gewenste maatschappelijke effect. In dit geval een betere bescherming van het milieu, door een betere naleving van de milieubeschermdende regels. Hogere belangen dienen daarom bewaakt te worden.

1.2.

De toezichtvorm bestaat en zal bestaan uit verwerving van informatie van de feitelijke stand van zaken, het beoordelen van de informatie op basis van de vastgestelde kwaliteitscriteria en als ultimium remedium interveniëren.

1.3.

De basis voor het toezicht is de toets of handhavingsorganisaties voldoen aan de minimumkwaliteitscriteria. Voor de Wet handhavingsstructuur zijn deze criteria vastgesteld, voor de WABO nog niet. De provincie heeft een aanwijzingsbevoegdheid die gebruikt kan worden als de doelmatige handhaving in gevaar is. Deze criteria weerspiegelen een procesmatige benadering. Via de criteria worden eisen gesteld aan de beleidscyclus van een handhavingsinstantie. Op grond van de Wet milieubeheer ziet de provincie hier vooral op toe door documentenonderzoek te doen. Het risico van deze benadering is dat het interbestuurlijk toezicht niet direct bijdraagt aan het bereiken van het doel, namelijk verbetering van de handhaving in de praktijk. Provincies gaan in de praktijk verschillend om met de kwaliteitscriteria: er zijn provincies die kijken of de voorgeschreven documenten aanwezig zijn, maar er zijn ook provincies die de toepassing van de criteria inhoudelijk toetsen en daarbij ook de context van de handhavingpraktijk meenemen. Handhavingorganisaties die niet voldoen aan de afgesproken handhavingcriteria dienen hiervoor verantwoording af te leggen.

1.4.

De invulling van de rol van toezichthouder is beschreven in de handreiking aanwijzingsbevoegdheden die in IPO-verband is vastgesteld (**bijlage 1**). Vrijwel alle provincies hebben deze handreiking vervolgens als beleidsregel vastgesteld. Voor de WABO is een dergelijke regeling nog niet opgesteld maar verdient een dergelijke regeling vanuit provinciale optiek de voorkeur.

Belangrijk is het besef dat toezichtarrangementen tot stand komen in een maatschappelijk krachtenveld waarin alle ogen gericht zijn op een kwalitatief goed lokaal bestuur. Dit vraagt om een moderne relatie van de overheid die het interbestuurlijk toezicht uitoefent met het lokale bestuur, zie ook een uitwerking daarvan in de visie van het college van GS op de bestuurlijke organisatie in de provincie Groningen. Uitgangspunt van deze relatie is dat van het toezicht een impuls moet uitgaan naar het lokale bestuur, ter versterking van de kwaliteit daarvan. Niet minder, maar ook zeker niet meer dan dat: de toezichthouder wordt even 'ingevlogen' en pleegt eventueel een interventie, waarna de toezichthouder weer uit beeld is en het lokale bestuur reageert op de interventie. Het is een proces van actie, reactie, waarbinnen toezicht een aparte, afgebakende functie vervult.

1.5.

Elke provincie heeft een zogenaamde handhavingsregisseur aangesteld die zorg draagt voor het uitvoeren van de provinciale regietaak. Op landelijk niveau is het Landelijk overleg milieuhandhaving (LOM) ingesteld welke als doel heeft de uitvoering van de milieuhandhaving te verbeteren. In het LOM zijn alle partijen vertegenwoordigd die betrokken zijn bij milieuhandhaving en daarbinnen vinden discussies plaats over onder meer de uitvoering van de Wet handhavingsstructuur.

1.6. en 1.7.

Het BRZO'99 is gestoeld op vier wetten:

1. de Wet Milieubeheer (Wm): het bevoegde gezag kan GS zijn, of het college van B&W (1^e lijnstoezicht). De VROM-Inspectie ziet toe op de uitoefening van deze taken (2^e lijnstoezicht)
2. De Wet rampen en zware ongevallen (WRZO): de Inspectie openbare orde en veiligheid (IOOV) ziet hierop toe voor wat betreft de rampenbestrijding (2^e lijnstoezicht).
3. De Arbeidsomstandighedenwet: het 1^e lijnstoezicht ligt bij de Arbeidsinspectie. Er is geen 2^e lijnstoezicht anders dan de controlerende taak van de Tweede Kamer.
4. De Brandweerwet 1985: de regionale brandweer voert BRZO-Inspecties uit in overleg met de gemeentelijke brandweer (in opdracht van de burgemeester). Hier houdt de gemeenteraad toezicht.

In de eerste lijn heeft het bevoegde gezag Wm een coördinerende taak, te weten het coördineren van inspecties, inspectieprogramma's en het maken van één inspectieverslag. De Wm kent het bevoegde gezag echter geen doorzettingsmacht toe; in het geval een van de betrokken instanties niet meewerkt, of er ontstaat anderszins een meningsverschil, dan kan de ontstane patstelling niet eenvoudig doorbroken worden. De waterschappen en Rijkswaterstaat kunnen meegaan met een inspectie, maar hebben geen 'BRZO-gezagsmiddelen'.

Net als bij de regietaak is het motief voor interbestuurlijk toezicht gelegen in de bescherming van de volksgezondheid en het milieu en in de bescherming van de veiligheid. De verhouding tussen interbestuurlijk toezicht enerzijds en horizontale vormen van toezicht anderzijds is echter niet goed te bepalen: vanwege de gecompliceerde constructie van het toezicht op grond van het BRZO en vanwege de verschillende achtergronden van de betrokken inspecterende instanties. Beide maken het afleggen van totale verantwoording ingewikkeld, zo niet onmogelijk.

Conclusie: Interbestuurlijk toezicht is in de praktijk alleen in de Wm-lijn aanwezig. VROM is echter nergens zelf bevoegd gezag en mist de nodige praktijkervaring. Het interbestuurlijk toezicht op BRZO-inspecties is niet sluitend, vanwege de betrokkenheid van verschillende organisaties met en zonder behoorlijk interbestuurlijk toezicht en diverse achtergronden. De VROM-Inspectie mist niet alleen de nodige praktijkervaring, zij kan slechts op een gedeelte van de BRZO-taken toezien.

2.1.

Het is niet bekend of in de praktijk overgegaan is tot schorsing/ vernietiging etc. Gelet op het feit dat de VROM-Inspectie het tweedelijnstoezicht houdt op gemeenten en waterschappen is de kans dat dit instrument door provincies is ingezet niet groot.

2.2.

De provincies rapporteren geregeld aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de wijze waarop de regierol wordt ingevuld. Deze rapportages gaan in op de vragen die onder 2.1. en 2.2. zijn gesteld. Deze rapportages zijn als **bijlagen 2 en 3** bijgevoegd. Kortheidshalve wordt hiernaar verwezen. Voor de WABO kan een dergelijk oordeel nog niet worden gegeven.

3.1. en 3.2.

In de praktijk doen zich diverse problemen voor bij de uitvoering van de regietaak. Er zijn bijvoorbeeld discussies met gemeenten en waterschappen en ook intern binnen provincies over de reikwijdte van de taak van de provincie: waar mogen zij nog wel, maar waar hoeven zij niet meer naar te kijken? Verder moet er steeds nauwkeurig met de VROM-Inspectie afgestemd worden over de manier waarop de provincie en de VROM-Inspectie hun taken uitoefenen. Discussies over de uitvoering van de Wet handhavingsstructuur richten zich vooral op gemeenten. Echter, ook het toezicht op waterschappen kan in de praktijk bemoeilijkt worden in het geval een waterschap zich naar het inzicht van de provincie niet houdt aan de kwaliteitscriteria voor de inrichting van haar werkproces en de provincie over zou willen gaan tot het geven van een aanwijzing. Hiervoor is de toestemming van de minister van VROM en van de minister van VenW nodig. De VROM-Inspectie heeft in de huidige constellatie een interbestuurlijke toezichtsrol ten aanzien van de provinciale (eerstelijns) handhaving.

Het uiteindelijke gevolg van dergelijke problemen is, behalve uitvoeringsproblemen zoals hierboven geschetst, dat de legitimiteit van het toezicht onder druk kan komen te staan.

De discussie over de effectiviteit van de organisatie van het interbestuurlijk toezicht staat niet op zichzelf, maar sluit aan op diverse landelijke discussies, projecten en programma's over de verbetering van de inrichting van ons staatsbestel. In de kern komt het er op neer dat, wanneer knelpunten die het gevolg zijn van een ineffectieve organisatie van interbestuurlijk toezicht aangepakt worden, hierbij niet alleen naar het toezicht zelf gekeken moet worden. Van belang is ook te kijken naar de maatschappelijke context waarbinnen het toezicht gestalte krijgt en naar de vorm en mate van sturing die je als overheid wilt geven op het specifieke sectorale terrein. De vorm van toezicht die je kiest en

de manier waarop je dit organiseert moeten passen bij de sturing die je wilt geven. Sturing en toezicht zorgen met elkaar voor evenwicht in interbestuurlijke verhoudingen.

De nadruk in het rapport van de Werkgroep Alders ligt op de *organisatie* van toezichttaken. Echter, dit gebeurt op basis van een heldere *sturingsfilosofie*:

- centrale sturing moet samen gaan met een bepaalde (maar alleen de meest noodzakelijke) vorm van interbestuurlijk toezicht (verticaal toezicht);
- decentrale sturing moet gerelateerd worden aan 'checks' en 'balances' op lokaal niveau (horizontaal toezicht).

Leidraad is: decentraal wat kan, centraal wat moet, conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen.

Bijlage 3.2.3
**Bijlage handhaving-
structuur (IPO)**

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Bijlage

Stappenplan regietaak Wet handhavingsstructuur

Tijdens twee werkconferenties van de IPO-Regiegroep Handhaving, op 10 maart en op 30 maart 2004, is een aanzet gegeven voor een beleids- en toetsingskader voor de regietaak van de provincie. Dit ter concretisering van de bepalingen over deze taak in de Wet handhavingsstructuur.

Tijdens de werkconferenties is onder andere het volgende onderwerp aan de orde gekomen, namelijk de ontwikkeling van een toetsingskader: een normstelsel dat de provincie hanteert om te beoordelen of er sprake is van een adequaat handhavingsniveau en of er in een specifieke situatie een formele aanwijzing gegeven moet worden.

De norm: in wat voor situaties zal de provincie een formele aanwijzing kunnen geven?

Het normstelsel dat de provincie wil hanteren om te bepalen of er in een specifieke situatie aanleiding is tot het geven van een aanwijzing bestaat uit de volgende onderdelen:

- de manier waarop en mate waarin kwaliteitscriteria zijn toegepast + een toelichting
- het gebruik van een methodiek (voor probleem- en risico-analyses etc.)
- inhoudelijke afwegingen: in principe maakt een handhavingsinstantie zijn eigen keuzes op het gebied van de handhaving, echter deze moeten wel goed beargumenteerd zijn.

Hoe ziet proces op weg naar formele aanwijzing er uit?

Een vraag die tijdens de werkconferenties beantwoord is, is wat de provincie doet in het geval geconstateerd wordt dat er geen sprake is van een adequaat handhavingsniveau. De volgende instrumenten zijn aan de orde gekomen, in de volgorde waarin zij in de praktijk toegepast zouden worden. Het gaat om instrumenten die in de loop van de stappen toenemen qua zwaarte:

- Ambtelijk overleg informeel
- Ambtelijk overleg formeel
- Ambtelijk overleg bilateraal
- Vraag om bestuurlijke reactie
- Ambtenaar → bestuurder
- Signalering VROM-Inspectie
- Bestuurder → bestuurder
- Regie → pfh
- Regie → bgm
- CdK → bgm
- Provinciale openbare rapportage waarin hiaten/witte vlekken zijn aangegeven + persbericht (naar raad sturen) (naar pers sturen)
- Digitale berichtgeving over de hiaten/witte vlekken
- (Nogmaals) brief GS gevolgd door handhavingsoverleg
- Aanwijzing conform artikel 18 lid d Wet milieubeheer met hersteltermijn.

Provincies hebben tijdens de werkconferenties aangegeven van mening te zijn dat, ondanks het feit dat de provincie de mogelijkheid krijgt om via de toetsende taak formele aanwijzingen te geven, de nadruk van discussies over taken van de provincie en de borging ervan niet op deze, in uiterste gevallen in te zetten instrumenten, moet komen te liggen. Het voornaamste instrument van de provincie in het kader van de uitoefening van de toetsende taak zal blijven: inhoudelijke argumentatie, communicatie en ondersteuning. Aangegeven werd dat het van belang zou zijn dat eigenlijk alle activiteiten die gerelateerd kunnen worden aan de toetsende taak van de provincie zorgvuldig afgebakend en van andere activiteiten onderscheiden kunnen worden.

Tijdens de werksessies in 2004 werd tenslotte aangegeven dat de toetsingsmomenten nog nauwkeurig afgestemd dienden te worden op de cyclus die handhavingsinstanties hanteren voor het maken van problemanalyses, het formuleren van prioriteiten, het opstellen van programma's, de uitvoering van

handhavingsactiviteiten, het monitoren van resultaten en het opstellen van rapportages. Wanneer deze cyclus ontwikkeld zou zijn en met handhavingsinstanties besproken, zou iedereen weten wanneer er wat moet gebeuren. En dus ook dat, wanneer er niet voldaan wordt aan de gestelde norm, het in het uiterste geval kan uitkomen op een formele aanwijzing.



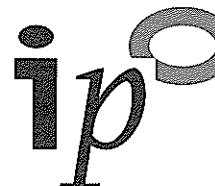
Bijlage 3.2.4
Bijlage brief milieu-
handhaving 1 (IPO)

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Aan de staatssecretaris van het ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, drs. P.L.B.A. van Geel
Postbus 20951
2500 EZ 's-GRAVENHAGE

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		63042a/2006	22-03-2006
onderwerp			
Voortgang professionalisering milieuhandhaving			

Geachte heer Van Geel,

Inleiding

In het op 20 juni 2005 gehouden bestuurlijk overleg over de eindrapportage Professionalisering van de milieuhandhaving is gesproken over de bewaking van de voortgang van het proces. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft hierbij op zich genomen om in het begin van 2006 een overzicht te verstrekken van de stand van zaken. In deze brief wordt de stand van zaken beschreven. Voorts wordt een overzicht gegeven van de implementatie van de *'Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhavingsstructuur milieu'* in de (provinciale) beleidsregels. Tot slot wordt een blik op de (nabije) toekomst beschreven, geredeneerd vanuit de provinciale regiefunctie.

Stand van zaken professionalisering bij gemeenten en waterschappen

In onderstaande tabel is per provincie aangegeven hoeveel organisaties nog niet voldoen aan de kwaliteitscriteria. Tevens is aangegeven welke acties door de provincie als regisseur zijn ondernomen om deze organisaties er alsnog toe te zetten om te voldoen aan de kwaliteitscriteria. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de provincies en de waterschappen voor 100% voldoen aan de kwaliteitscriteria.

In de tabel is de kolom 'nadere afspraken' opgenomen. Het gaat hier om afspraken met organisaties (allen gemeenten) die nog niet volledig voldoen aan de kwaliteitscriteria maar waarbij het gebruik van een bestuurlijke aanwijzing voorlopig disproportioneel zou zijn. In deze groep zijn bovendien de tekortkomingen opgenomen met een korte hersteltermijn. Er zijn vanzelfsprekend wel door de betrokken organisaties garanties gegeven dat deze kleine manco's aangepakt worden. Verder spreekt het vanzelf er dat de provincies hier strikt toezicht op houden en dus zonedig bestuurlijk optreden indien de overtreding voortduurt.

Inlichtingen bij : drs. R.J. Bruggeman
Doorkiesnummer : 070 – 888 12 10
Bijlage : geen

Situatie per 1 maart 2006

	Aantal ^{1,2}	Voldoet 100%	Vervolg traject ingezet ³	Nadere afspraken
Noord-Holland	64(2)	51 (2)	2	11
Zuid-Holland	82 (5)	73 (5)	0	9
Zeeland	13 (2)	13 (2)	0	0
Noord-Brabant	68 (3)	62 (3)	3	3
Limburg	47 (2)	36 (2)	11	0
Gelderland	56 (3)	56 (3)	0	0
Overijssel	25 (2)	24 (2)	1	0
Drenthe	12 (2)	8 (2)	0	4
Groningen	25 (2)	24 (2)	1	0
Fryslân	31 (1)	29 (1)	0	2
Flevoland	6 (1)	6 (1)	0	0
Utrecht	29 (1)	22 (1) ⁴	0	7
Totaal	458 (26)	404 (26)	18	36

Door de toegenomen bestuurlijke druk hebben gemeenten de maatregelen genomen om te voldoen aan de minimum kwaliteitseisen. Uit de tabel blijkt dat in 18 gemeenten op onderdelen nog niet voldaan wordt aan de criteria. Bij de genoemde 18 gemeenten vindt bestuurlijke overleg plaats als voorloper voor het eventueel toepassen van de aanwijzingsbevoegdheid. In de meeste gevallen is dit overleg voldoende om alsnog op korte termijn aan de criteria te voldoen en bestaat de verwachting dat een aanwijzing niet nodig is. Indien blijkt dat de bestuurlijke druk onvoldoende effectief is, dan kan de provincie alsnog overgaan tot het ultimatum remedium, de aanwijzing. In de verschillende provinciale documenten worden vervolgetrajecten nader toegelicht.

Voor wat betreft het voldoen aan het criterium functiescheiding vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau is in een aantal gevallen procesafspraken gemaakt. Het daadwerkelijk doorvoeren van dit criterium heeft de nodige organisatorische consequenties die enige tijd in beslag nemen. Behalve functiescheiding zijn de volgende onderwerpen ook aanleiding om de bestuurlijke gesprekken te voeren:

- het ontbreken van een bereikbaarheidsregeling buiten kantooruren;
- geen of onvoldoende borging in de begroting van personele en financiële middelen;
- niet (inzichtelijk) sluiten van de beleidscyclus aan de orde: en
- het ontbreken van een roulatiesysteem voor de handhavers.

Daarnaast zijn er met 36 gemeenten nadere afspraken gemaakt over de tekortkomingen.

Geen van de provincies is al over gegaan tot het formeel opleggen van een aanwijzing. Gezien de datum van inwerkingtreding van de aanpassing van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (11 november 2005, Handhavingsstructuur) en het te volgen bestuurlijke traject is dat nog niet mogelijk geweest. Hoewel er (nog) geen aanwijzingen zijn gegeven door de provincies zijn er forse verbeteringen te constateren ten opzichte van de eindmeting. Volgens de rapportage van de eindmeting voldeden 141 gemeenten (30 %) volledig aan de criteria, en 326 (70 %) nog niet volledig.

¹ Tussen () vermeld het aantal waterschappen, die alle volledig voldoen aan de minimumcriteria.

² Per 1 januari 2006 telt Nederland 458 gemeenten: in 2005 waren dat 467 gemeenten. Deze afname is een gevolg van gemeentelijke herindelingen in de provincies Zuid-Holland (opheffing van 6 gemeenten, vorming van 2 nieuwe), Noord-Holland (opheffing van 2 gemeenten, vorming van 1 nieuwe) en Utrecht (opheffing van 5 gemeenten, vorming van 1 nieuwe).

³ Wanneer een handhavingorganisatie op bestuurlijk niveau is aangesproken dan is er sprake van een vervolgstap wat mogelijk kan leiden tot een aanwijzing.

⁴ 14 gemeenten in Utrecht voldoen nog niet aan de eis van functiescheiding op minimaal persoonsniveau.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat 404 gemeenten (88 %) voldoen en 36 gemeenten (8 %) vrijwel voldoen. De gemeenten die onvoldoende presteren zijn gereduceerd tot 18 (4 %).

Provinciale beleidsregel aanwijzingsbevoegdheden

Staatssecretaris Van Geel heeft de provincies verzocht om de 'Handreiking aanwijzingsbevoegdheden handhavingsstructuur' als beleidsregel vast te stellen. In Noord-Holland, Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Friesland, Flevoland en Overijssel is dit ook daadwerkelijk gebeurd. In Zuid-Holland staat dit in maart 2006 gepland. Zeeland en Drenthe volgen spoedig daarna. Groningen heeft ervoor gekozen om de handreiking niet als beleidsregel vast te stellen. In het voorjaar van 2005 is in Groningen echter een beoordelingskader vastgesteld en bekendgemaakt, waarin alle relevante onderdelen van de handreiking zijn terug te vinden. Utrecht heeft de handreiking tot twee A4-tjes gecomprimeerd en in notitievorm bestuurlijk vastgesteld.

Aandachtspunten voor de provinciale regie in de professionalisering in 2006 en 2007

Het onverminderd voortzetten van de hierboven beschreven bestuurlijke trajecten zal op korte termijn de meeste aandacht krijgen. Daarnaast zal de belangstelling zich in de komende periode richten op de praktische doorwerking van de beleids- en uitvoeringscyclus en de daarvoor vastgestelde documenten en werkwijzen. De ervaring bij ISO-certificeringsprocessen wijst uit dat er gauw twee tot drie jaar verlopen voordat een beleids- en uitvoeringscyclus volledig volgens de systeemeisen loopt.

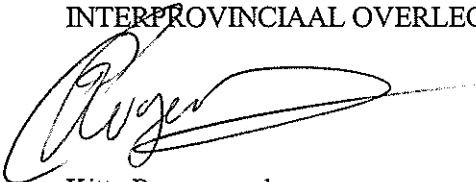
Andere aandachtspunten voor de komende jaren zijn:

- het toepassen van monitoringsprogramma's;
- de discussie over en de afstemming van de interpretatie van bepaalde kwaliteitscriteria;
- de uitvoering van de afspraken met de regionale VROM-Inspecties over het toezicht op professionaliseringsonderwerpen;
- de inhoudelijke consistentie en kwaliteit van uitvoeringsprogramma's en jaarverslagen;
- de toepassing van het instrumentarium in de uitvoering;
- het mede invulling geven aan het Werkprogramma Vervolg Professionalisering dat in het Landelijk Overleg Milieuhandhaving is opgesteld; en
- de evaluatie van de effecten en de doeltreffendheid van aanpassingen van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) en het Besluit kwaliteitseisen in de praktijk, die eind 2007 op tafel zal moeten liggen.

Conclusie

Uit het bovenstaande blijkt dat de provincies hun regietaak met kracht hebben voortgezet. Er is daarbij veel werk verzet door de handhavingorganisaties en de regisseurs. Op niveau komen is echter makkelijker dan er te blijven. De provincies realiseren zich dat de voortgang van dit proces voortdurende aandacht vereist. De provincies zijn zich ervan bewust dat het tijd kost om in dit soort trajecten tot goed geoliede cycli te komen en dat druk daarop daarom nodig blijft. Hier ligt dan ook met name het accent op voor de nabije toekomst.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG,



Kitty Roozmond,
directeur.



Bijlage 3.2.5
Bijlage brief milieu-
handhaving 2 (IPO)

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Muzenstraat 61
Postbus 16107
2500 BC Den Haag
telefoon (070) 888 12 12
fax (070) 888 12 80

Ruus 13

Aan de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke
Ordering en Milieubeheer
De heer drs P.L.B.A. van Geel
IPC 1000
Postbus 20951
2500 EZ DEN HAAG

Interprovinciaal Overleg



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
---	---	63753/2006	25-10-2006

onderwerp
2° Voortgangsrapportage professionaliteit milieuhandhaving

Geachte heer Van Geel,

Inleiding

In reactie op uw brief van 28 april jl. geef ik u hierbij een overzicht per 1 oktober 2006 van de voortgang van de professionalisering van de milieuhandhaving en de invulling van de regierol door de provincies. In het overzicht ligt de nadruk op de "nazorg" op basis van de eindmeting en verificatie.

In deze brief schenk ik u tevens inzicht in de huidige activiteiten en de geplande activiteiten in de (na-bije) toekomst. In de toekomst zal ik u twee maal per jaar in grote lijnen op de hoogte houden van de ontwikkelingen. De regionale VROM-inspecties zullen meer detailinformatie ontvangen. De provinciale overzichten die worden besproken met de regionale VROM-Inspecties zijn in de **bijlage** toegevoegd.

Stand van zaken professionalisering bij gemeenten en waterschappen.

De basis voor het overzicht blijft de toets of handhavingsorganisaties voldoen aan de "minimumkwaliteitscriteria". De actuele stand van zaken, voortbordurend op resultaten van de eindmeting en verificatie per provincie, is weergegeven in de onderstaande tabel. Wanneer een regisseur in de beheersfase een situatie aantreft die niet (meer) voldoet aan de minimumcriteria is dit niet vermeld in de tabel (zie uitvoering regietaak).

In de tabel is aangegeven dat een aantal gemeenten nog niet aan de minimum criteria voldoet. Hoewel een deel van de manco's betrekking heeft op de minimum criteria, zijn deze van dien aard dat daarvoor een bestuurlijke aanwijzing disproportioneel zou zijn. In de meeste gevallen heeft de provincie er vertrouwen in dat, gezien de vooruitgang die tot nu gemaakt is, binnen afzienbare tijd aan alle minimumcriteria wordt voldaan. In de tabel staat deze groep in de kolom ambtelijke afspraken. Uiteraard blijven de provincies de voortgang nauwkeurig volgen en zal zij bestuurlijk optreden indien zij dit nodig achten.

Wanneer er onvoldoende vertrouwen bestaat dat op korte termijn wordt voldaan aan de minimum criteria dan is een bestuurlijk traject ingezet (kolom vervolgtraject). Een en ander conform de procedure zoals beschreven in de handreiking aanwijzingsbevoegdheden die door de meeste provincies tot beleidsregel is verheven. Uiteraard leidt niet elk bestuurlijk traject tot een aanwijzing, in de meeste gevallen is het overleg gecombineerd met het maken van afspraken afdoende.

Inlichtingen bij : drs R.J. Bruggeman
Doorkiesnummer : 070 - 888 12 10
Bijlagen : één

In de bijlage is een overzicht gegeven van alle handhavingsorganisaties die (nog) niet voldoen aan de minimumcriteria en de vervolgacties die de regisseur heeft ondernomen.

Ik verzoek u bij eventuele publicatie daarvan omwille van de zorgvuldigheid kort voor de publicatiedatum de laatste stand van zaken op te vragen bij de betreffende provincie.

Tabel

	Aantal	Voldoet 100% ¹	Vervolg traject ingezet ²	Ambtelijke afspraken
Noord-Holland	64 (2)	53 (2)	6 ³	5
Zuid-Holland	82 (5)	76 (5)	2	4
Zeeland	13 (2)	13 (2)	0	0
Noord-Brabant	68 (3)	66 (3)	2 ⁴	0
Limburg	47 (2)	43 (2)	4	0
Gelderland	56 (3)	56 (3)	0	0
Overijssel	25 (2)	25 (2)	0	0
Drenthe	12 (2)	10 (2)	0	2
Groningen	25 (2)	24 (2)	1	0
Fryslân	31 (1)	31 (1)	0	0
Flevoland	6 (1)	6 (1)	0	0
Utrecht	32 (2)	23 (2)	9 ⁵	0
Totaal	461 (26)	426 (26)	24	11

Op dit moment is nog geen van de provincies overgegaan tot het formeel opleggen van een aanwijzing. In de meeste gevallen bleek het opstarten van de procedure voldoende. In enkele gevallen zijn al wel eerste stappen doorlopen om te komen tot een (regionale) aanwijzing (Noord-Holland).

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat er sinds onze brief van maart 2006 er meer gemeenten voldoen aan de minimum criteria. Toen voldeed 88 % van de gemeenten aan de minimum criteria, nu 92%, voldeed 8% bijna, nu 3% en waren er 4 % achterblijvers, nu 5%.

De toename van het aantal achterblijvers (van 4% naar 5%) kan worden verklaard door het feit dat bij de vorige rapportage 14 gevallen van functiescheiding (ongeveer 3%) als 'voldeed' is beschouwd, terwijl wanneer er nu niet wordt voldaan aan dit criterium dit als onvoldoende wordt beoordeeld.

¹ De waterschappen voldoen alle voor 100% aan de minimumcriteria.

² Wanneer een handhavingsorganisatie op bestuurlijk niveau is aangesproken dan is sprake van een vervolgstap wat mogelijk kan leiden tot een aanwijzing.

³ Aangezien van deze 6 gemeenten 5 gemeenten zich in één regio bevinden, wordt het vervolgtraject in die regio uitgebreid om alle 9 gemeenten in de regio bij de oplossing te betrekken.

⁴ Twee gemeenten hebben uitstel voor (sectorale) functiescheiding tot 2007 in verband met lopende organisatie-wijziging, deregulering en integrale handhaving en zullen een integrale functiescheiding (voor het totale omgevingsrecht) doorvoeren.

⁵ Negen gemeenten (waaronder acht binnen één milieudienst) voldoen nog niet aan de eis van functiescheiding op minimaal persoonsniveau.

Nadere invulling regierol

Uitvoering regietaak.

De uitvoering van de regietaak verschuift van een ontwikkelingsfase richting een beheersfase. De provincies hebben zich georiënteerd op de structurele invulling van de regietaak in deze fase, in IPO verband en individueel. Het gaat hierbij vooral om de vorm en inhoud van de invulling. Een aantal provincies hebben het resultaat daarvan expliciet in een (beleids-)notitie vastgelegd of zijn bezig om dat te doen. Anderen hebben in de vorm van een brief alle gemeenten en waterschappen geïnformeerd over de wijze waarop de provincie invulling zal geven aan de regietaak.

Belangrijkste aandachtspunt in deze fase is de praktische werking van de beleids- en uitvoeringscyclus en daarmee de cyclische kwaliteitsborging die met het professionaliseringsproces is beoogd. Met name de jaarprogramma's en jaarverslagen zijn opgevraagd en worden daarop beoordeeld.

Deze tussenresultaten worden besproken met de regionale inspecties, het eindresultaat zullen wij vermelden in onze volgende rapportage. Vrijwel alle provincies gaan in de beheersfase gemeenten en waterschappen bezoeken om zich ervan te overtuigen dat alle protocollen, strategieën en andere kwaliteitsdocumenten zoals die zijn ontwikkeld ook doorwerking in de praktijk krijgen. De eerste onderzoeken zijn reeds gestart. De samenwerking met de regionale VROM-inspecties (en Inspectie Verkeer en Waterstaat) wordt nadrukkelijk gezocht. Dit mede om de toezichtlast van interbestuurlijk toezicht tot een minimum te bewerken. Ik verwacht in de volgende rapportage daarvan de eerste resultaten te kunnen presenteren.

Samenwerking

De in het Bestuurlijk Landelijk Overleg Milieuhandhaving (BLOM) toegezegde samenwerking begint steeds meer vorm te krijgen, zowel binnen de provincies als op landelijke schaal. Binnen de provincies wordt de samenwerking steeds concreter (maatwerk) en op landelijk niveau zal er dit jaar een start worden gemaakt voor een periodiek en structureel overleg tussen alle provinciale contactpersonen met het LOM-secretariaat. Ik verwacht dat hierdoor de wisselwerking tussen de samenwerkingsniveaus op landelijke en provinciale schaal zal verbeteren.

Monitoring

De provinciale regisseurs hebben vanuit hun rol en verantwoordelijkheid ook meegewerkt aan het ontwikkelen en toepassen van de door het LOM-secretariaat geïnitieerde Landelijke Handhavingsmonitor. De respons is hierdoor fors toegenomen. Rapportages vanuit deze monitor vormen de basis voor het landelijke handhavingsbeeld, maar geven ook inzicht in de voortgang van de professionalisering. In de toekomst zullen de regisseurs zich blijven inzetten voor de verdere ontwikkeling van dit instrument.

Vervolg professionalisering

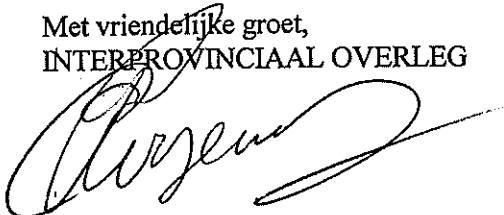
Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving heeft, zowel ambtelijk als bestuurlijk, het vervolg van het professionaliseringsproces op zich genomen. Het werkprogramma Vervolg Professionalisering heeft u inmiddels via die lijn bereikt. De uitvoering daarvan heeft, mede gelet op relevante ontwikkelingen op parallelle sporen, de nodige vertraging ondervonden. Het gaat dan met name om de kwaliteitsimpuls vergunningverlening en toezicht die in het kader van de Toekomstagenda milieu wordt ontplooid en om de moeizame discussie die momenteel plaatsvindt rond de verbreding van de kwaliteitseisen voor milieuhandhaving naar integrale kwaliteitseisen voor de handhaving van de leefomgeving.

Ik vraag uw aandacht om te voorkomen dat deze ontwikkelingen het met veel energie ingezette proces van professionalisering van de milieuhandhaving doorkruisen.

Ik ben van mening dat dit proces leidend moet zijn in relatie tot de genoemde en andere actuele ontwikkelingen op dit terrein, in elk geval tot het daarvoor afgesproken evaluatiemoment. Ik wil u er nogmaals op wijzen dat de provincies graag betrokken worden bij de beoogde evaluatie van de effecten en de doeltreffendheid van aanpassingen van de Wet milieubeheer (Wet handhavingsstructuur) en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer in de praktijk, die eind 2007 op tafel zal moeten liggen.

Ik stel samenvattend vast dat sprake is van vooruitgang op het gebied van professionalisering van de milieuhandhaving in Nederland. Provincies zijn nu bezig om dat ook te bestendigen. De verbreding daarvan (in het kader van de Omgevingsvergunning) naar een professionele handhaving van de totale omgevingsrecht is daarbij een belangrijke nieuwe uitdaging voor de komende tijd.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Kitty Roozmond', written over the typed name below.

Kitty Roozmond
directeur

Bijlage behorende bij de brief van 25-10-2006, kenmerk: 63753/2006

Opmerkingen vooraf:

1. De resultaten in de deze bijlage geven slechts de handhavingorganisaties in de nazorgfase weer. Handhavingorganisaties die hier genoemd worden voldoen nog niet aan de minimumcriteria.
2. De vervolgacties vanuit de registerol van de provincie staan ook vermeld
3. Omdat het in deze bijlage vooral gaat over die handhavingorganisaties die niet voldoen in de nazorgfase zijn alleen de vervolgacties van deze provincies opgenomen, voor de acties van de overige provincies (Zeeland, Gelderland, Overijssel, Fryslân en Flevoland) wordt verwezen naar de brief.
4. De regionale inspecties zijn eveneens in het bezit van deze gegevens.
5. U wordt, omwille van de zorgvuldigheid, verzocht om bij eventuele publicatie kort voor de publicatiedatum de laatste stand van zaken op te vragen bij de betreffende provincie

Stand van Zaken Professionalisering in Noord-Holland

Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
Voldoen voor 100% (56 organisaties)	Bevat beiden.	Kwaliteit blijven monitoren via: <ul style="list-style-type: none"> • audits (min 1 per 5 jaar) • signalen uit het veld • monitoringgegevens Tweede kamer brief 	<ul style="list-style-type: none"> • Bevat 2 categorieën: <ul style="list-style-type: none"> - Voldeden op 1-1-05 voor 100% - Voldeden op 1-6-05 voor 100% (Ingeleverde stukken gecontroleerd) • Ook gemeenten die gaan samenwerken zoals Milieudienst Westfriesland, Anna Paulowna, Schagen, Zijpe en Huizen voldoen volledig
Voldoen niet voor 100% (11 gemeenten)	Zelfstandige gemeenten (10 gemeenten)	<ul style="list-style-type: none"> • audits (diepgaande toets) • eventueel overgaan tot aanwijzingen of vervolg afspraken 	Op basis van de resultaten uit de audit: <ul style="list-style-type: none"> - <i>Voorname tot aanwijzing:</i> Drechtland (aanvullende informatie is aangeleverd. Nog 1 maal extra info nodig) - <i>Afspraken met afspraken:</i> Noorder Koggenland, Opmeer, Langedijk, Blaricum - <i>Audits worden momenteel uitgevoerd</i> Hierbij wordt de gehele regio Gooi en Vechtstreek onderzocht, aangezien het vermoeden bestaat dat 5 van de 9 gemeenten niet voldoen (te weten Muiden, Weesp, Laren, Bussum en Naarden). Mogelijk leidt dit tot een gebiedsgerrichte aanwijzing.

* Milieudienst Westfriesland, Milieudienst Kop van Noord-Holland, Milieudienst IJmond, Milieudienst Regio Alkmaar en de Dienst milieu en Bouwtoezicht (Amsterdam) zijn volledig operationeel en voldoen voor 100%

Stand van Zaken Professionalisering in Zuid-Holland			
Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
Voldoen voor 100% (76 organisaties)	Bevat beiden.	Kwaliteit blijven monitoren via: <ul style="list-style-type: none"> • audits (min 1 per 2 jaar) • jaarverslagen en uitvoeringsprogramma's beoordelen • monitoringgegevens tweede kamer brief 	Geen

Voldoen niet voor 100%
(6 gemeenten)

Zelfstandige gemeenten

- Bestuurlijke afspraken (2x)
- Ambtelijke afspraken (4x)
- Audits alle 6 achterblijvers
- Eventueel overgaan tot aanwijzingen of vervolg afspraken

Rijswijk:

Functioniescheiding was nog niet volledig doorgevoerd. Op 5 april 2006 is hierover bestuurlijk overleg gevoerd. Er zijn afspraken gemaakt om per 2008 te voldoen aan functioniescheiding. De provincie gaat er van uit, dat Rijswijk vanaf 1 januari 2008 volledig voldoet aan de eisen inzake functioniescheiding en verwachten dan ook dat de gemeente in 2006 en/ of 2007 aantoonbaar initiatieven neemt om de organisatie hierop voor te bereiden. De voortgang wordt door de provincie bewaakt.

Alkemade:

Functioniescheiding was nog niet volledig doorgevoerd. Op 8 juni is hierover bestuurlijk overleg gevoerd. Er zijn afspraken gemaakt om per 2008 te voldoen aan functioniescheiding. De provincie gaat er van uit, dat Alkemade vanaf 1 januari 2008 volledig voldoet aan de eisen inzake functioniescheiding en verwachten dan ook dat de gemeente in 2006 en/ of 2007 aantoonbaar initiatieven neemt om de organisatie hierop voor te bereiden. De voortgang wordt door de provincie bewaakt.

Zoetermeer:

Functioniescheiding was nog niet volledig doorgevoerd. De gemeente is gestart met een reorganisatie waarbij functioniescheiding per 1 januari 2007 doorgevoerd is. De voortgang wordt door de provincie bewaakt.

Hillegom:

Functioniescheiding was nog niet volledig doorgevoerd. De gemeente is gestart met een reorganisatie waarbij functioniescheiding per 1 januari 2007 doorgevoerd is. De voortgang wordt door de provincie bewaakt.

Liemeer & Nieuwkoop:

Liemeer en Nieuwkoop zijn beide met een brief van 1 december 2005 bestuurlijk aangeschreven om op korte termijn aan alle kwaliteitseisen te voldoen. Men heeft vervolgens een stappenplan ingediend, voor 1 april 2006 moest alsnog aan de kwaliteitseisen worden voldaan. Op 23 maart heeft een auditesprek plaatsgevonden. De conclusie was dat Liemeer en Nieuwkoop op dat moment grotendeels voldeden aan het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer. Gezien de aanstaande fusie van Liemeer en Nieuwkoop met Ter Aar ligt het geven van een bestuurlijke aanwijzing echter niet voor de hand. Nog in 2006 wil de provincie in een bestuurlijk overleg met Nieuwkoop, Liemeer en Ter Aar van gedachten wisselen over de huidige en toekomstige samenwerking tussen de gemeenten in de Rijnstreek, mede in relatie tot de wijze waarop de nieuwe gemeente vanaf 2007 haar milieutaken (waaronder de handhaving) organiseert.

Stand van Zaken Professionalisering in Noord-Brabant

Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
<p>Voldoen voor 100% (66 gemeenten, 4 waterschappen en de provincie)</p>		<p>Kwaliteit blijven monitoren via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • audits • themaregie: beoordeling beleidscyclus • monitoringgegevens tweede kamer brief 	
<p>Voldoen niet voor 100% (2 gemeenten)</p>		<p>Kwaliteit blijven monitoren via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • audits • themaregie: beoordeling beleidscyclus • monitoringgegevens tweede kamer brief 	<p>De gemeenten Breda en Oosterhout hebben uitstel voor sectorale functiescheiding tot 2007 in verband met lopende organisatiewijziging, deregulering en integrale handhaving. Deze gemeenten zullen bij de invoering van de Wabo een integrale functiescheiding (voor het totale omgevingsrecht) doorvoeren.</p>

Stand van Zaken Professionalisering in Limburg

Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
<p>Voldoen voor 100% 48 organisaties</p>	<p>44 gemeenten, Rijkswaterstaat, het Waterschapsbedrijf Limburg, de VROM- Inspectie en Provincie Limburg.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Geen 	<ul style="list-style-type: none"> • N.v.t.
<p>Voldoen niet voor 100% 3 organisaties</p>	<p>Zelfstandige gemeenten (3 gemeenten)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bereikbaarheidsregeling • Toezichtsstrategie • Scheiding vergunningverlening – handhaving op persoonsniveau • Handhavingsuitvoeringsprogramma • Opleidingsplan • Protocollenboek 	<p>Met de betreffende gemeenten is bestuurlijk overleg opgestart en zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop alsnog voldaan gaat worden aan de kwaliteitscriteria.</p>

Stand van Zaken Professionalisering in Drenthe

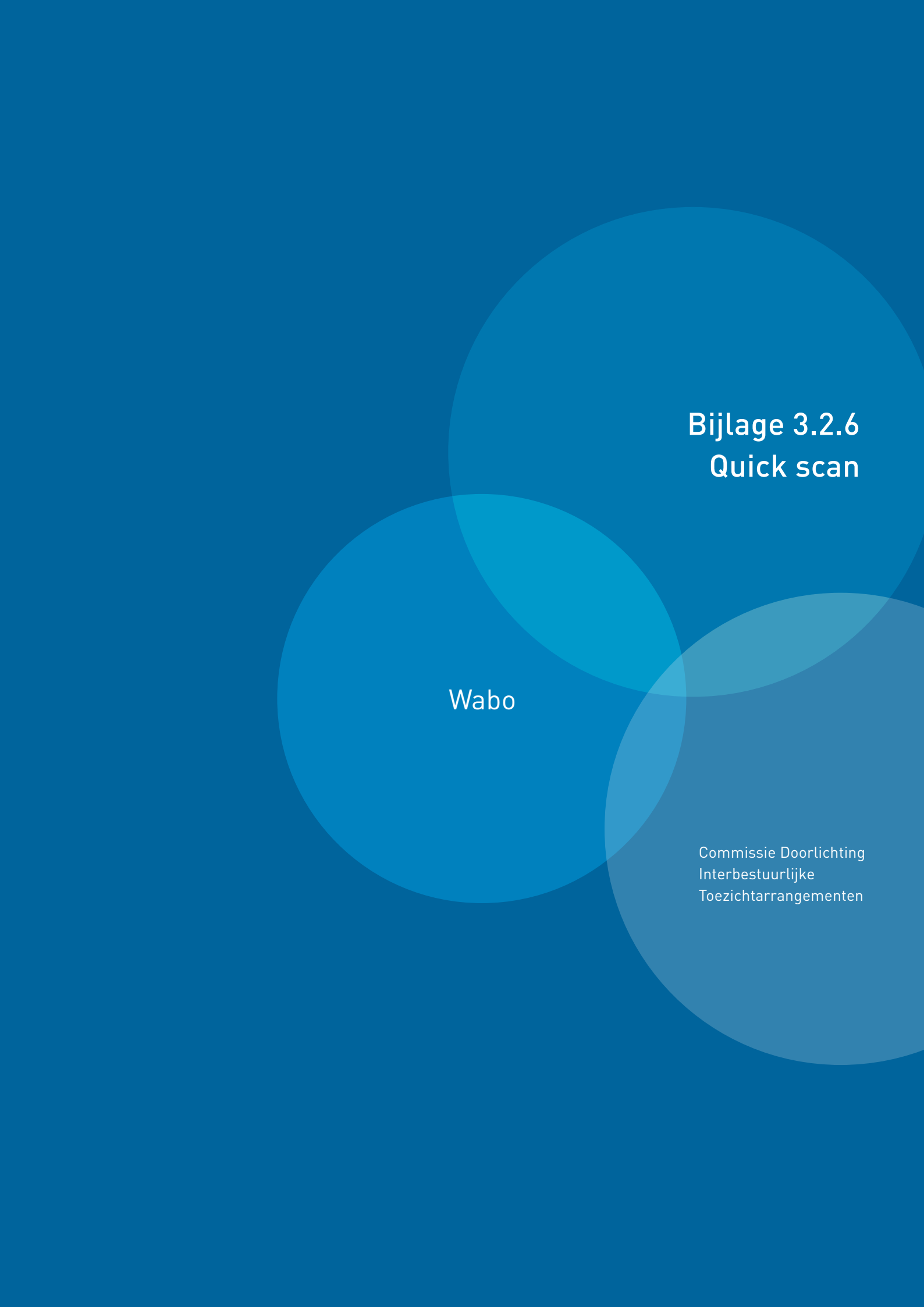
Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
<p>Voldoen voor 100% (13 organisaties)</p>		<p>Kwaliteit blijven monitoren via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • audits (min 1 per 3 jaar) • signalen uit het veld • monitoringgevens tweede kamer brief 	<ul style="list-style-type: none"> • 5 gemeenten in Zuidwest- Drenthe werken reeds op vrijwillige basis samen op handhavinguitvoeringsgebied
<p>Voldoen niet voor 100% (2 gemeenten)</p>	<p>Zelfstandige gemeenten Aa en Hunze Meppel</p>	<ul style="list-style-type: none"> • proces bewaken met concrete afspraken: • deadline okt 2006 • deadline dec 2006. 	<p>Op basis van de resultaten uit de audit nav eindmeting:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Afhandelen met afspraken: 2 gemeenten

Stand van Zaken Professionalisering in Groningen

Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
<p>Voldoen voor 100% (27 organisaties)</p>	<p>Zelfstandige instanties</p>	<p>Kwaliteit blijven monitoren via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • beoordelen beleidscyclus door middel van beoordelen milieujaarverslag en handavingsuitvoeringsprogramma's. De resultaten opnemen in een benchmark • onderzoek naar de uitvoering door middel van een jaarlijks dossieronderzoek bij alle instanties en het organiseren van onderlinge audits bij gemeenten (gemeenten voeren onderling een audit uit) • incidenteel toetsen van een aantal kwaliteitscriteria's. In 2006 :onderzoek naar de bereikbaarheidsregeling bij alle instanties. • jaarlijks plan + verslag van onze activiteiten 	<p>Nu bijna alle instanties voldoen aan de kwaliteitscriteria is de professionalisering overgegaan in een continue proces. Naast de procesmatige toets (de set van criteria) wordt nu ook op de uitvoering van de handhaving getoetst: het jaarlijks dossieronderzoek en de onderlinge audits. Vooral het onderzoek op de uitvoering is een belangrijke onderdeel van onze toets op een doelmatige handhaving.</p>
<p>Voldoen niet voor 100% (1 gemeente)</p>	<p>Zelfstandige gemeente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • gemeente zal per 01-01-07 voldoen aan de criteria. • Daarnaast zelfde acties als bij de instanties die 100% voldoen. 	

Stand van zaken professionalisering in de provincie Utrecht

Wel / niet voldoen	Wel / niet samenwerken	Vervolgactie	Opmerkingen
<p>Voldoen voor 100% (23 organisaties)</p>	<p>Waaronder 7 gemeenten binnen het Gewest Eemland en 5 gemeenten binnen de Milieudienst Zuid-Oost Utrecht</p>	<p>Kwaliteit blijven monitoren via:</p> <ul style="list-style-type: none"> • audits (minimaal 5 à 10 audits per jaar vanaf begin 2007); audits worden begin december 2006 gepland; • signalen uit het veld; • monitoringgegevens Tweede Kamer brief 	<p>De situatie per 1 maart 2006 was, dat met 7 gemeenten afspraken zijn gemaakt over het opheffen van tekortkomingen. Het gaat op dit moment nog alleen om detailzaken die niettemin niet van de éne op de andere dag (maar wel vóór eind december 2006) gerealiseerd kunnen/moeten worden. De inmiddels gemaakte grote vorderingen wijzen er op (stukken zijn ontvangen), dat het de betrokken gemeenten inderdaad gaat lukken. De gemeente(n) die hier onverhoopt, door welke omstandigheid dan ook, alsnog niet in slaagt/slagen, zal/zullen in de volgende rapportage alsnog worden gerangschikt onder het kopje 'voldoet niet voor 100%' en begin 2007 door een extern bureau worden geaudit (incl. de daaraan verbonden consequenties).</p>
<p>Voldoen niet voor 100% (9 organisaties)</p>	<p>- 8 gemeenten binnen de Milieudienst Noord-West Utrecht; - de gemeente Utrecht. Deze 9 instanties voldoen nog niet aan het scheidingscriterium v&h-taken op persoonsniveau</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ambtelijk/bestuurlijk overleg met bestuur van de milieudienst en de gemeente Utrecht. 	<p>Het alsnog doorvoeren van bedoelde scheiding heeft op het schaalniveau van beide organisaties grote (personele en financiële) consequenties. Een grote mate van zorgvuldigheid is geboden. Ook de consequenties van de a.s. Wabo worden in de overwegingen betrokken.</p>



Bijlage 3.2.6
Quick scan

Wabo

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Ten geleide

Onderstaand commentaar is gebaseerd op de doorlichting van VROM en de IPO-doorlichting (versie 2 november 2006). Bij het commentaar is de Handreiking van de Commissie DIT en het Stappenplan Alders in beschouwing genomen.

In de stukken van VROM wordt niet, zoals door de Commissie gevraagd, uitgegaan van het stramien uit de Handreiking. Wel is bij de beantwoording van de vragen uit het stappenplan voor de Wro regelmatig een vergelijking gemaakt met de huidige situatie, zodat wel enige informatie over de in het stramien onder 1 en 2 gestelde vraagpunten is gegeven. Voor de Wabo geven de stukken van de provincies enig inzicht in de voor het interbestuurlijk toezicht relevante praktijk (namelijk de stand van zaken van de professionalisering). Van een beschrijving van het gebruik van de interbestuurlijke toezichtsbevoegdheden is echter geen sprake. Eind 2007 zal een evaluatie daarvan gereed moeten zijn. Opgemerkt zij voorts dat ook het wetsvoorstel tot aanpassing van de Woningwet bevoegdheden in het kader van het interbestuurlijk toezicht bevat. Die worden in de doorlichtingsstukken niet besproken (maar er wordt wel een enkele keer naar verwezen).

Onderstaand commentaar is onderwerpsgewijs opgezet en verwijst waar nuttig naar specifieke passages uit de VROM- dan wel de IPO-doorlichting.

Algemeen

In algemene zin merk ik op dat voor de wenselijkheid van interbestuurlijk toezicht in de diverse stukken steeds het argument wordt gebruikt dat hogere belangen als milieu, volksgezondheid en een goede ruimtelijke ordening, dit toezicht vergen. Nu het bij de thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen om medebewindswetgeving gaat, is dit argument op zichzelf geldig. Decentrale overheden worden immers in medebewind geroepen om een belang te behartigen dat door de wetgever als hoger wordt gezien dan hun autonome belangen, althans als belangen waarvan het niet aan het inzicht van die decentrale overheden wordt overgelaten of ze die wel moeten behartigen. Dit betekent echter niet dat ook de gekozen interventiebevoegdheden zonder meer zijn aangewezen. Enige vorm van toezicht veronderstelt niet zonder meer de vergaande thans voorgestelde bevoegdheden. Daarvoor moeten er dus bijkomende argumenten zijn. Die kunnen zijn gelegen in de noodzaak EG-regelingen uit te voeren of in de inhoud van de beschermde belangen, maar dat zal voor het ene tot het 'omgevingsbelang' behorende deelbelang sterker gelden dan voor het andere. In de commentaren bij de wetsvoorstellen ga ik daarop nader in.

Het is van belang te onderscheiden tussen de wettelijke toezichtsbevoegdheden en het gebruik van die bevoegdheden in de praktijk. De ingewikkeldheid van een wettelijk systeem dat beoogt voor uitzonderingsgevallen voorzieningen te treffen, is minder bezwaarlijk wanneer de gegeven bevoegdheden niet of nauwelijks hoeven te worden gebruikt. De praktijk van het interbestuurlijk toezicht is uiteindelijk belangrijker dan de wettelijke structuur. Tegelijk weten we nog weinig over die praktijk waar het de thans voorgestelde bevoegdheden in het omgevingsrecht (casu quo Wabo en Wro) betreft. Ook is het zo dat als bevoegdheden in de praktijk weinig worden gebruikt, ze wellicht ook niet (meer) nodig zijn.

Ik merk ten slotte op dat zowel voor de Wro als de Wabo de vragen 4b en 5 van het stramien wel erg mager door VROM worden beantwoord. De antwoorden, die op zichzelf juist kunnen zijn, zijn niet voorzien van enige motivering of toelichting.

Commentaar bij de doorlichting van VROM en IPO

Wet ruimtelijke ordening

Voorafgaand aan het eigenlijke commentaar op de doorlichtingen maak ik twee algemene opmerkingen over de in de stukken gebruikte terminologie en de relatie tussen toezicht en andere beïnvloedingsmogelijkheden.

a) Terminologie

In de stukken is sprake van preventief toezicht en repressief toezicht. Beide termen worden in ruime zin gebruikt. Onder preventief toezicht wordt óók begrepen het geven van een aanwijzing ex art. 4.2 en art. 4.4 om een bestemmingsplan vast te stellen (met een bepaalde inhoud). Een bekende term is in dit soort gevallen ‘positief toezicht’, om te kunnen onderscheiden van het zuiver preventieve toezicht dat (de werking van) een besluit voorkomt, zoals de goedkeuring en de verklaring van geen bezwaar in de huidige WRO en de reactieve aanwijzing in de nieuwe Wro (art. 3.8).

Ook de term repressief toezicht wordt in ruime zin gebruikt. Men verstaat er zowel het uitvoeringstoezicht onder, waarbij bijvoorbeeld wordt ingegrepen als de gemeente een vergunning verleent in strijd met een goede ruimtelijke ordening (zoals het hogere orgaan die ziet; zie art. 7.6), als het indirecte toezicht (tweedelijnstoezicht) op de naleving van de wet door burgers en bedrijven (art. 7.7). Dit laatste moet dan weer worden onderscheiden van het (eerstelijns)toezicht op de naleving van de wet door burgers etc. uitgevoerd door de gemeenten (art. 7.1 en 7.2 Wro juncto art. 125 Gemeentewet en art. 5:32 Awb).

Het is dus steeds van belang in de gaten te houden wat precies met de gebruikte term wordt bedoeld; dat kan overigens blijken uit de context.

b) Toezicht en andere vormen van beïnvloeding

Onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de mate van invloed van een hoger overheidsorgaan op een lager orgaan en anderzijds de aanwezigheid van interbestuurlijke toezichtsbevoegdheden. Die laatste vormen weliswaar een manier waarop de eerstbedoelde invloed kan worden uitgeoefend, maar niet de enige. Concreet gaat het er bij de Wro om dat

- provincies en rijk zelf bestemmingsplannen (die inpassingsplannen worden genoemd) kunnen vaststellen, waarbij de in beginsel bestaande bevoegdheid ter zake van de gemeenten (voor de desbetreffende gebieden) vervalt en dat provincies en rijk projectbesluiten kunnen nemen (afdeling 3.4);
- rijk en provincies algemene regels kunnen stellen voor de inhoud van bestemmingsplannen (art. 4.1 en 4.3);
- door provincie en rijk medewerking kan worden gevorderd aan coördinatie van besluitvorming (art. 3.24 en 3.26);
- in het kader van die coördinatie zo nodig zelfs door GS respectievelijk de minister (van VROM dan wel een andere minister) plaatsvervangend een besluit kan worden genomen, waarbij het oorspronkelijk bevoegde orgaan opzij wordt gezet (art. 3.25 en 3.27).

Dit alles wordt door wetgever en blijkens de doorlichtingen niet als toezicht gezien, maar dat spreekt zeker voor de laatste bevoegdheid niet voor zich. In de plaats treden is ook in de terminologie van de Commissie DIT een element van toezicht (derde element uit de ‘drieslag’).

Anders gezegd: wanneer eerst op andere wijze de invloed van hogere overheden is vergroot dan wel veiliggesteld, kan met minder toezichtsbevoegdheden worden volstaan.

Algemeen

Nederland is klein en druk. Dat brengt mee dat ruimtelijke ordening nog meer dan in veel andere landen niet uitsluitend per gemeente kan geschieden, terwijl andersom ruimtelijke ordening alleen op bovengemeentelijk niveau ernstig afbreuk zou doen aan het decentralisatiebeginsel. De driedeling die de wet maakt in gemeentelijke, provinciale en rijksbelangen ter zake van de ruimtelijke ordening en de bijbehorende bevoegdheden is daarom begrijpelijk. Tegelijk is de suggestie dat het hier om gescheiden werelden gaat, niet juist. Waar VROM (p. 8 onderaan) en IPO (p. 3 tweede alinea) het hebben over de eigen belangen van rijk en provincie, die er voor zorgen dat er geen sprake zal zijn van dubbel toezicht, veronderstelt dit dat er nimmer meningsverschillen zullen zijn over de vraag wat van provinciaal en wat van rijksbelang is. Dat is niet aannemelijk. Eerder ligt een zekere concurrentie in het verschieft. De helderheid van de huidige WRO waarin de provincie een leidende rol heeft in het preventieve toezicht en het rijk slechts in specifieke gevallen, op zwaarwegende gronden kan interveniëren, maakt plaats voor een gecompliceerdere situatie met twee (preventieve) toezichthouders.

Reactieve aanwijzing

Met de reactieve aanwijzing hebben GS en de minister van VROM een krachtig instrument in handen. In zeer veel gevallen dienen gemeenten ontwerpbestemmingsplannen te zenden aan provincie- en of rijksdiensten (art. 3.8 lid 1 sub b) waarna GS resp. de inspecteur zienswijzen kunnen inbrengen. Handelt de gemeente niet conform die zienswijzen, dan kunnen GS resp. de minister (mits zij de zienswijzen tijdig hebben ingebracht!) een aanwijzing geven inhoudende dat het desbetreffende onderdeel van het bestemmingsplan uit het plan wordt gehaald (art. 3.8 lid 6). Materieel komt dat op hetzelfde neer als de huidige onthouding van goedkeuring. Ten aanzien van een gemeentelijk projectbesluit (huidige art. 19-vrijstelling) kan eveneens een reactieve aanwijzing worden gegeven (art. 3.8c lid 2); vergelijk de huidige verklaring van geen bezwaar (vvgb). De aanwijzingsbevoegdheid is echter nodig om de doorwerking van het provinciale en ruimtelijke beleid te verzekeren. Anders dan in het huidige systeem echter, waarin alle bestemmingsplannen aan goedkeuring moeten worden onderworpen en alle art. 19-vrijstellingen een vvgb behoeven, ligt het initiatief straks bij de hogere overheid en zal de bemoeienis van die kant selectief zijn.

Kan niet met de algemene toezichtsbevoegdheden schorsing en vernietiging worden volstaan?

De VROM-doorlichting wijst er terecht op dat 1) spontane (schorsing en) vernietiging bedoeld zijn als een uiterste middel, dat ook nog strikt is begrensd, en 2) bovendien negatief werkt. Het eerste element leidt ertoe dat spontane vernietiging geen goed alternatief is voor de reactieve aanwijzing, die als een normaal doorwerkingsinstrument moet worden beschouwd. Het tweede element – de negatieve werking – leidt ertoe dat er na vernietiging een geheel nieuwe besluitvorming moet plaatsvinden. Dat is in een steeds meer op realisatie gerichte ruimtelijke ordening niet praktisch. Men zou er dan trouwens wel snel bij moeten zijn, want uitvoeringsbesluiten (vergunningen met name) leiden vaak al snel tot onomkeerbare feitelijke gevolgen. De zogenaamde Tegelen-jurisprudentie (ABRvS 21 december 1999, AB 2000, 78) laat zien dat er zelfs in zekere mate sprake is van onomkeerbare juridische gevolgen: de Afdeling bleek niet bereid aan de vernietiging van de goedkeuring van een bestemmingsplan de consequentie te verbinden dat de reeds verleende bouwvergunningen, die aan dat bestemmingsplan waren getoetst, ongeldig zouden worden.

Ook bij de handhaving (tweedelijns toezicht) is het bestuurlijk vernietigen van een weigering om een handhavingsbesluit te nemen niet nuttig. Meer impact heeft de vernietiging van reeds verleende vergunningen, zoals enkele jaren geleden de twee Valkenswaardse bouwvergunningen. Dat is een krachtig signaal geweest richting gemeenten dat het rijk

desnoods met dit paardenmiddel zou ingrijpen, hetgeen voor andere gevallen een preventief effect kan hebben. Dat zou ook bij aanlegvergunningen kunnen gebeuren. Op dit punt is de VROM-doorlichting misschien wat te zuinig (p. 5). De spontane vernietiging van de bouwvergunningen is bij de bestuursrechter in stand gebleven en is gevolgd door afbraak van het illegaal gebouwde. Maar overeind blijft dat de spontane vernietiging niet effectief is voor gevallen waarin tot handhaving nu juist *niet* wordt besloten.

Bevoegdheden inzake handhaving en intrekking sloop- en aanlegvergunning

De Wro kent de bevoegdheid voor de minister om een handhavingsbesluit van B en W te vorderen en, wanneer die in gebreke blijven, de bevoegdheid zo nodig een dergelijk besluit zelf te nemen (art. 7.7). Een zelfde duo bevoegdheden heeft hij ter zake van de intrekking van een sloopvergunning en een aanlegvergunning, waarbij hij dit niet alleen van B en W, maar waar GS bevoegd gezag zijn ook van GS kan vorderen (art. 7.6 juncto art. 3.19 lid 4 en art. 3.3). Bij de vordering tot intrekking gaat het niet om rechtshandhaving, maar om de bewaking van een goede ruimtelijke ordening. (NB: Ook de intrekking op initiatief van het gemeente- of provinciebestuur kan plaatsvinden wanneer de vergunninghouder geen overtreding heeft gepleegd; zie de wettelijke intrekkinggronden in de art. 3.12 en 3.14).

Zijn deze vorderingsbevoegdheden nodig? Aan de ene kant zijn ze in theorie nodig omdat anders de uitvoering van het rijksbeleid, die in belangrijke mate verloopt – maar ook kan worden doorkruist – door vergunningverlening, niet kan worden verzekerd. Alleen een beroep bij de rechter instellen helpt niet, althans onvoldoende, vanwege diens toetsing puur op rechtmatigheid (inclusief een terughoudende redelijkheidstoetsing op beleid) en duurt bovendien te lang. Anderzijds wordt door VROM niet aangegeven hoe vaak (bij benadering) van deze vergaande bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt. Als het preventieve rijkstoezicht thans al selectief wordt uitgeoefend (VROM p. 8) dan zal dat naar mijn verwachting voor het repressieve interveniëren nog veel meer het geval zijn. Voorts zij opgemerkt dat het onomkeerbare karakter van bepaalde handelingen in de ruimtelijke ordening, waarop VROM zich beroept om een beperkte vorm van preventief toezicht noodzakelijk te achten (VROM p. 6 onderaan), aan een effectieve toepassing van de vorderingsbevoegdheid in de weg zal kunnen staan.

Niet consequent is dat de provincie, die evenzeer als het rijk haar ruimtelijke beleid moet kunnen doorzetten, niet de interventiebevoegdheden heeft die voor het rijk wél zo noodzakelijk worden gevonden. Deze keuze is gemaakt om te vermijden dat er sprake van dubbel ‘interventietoezicht’ zou zijn. Om de provincie toch iets in handen te geven, is er voor gekozen om, naast uiteraard de mogelijkheid van een informeel verzoek aan VROM of het gemeentebestuur, het provinciebestuur belanghebbende te maken door dit bestuur een recht te geven aan het gemeentebestuur om het nemen van een handhavingsbesluit te verzoeken (zie de art. 7.6a en 7.7a). Het IPO beschouwt dit als het wegnemen van een omissie (het dichten van ‘het gat van Weerselo’, IPO p. 3) maar vermeldt niet dat de rechter zoals gezegd op een andere, terughoudender manier toetst. Hij zal niet in dezelfde mate als de provincie dat zelf zou kunnen, het provinciale beleid kunnen handhaven. De provincies worden dus m.i. blij gemaakt met een halfdode mus. Het is daarom de vraag of het wel zinnig is de ‘verzoekbevoegdheid’ van de art. 7.6a en 7.7a in de wet te laten. Het leidt ofwel tot extra procedures bij de rechter, die bestuurlijke geschillen moet gaan beslechten (dat kán, maar willen we dat?) ofwel de bevoegdheid wordt niet of nauwelijks gebruikt en is dan dus niet nodig.

Omdat dubbel toezicht volgens punt 4a van het stappenplan Alders als ongewenst wordt beschouwd, zou een alternatief zijn de interventiebevoegdheden bij de provincie neer te leggen. Dit heeft evenwel een vergelijkbaar nadeel voor het rijk. Een bruikbaar ander alternatief zou kunnen zijn dat zowel rijk als provincie de interventiebevoegdheden hebben,

maar dat slechts één van hen die in een concreet geval kan gebruiken, en wel de eerste die ervan gebruik maakt. Dan heeft de gemeente per geval slechts met één ‘interveniërende toezichthouder’ te maken, terwijl de andere toezichtsfuncties (gegevens verzamelen en beoordelen) sowieso al door één instantie (de VROM-inspectie) worden uitgeoefend.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Algemeen

In vergelijking met de Wro is de situatie op een aantal punten verschillend. De Wabo kent een groter aantal interventiebevoegdheden, waardoor van een tamelijk complex systeem van interbestuurlijk toezicht sprake is. Dit systeem is evenwel overgenomen uit de wet milieubeheer, waarin dat een jaar geleden is opgenomen. Ten slotte is niet zonder belang dat voor een aantal aspecten van het in dit wetsvoorstel geregelde omgevingsrecht (met name milieu en natuur) de internationale context aanzienlijker belangrijker is dan voor andere aspecten (zoals bouwen) en voor de Wro.

Een ingewikkeld systeem

In de Wabo wordt een systeem voorgesteld dat is overgenomen van de huidige Wet milieubeheer. Er is sprake van dubbel toezicht door provincie en rijk en dat betreft zowel de uitvoering van taken (organisatie en samenwerking) als het nemen van besluiten in concrete gevallen. De Wabo kent maar liefst acht interventiebevoegdheden, beschreven in de VROM-doorlichting (p. 3). Het is wel van belang daarbij als volgt te onderscheiden:

a) de aanwijzingsbevoegdheden voor concrete gevallen

a1) inzake vergunningen

- art. 2.36: aanwijzing minister VROM aan bevoegd gezag omtrent inhoud vergunning;
- art. 3.20: aanwijzing GS aan B en W omtrent inhoud vergunning op verzoek Wvo-
orgaan;

a2) inzake handhavingsbeschikkingen

- art. 5.22: verzoek inspecteur, vvgb-orgaan of minister aan bevoegd gezag om handhavingsbeschikking te nemen;
- art. 5.26: vorderings- en indeplaatstredingsbevoegdheid minister van VROM ten aanzien van handhavingsbeschikking

b) de bevoegdheden voor de uitvoering van de handhaving in het algemeen

- art. 5.7: aanwijzing GS aan gemeenten en waterschappen inzake organisatie van de handhaving;
- art. 5.8: het opleggen door GS aan gemeenten en waterschappen van een gemeenschappelijke regeling;
- art. 5.9: aanwijzing minister VROM aan GS inzake organisatie van de handhaving;
- art. 5.11: aanwijzing ambtenaren die toezichthouder zijn, mede t.b.v. interbestuurlijk toezicht.

Voor de bevoegdheden sub a1 worden m.i. overtuigende argumenten gegeven. De bevoegdheden bestaan in de Wm al geruime tijd. De tweede bevoegdheid is alleen voor het milieurechtsdeel van het omgevingsrecht van belang (2.36). Van de eerste bevoegdheid is voor zover ik weet nimmer gebruik gemaakt. Dat zou anders kunnen worden nu de bevoegdheid een ruimer bereik krijgt, maar bedoeld is dat ongetwijfeld niet.

Voor de noodzaak van de bevoegdheden sub a2 gelden dezelfde kanttekeningen als bij de vergelijkbare bevoegdheden in het wetsvoorstel Wro. Een opvallend verschil is dat GS hier geen verzoekrecht hebben gekregen, terwijl de handhavingsregierol van de provincie hier sterker is dan die in de Wro. Dat doet te meer twijfel rijzen bij het nut van dat recht in de Wro.

De bevoegdheden sub b hebben een andere strekking. Ze betreffen de organisatie van de handhaving in het algemeen (op het Wabo-gebied) en zien dus niet op incidentele gevallen. Bij het tot stand komen van de Wet handhavingsstructuur (wijziging Wm), waarin dergelijke bevoegdheden reeds zijn opgenomen, was de gedachte dat met name gemeenten met een stok achter de deur zouden moeten kunnen worden gedwongen tot een betere handhaving en waar nodig tot samenwerking te komen.

Praktijk

Er is nog weinig bekend over de werking van dit stelsel in de Wm sinds de invoering per 11 november 2005. Waar de minister van VROM in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wabo (p. 53) stelt dat de handhavingsstructuur in de praktijk bevredigend functioneert, kan dit dan ook niet anders betekenen dan dat volgens hem de beoogde regierol van de provincies goed functioneert. Uit de Wabo-doorlichting van VROM blijkt namelijk niet of van de Wm-aanwijzings- en vorderingsbevoegdheden tot dusver enig gebruik is gemaakt. Zie over de praktijk van de provinciale regierol de door het IPO verstrekte gegevens. Daaruit blijkt dat veel gemeenten, naar aan te nemen valt mede door de 'aanjaagrol' van de provincies, aan de minimumcriteria (op milieurechtelijk gebied) voldoen. Niet te zeggen valt of dit zonder de krachtige interventiebevoegdheden op de achterhand ook zou zijn gelukt.

Wabo veel breder dan Wm

In de Wabo gaat het om een veel breder terrein dan milieu. Voor het milieu en de natuur kan worden volgehouden dat dit grotendeels 'nationale beleidsopgaven' zijn (mede vanwege de Europese en internationale verplichtingen) die vanwege een organisatorische reden primair worden uitgevoerd door decentrale overheden. Bij andere onderwerpen in het Wabo-gebied (zoals bouwen, brandveiligheid, bestemmingsplan, openbare orde) is veel meer sprake van lokale belangen en daarom ook van een lokale opgave. Daarbij past minder goed een vergaand toezicht van hogere overheden. De noodzaak van geforceerde doorzetting van hoger beleid speelt, voor zover die de implementatie van het EG-recht betreft, buiten het milieu- en natuurbeschermingsrecht een veel minder grote rol. Is het omgevingsrecht zo'n samenhangend geheel dat het integraal kan worden gehandhaafd, waarbij ook het interbestuurlijk toezicht voor alle gevallen hetzelfde kan en moet zijn? Natuurlijk kunnen de verschillen onder ogen worden gezien bij de (gedifferentieerde) uitoefening van de bevoegdheden in de praktijk. Maar inmiddels zijn ze wel in alle gevallen inzetbaar.

Is er een noodzaak van complex interbestuurlijk toezicht?

Anderzijds zal ten aanzien van veel beleidsterreinen buiten het milieugebied nog een behoorlijke slag moeten worden gemaakt. Dat gaat helaas niet vanzelf. Het is begrijpelijk dat de wetgever niet werkloos wil wachten. Maar is de remedie het opnemen van de Wm-bevoegdheden in de Wabo, zoals thans wordt voorgesteld, dus ook voor andere terreinen dan milieu en natuur? De bevoegdheden tot het opleggen van samenwerking en tot vordering en indeplaatsstelling zijn wel heel zwaar en vormen een complex geheel. Bovendien is er onzekerheid over het effect van het huidige Wm-toezicht door de provincies (zie de IPO-doorlichting p. 2): is er vooral sprake van een administratieve operatie (toezicht in de vorm van documentenonderzoek) of wordt de handhaving van het milieurecht er nu werkelijk beter van? De provincies lijken aan hun toezichtstaak een verschillende invulling te geven.

Wanneer de provinciebesturen en de minister van VROM op een zo breed en uiteenlopend terrein als het omgevingsrecht zoveel interventiebevoegdheden hebben, valt moeilijk te voorkomen dat het gebruik van deze bevoegdheden de nodige bestuurlijke onrust teweeg zal brengen. Met name gemeenten zullen zich in de tang genomen kunnen voelen.

Anderzijds zullen juist veel van die gemeenten nog een flinke handhavingsslag moeten maken. Daarom moet er hoe dan ook iets gebeuren.

Een alternatief

In plaats van de ingewikkelde structuur van dubbel toezicht zouden bij gemeenschappelijke regelingen organisaties kunnen worden gevormd die zorgen voor de uitvoering van de handhaving van het omgevingsrecht, zonder dat de formele beslisbevoegdheden daaromtrent ook naar die organisaties gaan. Per provincie zouden (onder regie van het provinciebestuur) een of meer ‘omgevingsregio’s’ kunnen worden gevormd die voldoende kritische massa hebben om de handhaving van het omgevingsrecht dat thans aan de gemeenten, provincies en waterschappen is opgedragen, uit te voeren. Dat wil zeggen dat zij het toezicht en de voorbereiding van sanctiebesluiten voor hun rekening zouden nemen. Dan is sprake van sterke, deskundige en voldoende op afstand staande (maar wel decentrale) organisaties als de huidige Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, ten aanzien waarvan slechts een zeer beperkte vorm van interbestuurlijk toezicht nodig zou zijn (door de VROM-inspectie). Die organisaties zouden *gemeenschappelijke* organisaties zijn; ook als de regio de hele provincie zou bestrijken, is dus geen sprake van een ‘provinciale handhavingsorganisatie’. Ik besef dat dit denkbeeld verder gaat dan het geven van commentaar bij wat thans voorligt, maar wie vragen stelt, moet af en toe ook eens een antwoord formuleren.

F.C.M.A. Michiels
Tilburg, 16 november 2006



Bijlage 3.3
Doorlichtingrapportage
VRM

Stad en milieubenadering

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de Interimwet stad-en-milieubenadering

ten behoeve van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Inhoudsopgave

Doorlichting van de Interimwet Stad-en-milieubenadering op de interbestuurlijke toezichtarrangementen

0. Vooraf	pagina	3
1. Inventarisatie specifieke toezichtarrangementen	pagina	4
1.1 Specifieke toezichtarrangementen in de Interimwet	pagina	4
1.2 Uitwerking specifieke toezichtarrangementen	pagina	4
1.3 Verplichtingen gemeenten en provincies	pagina	5
1.4 Rolopvatting van het rijk als toezichthouder	pagina	6
1.5 Organisatorische voorzieningen	pagina	6
1.6 Raakvlakken met andere interbestuurlijke toezichtarrangementen	pagina	7
1.7 Raakvlakken met andere vormen van toezicht	pagina	7
2. Beschrijving	pagina	7
2.1 Beschrijving van de toepassing van generieke instrumenten	pagina	7
2.2 Beschrijving van de toepassing van specifieke toezichtarrangementen	pagina	7
3. Beoordeling	pagina	8
3.1 Inleiding	pagina	8
3.2 Beoordeling van de specifieke toezichtarrangementen	pagina	8
3.3 Mogelijkheden tot aanpassing van specifieke toezichtarrangementen	pagina	9

Doorlichting van de Interimwet stad-en-milieubenadering op de interbestuurlijke toezichtarrangementen

0. Vooraf

De doorlichting van de Interimwet stad-en-milieubenadering is gebaseerd op het door de Commissie Oosting aangereikte stramien en de daarin opgenomen drieslag. Voordat nader wordt ingegaan op de analyse van deze wet wordt het volgende opgemerkt.

De Interimwet stad-en-milieubenadering is per 1 februari 2006 in werking getreden en geldt 5 jaar. Deze wet biedt aan alle gemeenten de mogelijkheid om onder voorwaarden af te wijken van milieukwaliteitsnormen voor bodem, geluid en lucht als dat nodig is voor het bereiken van een optimale leefomgevingskwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik in concrete gebieden. Een vergelijkbare afwijkingsmogelijkheid wordt geboden met betrekking tot de stankregelgeving. Daarnaast kent de Interimwet de mogelijkheid om af te wijken van de ammoniakregelgeving, zowel voor gemeenten als provincies. De provinciale afwijkingsbevoegdheid is dermate specifiek dat deze in dit kader buiten beschouwing kan blijven. Bovendien zijn de interbestuurlijke toezichtarrangementen op dit punt vergelijkbaar met de basisregels van de Interimwet. Ook hoeft geen aandacht te worden besteed aan de gemeentelijke coördinatie-regeling die de Interimwet, anticiperend op de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, introduceert. Daarbij is immers geen sprake van een interbestuurlijk toezichtarrangement. De Interimwet biedt gemeenten meer mogelijkheden voor een gebiedsgerichte afweging en besluitvorming voor zover het lokale belangen betreft, zoals geluid of stankhinder.

De Interimwet gaat ervan uit dat het nemen van een afwijkingsbesluit, het zogenaamde stap 3-besluit, slechts in uitzonderingsgevallen nodig zal blijken. In de praktijk van de Experimentenwet Stad en Milieu, de voorloper van de Interimwet, is namelijk bevestigd dat de bestaande (juridische) mogelijkheden veelal toereikend zijn om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling te kunnen realiseren. In de Interimwet is daarom onder meer als voorwaarde gesteld dat een stap 3-besluit pas kan worden genomen als de gemeente zorgvuldig motiveert dat de bestaande mogelijkheden (stappen 1 en 2) te weinig soelaas bieden (de Interimwet moet dus worden beschouwd als een "vangnet"). Ook op andere onderdelen, zoals de verplichting om een overschrijding van milieunormen te compenseren of de noodzaak van een open planproces bij de besluitvorming, is de systematiek van de Experimentenwet gehanteerd bij het opstellen van de Interimwet.

Met betrekking tot de procedure voor een stap 3-besluit is een andere opzet gekozen. In de Experimentenwet werd het stap 3-besluit benaderd als een afzonderlijk en in feite "losstaand" besluit waarop een procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing was. De Interimwet bepaalt, mede gelet op de inhoudelijke relatie met de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied, dat een stap 3-besluit gekoppeld dient te worden aan (de herziening van) het bestemmingsplan. Met andere woorden; het bestemmingsplan en het stap 3-besluit doorlopen gezamenlijk de bestemmingsplanprocedure op grond van de huidige danwel toekomstige Wet op de ruimtelijke ordening. Daarmee wordt niet alleen voorzien in het gewenste provinciale toezicht op stap 3-besluiten maar ontstaat bovendien een meer efficiënte besluitvorming, zowel inhoudelijk als procedureel. De Interimwet heeft een beperkte geldingsduur omdat het de bedoeling is om de Stad & Milieubenadering uiteindelijk te verankeren in de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening.

Op grond van de Experimentenwet zijn 3 stap 3-besluiten genomen, en door de Minister dan wel Staatssecretaris van VROM goedgekeurd (het stap 3-besluit van Vlaardingen is overigens nadien door het ontbreken van afdoende onderzoek naar de luchtkwaliteit door de Raad van State vernietigd). De Interimwet heeft nog niet geresulteerd in een stap 3-besluit, zodat er nog geen praktijkervaring met de Interimwet is opgedaan.

1. Inventarisatie specifieke toezichtarrangementen

1.1 Specifieke toezichtarrangementen in de Interimwet

In de Interimwet zijn 4 specifieke toezichtarrangementen opgenomen

- a. **Melding van het voornemen tot een stap 3-besluit**
De Interimwet bepaalt dat B&W het voornemen om een stap 3-besluit te nemen moeten melden aan GS, met afschrift aan de VROM-inspecteur, en publiceren in de relevante media. De melding betreft een nieuw toezichtarrangement ten opzichte van de Experimentenwet (voorloper van de Interimwet).
- b. **Koppeling tussen het stap 3-besluit en (de herziening van) het bestemmingsplan**
Ingevolge de huidige WRO betekent dit dat zowel het stap 3-besluit als het bestemmingsplan door GS moeten worden goedgekeurd. Na inwerkingtreding van de nieuwe Wro vervalt de provinciale goedkeuringsbevoegdheid voor bestemmingsplannen. De provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten blijft wel intact; de koppeling met het bestemmingsplan krijgt dan vorm doordat de provincie een reactieve aanwijzing aan het bestemmingsplan geeft indien goedkeuring wordt onthouden aan het stap 3-besluit. Dit is geregeld in de invoeringswetgeving voor de nieuwe Wro. In de Interimwet is gekozen voor provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten in afwijking van de Experimentenwet waar de goedkeuring van stap 3-besluiten door de Minister van VROM plaatsvond.
- c. **Rapportageverplichting voor gemeenten en provincies**
Gemeenten (B&W) dienen jaarlijks gedurende een periode van 5 jaar aan de provincie (GS) verslag te doen over de uitvoering van een stap 3-besluit. GS dienen 2 respectievelijk 4 jaar na inwerkingtreding van de Interimwet aan de Minister van VROM te rapporteren over de doeltreffendheid en effecten van de wet. Deze provinciale rapportages maken het voor het Ministerie van VROM mogelijk om de Interimwet te evalueren, en die ervaringen te betrekken bij het maken van nieuwe regelgeving.
- d. **Toezicht op de uitvoering en handhaving door de VROM-inspectie**
In de Interimwet is, vergelijkbaar met andere wetten op het beleidsterrein van het Ministerie van VROM, voorzien in de mogelijkheid van toezicht door de VROM-inspectie. Dit toezicht hangt samen met de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement voor het gekozen systeem van decentralisatie (systeemverantwoordelijkheid). Het parlement spreekt de betrokken ministers immers aan op (de mogelijkheid van) een toereikende bewaking van de aanwezige, ook voor het parlement zwaarwegende, belangen zoals de veiligheid en gezondheid van de burger. De VROM-inspectie kan derhalve in het kader van interbestuurlijk toezicht onderzoeken of de Interimwet wordt uitgevoerd overeenkomstig de bedoeling van de wetgever. Bij ministeriële regeling kunnen zo nodig nadere regels worden gesteld omtrent het verstrekken van gegevens aan de VROM-inspectie. Gelet op de verwachte geringe toepassing van de wet in de praktijk en de risico-inschatting valt de Interimwet thans niet onder de prioritaire toezichtsactiviteiten van de VROM-inspectie.

1.2 Uitwerking specifieke toezichtarrangementen

Ad a Melding van het voornemen tot een stap 3-besluit

Het provinciale toezicht inzake de melding van een voorgenomen stap 3-besluit door gemeenten (B&W) aan de provincie (GS) omvat de verwerving van informatie en de beoordeling ervan. In de melding dienen B&W op hoofdlijnen een eerste aanduiding en onderbouwing van het stap 3-besluit te geven. De melding is primair gericht op het geven van informatie die betrokken partijen de gelegenheid biedt in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de gemeente. Op deze wijze wordt beoogd het open planproces te stimuleren.

Ad b Koppeling tussen het stap 3-besluit en (de herziening van) het bestemmingsplan

Het provinciale toezicht inzake de koppeling van het stap 3-besluit en het bestemmingsplan omvat de verwerving van informatie, de beoordeling ervan en het zo nodig interveniëren door het onthouden van goedkeuring aan het stap 3-besluit en het bestemmingsplan en het geven van een reactieve aanwijzing. Met de invoering van de nieuwe Wro vervalt de

provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. De koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan wordt echter gehandhaafd doordat een reactieve aanwijzing aan het bestemmingsplan wordt gegeven door de provincie indien goedkeuring aan het stap 3-besluit wordt onthouden.

Ad c Rapportageverplichting voor gemeenten en provincies

Het toezicht door de provincie dan wel het rijk omvat de verwerving van informatie en de beoordeling ervan. Gemeenten dienen jaarlijks aan GS te rapporteren over de uitvoering van het stap 3-besluit. De inhoud van de rapportage hangt in sterke mate af van de inhoud van het stap 3-besluit en de maatregelen die hieraan zijn gekoppeld. De rapportageplicht kan worden gezien als een lichte vorm van verantwoording. GS kunnen de gemeenten aanspreken op de uitvoering van het stap 3-besluit naar aanleiding van de voortgangsrapportage en zo nodig aandachtspunten naar voren brengen. Zoals aangegeven is de provinciale rapportage aan het rijk tweejaarlijks. De inhoud van deze rapportages dient dusdanig te zijn dat het rijk de Interimwet op zijn doelmatigheid en effectiviteit kan beoordelen, en zo nodig verbeteringen kan aanbrengen in toekomstige wet- en regelgeving op dit gebied.

Ad d Toezicht op de uitvoering en handhaving door de VROM-inspectie

Het toezicht door het rijk via de VROM-inspectie omvat de verwerving van informatie, de beoordeling ervan en het zo nodig interveniëren. De VROM-inspectie oefent het toezicht selectief uit. Het toezicht kan ertoe leiden dat de VROM-inspectie in individuele gevallen als belanghebbende, op grond van artikel 1:2 van de Algemene Wet Bestuursrecht, gebruik maakt van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen beschikkingen die op grond van de Interimwet worden genomen. Daarnaast kan het toezicht mogelijk tot gevolg hebben dat de inspectie de gemeente aanspreekt op het niet nakomen van de verplichtingen die in de Interimwet zijn neergelegd, bijvoorbeeld de noodzaak van een afdoende compensatie of het nemen van maatregelen indien de uitvoering van een stap 3-besluit ontoelaatbare effecten heeft. Momenteel valt de Interimwet niet onder de prioritaire toezichtsactiviteiten van de inspectie, maar dit kan in de toekomst wellicht veranderen als bijvoorbeeld in het kader van de nalevingsstrategie blijkt dat gemeenten de eisen van de Interimwet onvoldoende in acht nemen.

1.3 Verplichtingen gemeenten en provincies

Ad a Melding van het voornemen tot een stap 3-besluit

De melding van een voorgenomen stap 3-besluit verplicht de gemeente (op hoofdlijnen) tot het geven van informatie over de inhoud van het stap 3-besluit en de motivering ervan. Die informatie biedt partijen, waaronder de provincie, de VROM-inspectie maar ook betrokken burgers, de gelegenheid om zo nodig en al in een vroegtijdig stadium in overleg te treden met de gemeente. De melding is niet nodig voor het afleggen van verantwoording. Wel is het doen van een melding een voorwaarde voor het kunnen nemen van een stap 3-besluit.

Ad b Koppeling tussen het stap 3-besluit en (de herziening van) het bestemmingsplan

In de Interimwet is bepaald welke elementen het stap 3-besluit ten minste dient te bevatten, en welke aspecten in ieder geval bij de motivering van het besluit aan de orde dienen te komen (geven van informatie). Voorts is aangegeven dat de gemeenteraad het stap 3-besluit samen met (de herziening van) het bestemmingsplan dient vast te stellen. Beide besluiten worden vervolgens, na het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure, ter goedkeuring voorgelegd aan GS (afleggen van verantwoording). Gelet op de koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan betekent goedkeuring van het ene besluit tegelijk goedkeuring van het andere besluit. Deze koppeling blijft gehandhaafd in de nieuwe Wro ondanks het vervallen van de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen, en krijgt dan vorm via de reactieve aanwijzing. B&W dienen een afschrift van het (goedgekeurde) stap 3-besluit te laten registreren door het Kadaster (geven van informatie).

Ad c Rapportageverplichting voor gemeenten en provincies

De rapportageverplichting voor gemeenten verplicht gemeenten tot het jaarlijks geven van informatie aan de provincie en op die manier afleggen van verantwoording over de

uitvoering van het stap 3-besluit en daarmee samenhangende maatregelen. De rapportageverplichting is bij ministeriële regeling nader uitgewerkt. De invulling van de gemeentelijke rapportage, waarbij de gemeente zo mogelijk gebruik kan maken van bestaande monitoringssystemen en gegevens, wordt deels bepaald door de inhoud van het stap 3-besluit. De gemeentelijke informatie is voor de provincie van belang om te kunnen beoordelen of het stap 3-besluit conform de gemaakte afspraken wordt uitgevoerd. Daarnaast kan de informatie worden gebruikt voor de provinciale rapportage aan de Minister van VROM over de werking van de Interimwet. Bij deze (tweejaarlijkse) provinciale rapportages ligt het zwaartepunt op het geven van informatie. De rapportages zijn primair bedoeld om de Minister van VROM in staat te stellen de toepassing en effectiviteit van de Interimwet te kunnen volgen, mede met het oog op de structurele (juridische) verankering van de Stad & Milieubenadering, en zijn dus niet zozeer gericht op het afleggen van verantwoording.

Ad d Toezicht op de uitvoering en handhaving door de VROM-inspectie

Toezicht door het rijk krijgt vorm door het reguliere interbestuurlijk toezicht van de VROM-inspectie; nadere regels hiervoor zijn in het kader van de Interimwet niet gesteld. Mede gelet op de selectieve, op risico's en naleeftekorten gebaseerde, strategie van de VROM-inspectie wordt er tot nu toe in de praktijk geen toezicht uitgeoefend op de Interimwet. Uitsluitend in geval van knelpunten of signalen voert de VROM-inspectie toezicht uit.

1.4 Rolopvatting van het rijk als toezichthouder

Met het stap 3-besluit kan op lokaal niveau van nationaal vastgestelde normen worden afgeweken, indien specifieke lokale omstandigheden dit nodig maken. Zoals hiervoor is aangegeven zal een stap 3-besluit in de praktijk vooral betrekking hebben op lokale milieuaspecten, zoals geluid- of stanknormen.

De Interimwet gaat ervan uit dat de primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming op gemeentelijk niveau ligt. Daarmee is de rol van de provincie, en zeker het rijk, beperkt. Van de provincie wordt verwacht dat deze nagaat of de gemeente zich heeft gehouden aan de eisen die in de Interimwet zijn vastgelegd en dus onder meer beoordeelt of het stap 3-besluit afdoende is onderbouwd. Daarbij speelt uiteraard het provinciale beleid zoals bijvoorbeeld neergelegd in het streekplan of milieubeleidsplan een rol. De provincie dient tevens na te gaan of de betrokkenheid van partijen voldoende is ingevuld en in het verlengde daarvan bij de goedkeuring van het stap 3-besluit rekening te houden met de ingebrachte adviezen en bedenkingen. Het rijk speelt geen directe formele rol in het kader van de Interimwet. De betrokkenheid van het rijk is vooral aan de orde waar het gaat om het verkrijgen van inzicht in de toepassing van de wet in de praktijk, en het zo nodig vertalen van die ervaringen in toekomstige regelgeving. De toezichthoudende rol van het rijk (interbestuurlijk toezicht door de inspectie) wordt dan ook terughoudend ingevuld, mede gelet op het feit dat het met name om een lokale belangenafweging en besluitvorming gaat.

Uitoefening van toezicht zal alleen aan de orde zijn wanneer er sterke signalen zijn (bijvoorbeeld van burgers) dat zich met het stap 3-besluit op lokaal niveau knelpunten voordoen en de Minister van VROM op deze knelpunten aangesproken wordt. Verder is in theorie denkbaar dat met een stap 3-besluit het landelijke beleid in ernstige mate wordt doorkruist. Ook voor die situaties is het wenselijk dat toezicht vanuit de VROM-inspectie als mogelijkheid beschikbaar is. Interventie zal in die situaties niet snel aan de orde zijn; van de bevoegdheden zal vooral gebruik worden gemaakt "als stok achter de deur" om de betrokken gemeente te bewegen tot het voeren van overleg. Daarnaast kan de inspectie, zoals eerder vermeld, beroep instellen tegen een stap 3-besluit. Naar verwachting zullen situaties waarin de inspectie intervenueert zich niet vaak voordoen.

1.5 Organisatorische voorzieningen

Voor zover bekend zijn op provinciaal niveau geen speciale organisatorische voorzieningen getroffen; provinciale betrokkenheid is ingebed in de bestaande organisatie en gekoppeld aan de

goedkeuring van bestemmingsplannen. Ook voor de rijksbetrokkenheid is er geen bijzondere organisatorische voorziening.

1.6 Raakvlakken met andere interbestuurlijke toezichtarrangementen

Er is mogelijk sprake van een raakvlak tussen de goedkeuring van stap 3-besluiten en het afgeven van milieuvergunningen aan bedrijven. Bij het afgeven van dergelijke vergunningen dient het bevoegde bestuursorgaan rekening te houden met (de inhoud van) het stap 3-besluit.

1.7 Raakvlakken met andere vormen van toezicht

Zie de opmerkingen onder 1.6. In aanvulling hierop kan nog worden opgemerkt dat er een raakvlak is met de nieuwe Wro, en meer specifiek met de reactieve aanwijzing die door de provincie aan het bestemmingsplan kan worden gegeven. Zoals eerder opgemerkt vervalt na inwerkingtreding van de nieuwe Wro de provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen. De provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten blijft wel intact doordat de provincie een reactieve aanwijzing aan het bestemmingsplan geeft indien goedkeuring wordt onthouden aan het stap 3-besluit.

2. Beschrijving

2.1 Beschrijving van de toepassing van generieke instrumenten

Met de genoemde generieke instrumenten zijn in het kader van de Interimwet geen ervaringen opgedaan. Dat geldt eveneens voor de Experimentenwet Stad en Milieu.

2.2 Beschrijving van de toepassing van specifieke toezichtarrangementen

Met de geschetste specifieke toezichtarrangementen van de Interimwet is nog geen praktijkervaring opgedaan; er zijn immers nog geen stap 3-besluiten genomen op basis van de Interimwet. Wel is, zij het beperkt, ervaring opgedaan met de Experimentenwet Stad en Milieu. Op basis van die wet zijn namelijk zoals aangegeven 3 stap 3-besluiten genomen, respectievelijk door de gemeenten Den Haag, Arnhem en Vlaardingen, en vervolgens goedgekeurd door de Minister dan wel Staatssecretaris van VROM. In deze 3 gevallen betrof het een afwijking van de geluidnormering ten behoeve van het realiseren van woningbouw.

Bij de goedkeuring heeft een beoordeling van het stap 3-besluit plaatsgevonden op basis van de inhoudelijke en procedurele eisen van de Experimentenwet. Mede door de vroegtijdige betrokkenheid van VROM bij de begeleiding van de experimenten en de inhoudelijke voorbereiding van de stap 3-besluiten is de formele goedkeuring van de besluiten redelijk soepel verlopen. Door de gemeenten Den Haag en Arnhem is, tot aan de inwerkingtreding van de Interimwet, jaarlijks aan de Minister van VROM gerapporteerd over de uitvoering van het stap 3-besluit. Deze vormden soms, na overleg tussen het rijk en de gemeente, aanleiding voor de gemeente om aan bepaalde punten specifiek aandacht te besteden. Gedurende de looptijd van de Experimentenwet is door de VROM-inspectie geen specifieke actie ondernomen voor wat betreft de uitvoering en handhaving door andere overheden van de Experimentenwet.

In de praktijk van de Experimentenwet is gebleken dat het systeem van checks en balances met inbegrip van de toezichtarrangementen op hoofdlijnen goed heeft gefunctioneerd. Dit wordt bevestigd door de rapportages van de aparte Evaluatiecommissie Stad & Milieu en de kabinetstandpunten terzake. De positieve ervaringen zijn ook onderschreven door de Tweede Kamer.

Om deze redenen is bij het opstellen van de Interimwet zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de systematiek en invulling van de Experimentenwet. Op onderdelen is die systematiek aangepast, zoals het introduceren van een provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten (mede op verzoek

van de Tweede Kamer, en als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming. De ministeriële goedkeuring van stap 3-besluiten, zoals geregeld in de Experimentenwet Stad en Milieu, is daarmee dus vervallen.) en het voorzien in een provinciale rapportage aan het rijk over de werking van de Interimwet. Voor nadere informatie wordt kortheidshalve verwezen naar hoofdstuk 4, 5.1, 5.5, 5.7 en 5.8 van de memorie van toelichting bij de Interimwet. Er is vooralsnog geen reden om te verwachten dat de Interimwet in de praktijk tot wezenlijk andere ervaringen zal leiden dan de Experimentenwet.

3. Beoordeling

3.1 Inleiding

Vernietiging, schorsing en taakverwaarlozing worden beschouwd als zeer zware middelen om te interveniëren. Hierboven is aangegeven dat het wenselijk is dat een “stok achter de deur” en uiterst middel blijft bestaan om gemeenten zo nodig te dwingen om in overleg te treden en in het uiterste geval te interveniëren. Een zwaar middel als schorsing of vernietiging van een besluit, of een actie in het kader van taakverwaarlozing, zal minder geloofwaardig en buiten proportie zijn als het gaat om een besluit tot afwijking van bijvoorbeeld een geluidsnorm. De gekozen specifieke instrumenten maken een doelgericht optreden mogelijk. De indruk bestaat dat dit de bestuurlijke verhoudingen ten goede komt en constructief overleg mogelijk maakt.

De vraag kan worden gesteld of horizontale verantwoording/interne controle hier op zijn plaats zou zijn geweest. In de Interimwet is gekozen voor de provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten als extra waarborg voor een zorgvuldige besluitvorming door gemeenten. Het stap 3-besluit betreft immers een afwijking van de regulier geldende maximale grenswaarden, en vergt dan ook de nodige aandacht gezien de hiermee samenhangende belangen van gezondheid en de noodzaak van draagvlak bij betrokken partijen. In aanvulling kan worden gewezen op het verzoek van de Tweede Kamer om te voorzien in provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten. Derhalve is niet gekozen voor een systeem waarbij de kwaliteitszorg wordt ingevuld via horizontale verantwoording of interne controle.

3.2 Beoordeling van de specifieke toezichtarrangementen

Melding van het voornemen tot een stap 3-besluit

Hiermee wordt beoogd het open planproces bij de plan- en besluitvorming te bevorderen. Daardoor kan in een vroegtijdig stadium (gezaamenlijk) worden geïnvesteerd in de mogelijkheden van de stappen 1 en 2 en kunnen eventuele alternatieven voor een stap 3-besluit worden onderzocht. Het draagvlak voor een toekomstig stap 3-besluit wordt er tevens door versterkt. Tijdens de Experimentenwet Stad en Milieu is gebleken dat een adequate invulling van het open planproces een bijdrage levert aan de invulling van de Stad & Milieubenadering. Ondersteuning van het open planproces vond bij de Experimentenwet plaats doordat vanuit het Ministerie van VROM hiervoor aandacht werd gevraagd en capaciteit beschikbaar werd gesteld. De melding komt in zekere zin in de plaats van deze begeleiding; afgewacht zal moeten worden of de melding een vergelijkbaar (positief) effect zal hebben op de invulling van het open planproces.

Koppeling tussen het stap 3-besluit en (de herziening van) het bestemmingsplan

Mede gelet op het specifieke karakter van stap 3-besluiten, waarbij immers wordt afgeweken van de regulier geldende milieukwaliteitsnormen, is een extra waarborg noodzakelijk dat zorgvuldig wordt omgegaan met de in het geding zijnde belangen en betrokken partijen. Om die reden is in provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten voorzien. Voorafgaand daaraan zal de provincie vaak betrokken zijn bij de besluitvorming, bijvoorbeeld naar aanleiding van de melding of via de begeleiding van het bestemmingsplan, en zo invloed kunnen uitoefenen op de invulling van de stappen 1 en 2. De ervaringen met de Experimentenwet hebben aangetoond dat een dergelijke aanpak er toe bijdraagt dat een stap 3-besluit veelal niet noodzakelijk blijkt te zijn.

Rapportageverplichting voor gemeenten en provincies

De rapportages van gemeenten aan provincies, en van provincies aan het rijk, zijn nodig om de uitvoering van de Interimwet te kunnen volgen. De gemeentelijke rapportages kunnen voor de gemeenten aanleiding zijn tot het nemen van maatregelen, bijvoorbeeld als in de praktijk blijkt dat de uitvoering van het stap 3-besluit onverwachte nadelige gevolgen heeft, of tot het besteden van extra aandacht aan specifieke punten (zie de ervaringen met de Experimentenwet). De provinciale rapportages zijn gewenst met het oog op nieuwe en definitieve wetgeving.

Toezicht op de uitvoering en handhaving door de VROM-inspectie

Het betreft het reguliere interbestuurlijk toezicht door de VROM-inspectie, dat in opdracht van de Minister van VROM wordt uitgevoerd. Zoals aangegeven is met deze vorm van toezicht geen ervaring opgedaan in het kader van de Experimentenwet. Tegelijk is duidelijk dat, gelet op het vooral lokale karakter van de onderhavige onderwerpen, het toezicht selectief zal worden toegepast en dat daarvoor een expliciete aanleiding moet zijn.

3.3 Mogelijkheden tot aanpassing van specifieke toezichtarrangementen

De Experimentenwet is vervangen door een Interimwet, die een beperkte looptijd heeft. Er is nog steeds sprake van een fase waarin ervaring opgedaan moet worden met het afwijken van nationaal vastgestelde normen in specifieke situaties. In deze fase is het nog zeer wenselijk dat toezicht en controle plaatsvindt. De ervaringen met de Experimentenwet en de Interimwet zullen basis zijn voor de te zijner tijd op te stellen definitieve wetgeving over Stad & Milieu. In dat kader zal bezien moeten worden of het toezicht verlicht kan worden. Dit zou kunnen betekenen dat de verslagleggingsplicht door gemeenten en provincies vervalt en voortgangsinformatie via reguliere kaders plaatsvindt. Wellicht kan daarnaast ook de melding komen te vervallen, een en ander afhankelijk van de conclusies van de uit te voeren evaluatie van de Interimwet.

De provinciale goedkeuring van stap 3-besluiten dient, gelet op bovenstaande argumenten, te worden behouden. Ook het reguliere interbestuurlijk toezicht door de VROM-inspectie dient vooralsnog te worden behouden. Duidelijk is dat de wet vooral lokale belangen betreft, waarbij het gelet op de specifieke situatie mogelijk is dat afgeweken kan worden van rijksbreed geldende normen. Belangrijkste argument om toch toezicht vanuit het rijk in de wet op te nemen is dat het in uitzonderlijke situaties voor de Minister van VROM, gelet op zijn verantwoordelijkheid, mogelijk moet zijn om in te grijpen. Zowel de samenleving als de Tweede Kamer spreken de Minister van VROM hier ook op aan. Dit is tevens één van de redenen waarom het niet wenselijk is om uitsluitend de provincies toezicht te laten houden op de uitvoering van de Interimwet door de gemeenten. Daarnaast is het, gelet op de toezichtscriteria "slagvaardigheid" en "onafhankelijkheid" uit het kabinetsstandpunt "De kaderstellende Visie op toezicht" wenselijk dat, in die uitzonderlijke situaties waarin de Minister van VROM wenst te interveniëren, hij deze verantwoordelijkheid ook zelf neemt.

Tot slot wordt nog opgemerkt dat het weinig meerwaarde heeft om de Interimwet stad-en-milieubenadering, mede gelet op de beperkte geldingsduur ervan, aan te passen. Dat laat onverlet dat de resultaten van deze analyse, in samenhang met de beoordeling ervan door de Commissie Oosting, zullen worden meegenomen bij de structurele juridische verankering van de Stad & Milieubenadering na afloop van de Interimwet.



Bijlage 3.3.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Stad en milieubenadering

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van de provinciale toezicht in de Interimwet stad en milieubenadering op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT) - IPO

0 Algemeen

De Interimwet Stad en Milieubenadering is per 1 februari 2006 in werking getreden en heeft een geldigheid van vijf jaar. De Interimwet geeft gemeenten de mogelijkheid om via gebiedsgericht beleid specifieke oplossingen te zoeken voor lokale specifieke omstandigheden. Het doel van de Wet is de beschikbare ruimte intensief te benutten en daarbij de lokale leefkwaliteit te optimaliseren in zowel stedelijk als landelijk gebied. Eén van de belangrijkste criteria daarbij is dat de leefkwaliteit door de plannen er per saldo beter van moet worden. Mocht daarbij blijken dat het niet mogelijk is om aan alle milieukwaliteitsnormen te voldoen, dan kan, onder strikte voorwaarden, een milieukwaliteitsnorm worden overschreden. Het gaat hierbij om normen op het gebied van geluid, lucht, bodem en stank. Een overschrijding van een milieukwaliteitsnorm moet altijd worden gecompenseerd voor de betrokken bewoners, ook weer zodanig dat de leefkwaliteit er per saldo op vooruit gaat. Een besluit om af te wijken moet altijd vergezeld gaan van een gezondheidkundig advies van de GGD.

Uiteindelijk is het de bedoeling om de Stad en Milieubenadering te verankeren in de Wet milieubeheer en (toekomstige) Wet ruimtelijke ordening.

1. Inventarisatie

1.1

In de Interimwet zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen waarbij sprake is van een provinciale toezichtrol:

1. De Interimwet bevat een koppeling tussen een besluit tot afwijken (stap 3-besluit) en (de herziening van) het bestemmingsplan. Hiermee wordt beoogd zowel inhoudelijk als procedureel een stimulans te geven aan de samenwerking tussen ruimtelijk en milieubeleid. De Interimwet bepaalt dat de gemeente het voornemen om een stap 3-besluit te nemen moet melden aan de provincie, met afschrift aan de VROM-inspectie. Het uiteindelijke stap 3-besluit moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de provincie. Bij de vigerende Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) is de provinciale goedkeuringsbevoegdheid van het bestemmingsplan gekoppeld aan een goedkeuringsbevoegdheid van het stap 3-besluit. Bij inwerkingtreding van de nieuwe Wro betekent dit dat de goedkeuringbevoegdheid van de provincie van het stap 3-besluit gepaard zal gaan met de bevoegdheid tot geven van een bindende aanwijzing. Onder de nieuwe Wro wordt de reguliere goedkeuring van alle bestemmingsplannen vervangen door een selectief door de provincie te gebruiken (reactieve) aanwijzingsbevoegdheid die alleen kan worden toegepast als sprake is van een in het geding zijnd provinciaal belang (referentiekader streekplan c.a.) dat niet goed wordt geborgd in het bestemmingsplan.
2. Er is een rapportageverplichting voor gemeenten en provincies opgenomen die per Ministeriële Regeling nader is uitgewerkt. Gemeenten dienen jaarlijks te rapporteren over een stap-3 besluit. Eenmaal per twee jaar rapporteren provincies aan het rijk over de doeltreffendheid en de effecten van de wet.

1.2

Ad 1: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie, de beoordeling en de mogelijkheid van interventie (het verlenen of onthouden van goedkeuring).

Ad 2: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie en de beoordeling.

1.3

Ad 1: Gedurende de Experimentenwet Stad en Milieu lag de begeleiding van het proces en de uiteindelijke goedkeuringsbevoegdheid bij de minister van VROM. In de Interimwet stad en milieubenadering liggen deze bij Gedeputeerde Staten (GS). De gemeenteraad stellen een bestemmingsplan vast, met daaraan gekoppeld een besluit om af te wijken van een milieukwaliteitsnorm. Beide besluiten worden gelijktijdig ter goedkeuring voorgelegd aan GS, die beide beoordelen. Indien aan beide besluiten goedkeuring wordt verleend, geldt ter plaatse van het plangebied deze nieuwe milieukwaliteitsnorm. De gemeenteraad kan besluiten om tijdelijk of permanent af te wijken. De afwijking moet geregistreerd worden in het Kadaster.

Ad 2: Gemeenten rapporteren jaarlijks aan de provincies en leggen daarmee verantwoording af over de uitvoering van een stap 3-besluit en het daaraan voorafgaande proces. Provincies rapporteren tweejaarlijks aan de minister van VROM, die dit op haar beurt rapporteert aan de Tweede Kamer.

1.4

De provincie heeft belangrijke coördinerende en plannende taken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. Het beleid hiervoor is opgenomen in het streekplan, structuurvisies, provinciale milieuplannen en omgevingsplannen. De provincie is dus verantwoordelijk voor zowel de belangen van ruimtelijke ontwikkeling als van de leefomgevingskwaliteit. De huidige toezichtrol beoogt deze belangen met elkaar te verzoenen en de leefkwaliteit per saldo te verbeteren. De provincie heeft daartoe een mogelijkheid van interventie die bestaat uit de goedkeuring van een stap 3-besluit. De provincie beoordeelt of alle belangen voldoende zijn afgewogen, of de betrokkenheid van partijen voldoende is ingevuld en of voldoende rekening is gehouden met ingebrachte adviezen en bedenkingen.

1.5

Er zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen. Het toezicht is ingebed in de bestaande provinciale organisatie en procedureel gekoppeld aan het goedkeuringsbesluit van het bestemmingsplan.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken tussen de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen en het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven. Als een stap 3-besluit niet wordt goedgekeurd is dit tevens van invloed op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

2.1

Onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen komt regelmatig voor. Dit kan allerlei redenen hebben, waaronder de gevolgen voor de milieukwaliteit met consequenties voor de mogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen. De inzet van generieke instrumenten zoals schorsing/vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing is in de praktijk niet gebeurd.

2.2

Onder de werking van de oude experimentenwet is 3 keer goedkeuring verleend aan een stap 3-besluit. In de andere gevallen bleek een dergelijk besluit uiteindelijk niet nodig. Onder de nieuwe Interimwet die sinds februari 2006 van kracht is, is nog geen stap 3-besluit genomen c.q. goedgekeurd door de provincie, veelal omdat in stap 1 (milieu vroegtijdig betrokken) en stap 2 (samen zoeken naar oplossingen) van de procedure een oplossing werd gevonden. Betrokkenheid van de provincie in de voorfase van het traject (de stappen 1 en 2) is er ook op gericht om het afwijken van milieukwaliteitsnormen overbodig te maken.

De jaarlijkse rapportageverplichting van gemeenten aan provincies heeft als doel de werking van de Interimwet te monitoren. Vervolgens rapporteert de provincie aan het rijk. Het rijk wil hiermee inzicht verkrijgen in de concrete toepassing van de wet.

3. Beoordeling

3.1

In de Interimwet is sprake van een meldingsverplichting van de gemeente aan provincie, een goedkeuringsbevoegdheid van de provincie en een rapportageverplichting van de gemeente aan de provincie. Dit betekent dat de provincie ruimtelijke ontwikkelingen kan tegenhouden. Indien de nieuwe Wro van kracht wordt kan de provincie een bindende aanwijzing geven, waarbij maatregelen kunnen worden afgedwongen. Het generieke instrumentarium, in dit geval het in de plaats treden bij taakverwaarlozing is reactief van aard en daarom minder geschikt om te kunnen bijsturen. De instrumenten van verplichte melding en goedkeuringsbevoegdheid is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen. De verplichte melding maakt het mogelijk om in een vroegtijdig stadium overleg te voeren tussen gemeente en provincie waarbij de provincie een adviserende rol vervuld (open planproces). Zoals gesteld is dit voortraject er op gericht grondig alle alternatieven voor het nemen van een stap 3-besluit te onderzoeken en te beoordelen. Dit proces is erop gericht uiteindelijk zo min mogelijk stap 3-besluiten te hoeven nemen. Overigens heeft ook de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel, waarbij de goedkeuringsbevoegdheid verschoof van het rijk naar de provincie, het provinciaal toezicht expliciet als voorwaarde gesteld om te kunnen instemmen met de Interimwet. Het motief van specifiek toezicht ligt vooral in de extra waarborg dat zorgvuldig wordt omgegaan met de in het geding zijnde belangen en betrokken partijen. Het belang van de volksgezondheid staat daarbij voorop. Zo sterven naar schatting jaarlijks 10.000 mensen in Nederland voortijdig door slechte luchtkwaliteit. Ook geluidsoverlast, stank en verontreiniging van de bodem kunnen gezondheidsschade tot gevolg hebben. Daarnaast is sprake van een bovengemeentelijke problematiek. Er speelt dus een hoger belang dan alleen het gemeentelijke en afwenteling dient daarbij te worden voorkomen.

De rapportageverplichting is nuttig omdat het rijk via de provincie zicht krijgt op de praktijk van de werking van de Interimwet en hiermee rekening kan houden bij het formuleren van definitieve wetgeving. Zoals reeds gesteld is hierbij geen sprake van een interventiemogelijkheid.

3.2

- a. De goedkeuringsbevoegdheid van provincies zou naar ons oordeel niet moeten veranderen. Een stap 3-besluit en de daaraan gekoppelde herziening van het bestemmingsplan wordt tevens in de gemeente ter goedkeuring voorgelegd aan de gemeenteraad. Dit horizontale toezicht kan in onze ogen echter nooit de toezichthoudende rol van de provincie vervangen vanwege onder 3.1 genoemde belangen van volksgezondheid en bovengemeentelijke problematiek. Daarnaast is het provinciaal toezicht in lijn met de toezichthoudende rol van provincies in het ruimtelijk domein zoals ook opgenomen in de nieuwe Wro. Ook de Tweede Kamer heeft bij de behandeling van de Interimwet deze extra waarborgen als voorwaarde gesteld. De generieke instrumenten worden als ontoereikend beschouwd vanwege het genoemde reactieve karakter hiervan.

De rapportageverplichting kan na afloop van de Interimwet in onze ogen vervallen.

- b. Wij staan geen veranderingen voor.
- c. N.v.t.

16 februari 2007



Bijlage 3.4.1
Doorlichtingrapportage
VRM

Luchtkwaliteit

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)

ten behoeve van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen

Inhoudsopgave

Doorlichting van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) op interbestuurlijke toezichtarrangementen

0. Hoofdpijnen wetsvoorstel	pagina 3
1. Inventarisatie	pagina 6
1.0 Algemeen	pagina 6
1.1 Specifieke toezichtarrangementen	pagina 6
1.2 Inhoud van het toezicht	pagina 11
1.3 Verplichtingen van provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen	pagina 12
1.4 Opvatting rol als toezichthouder	pagina 13
1.5 Organisatorische voorzieningen voor het toezicht	pagina 16
1.6 en	
1.7 Raakvlakken met interbestuurlijke toezichtarrangementen op belendende beleidsterreinen en met andere vormen van toezicht	pagina 16
2. Beschrijving	pagina 16
2.1 Toepassing generieke instrumenten	pagina 16
2.2 Toepassing specifieke toezichtarrangementen	pagina 18
3. Beoordeling	pagina 19
3.1 Beoordeling nut van behoud specifieke toezichtarrangementen	pagina 19
3.2 Alternatieven	pagina 20
3.2.1 Vervanging van specifieke bevoegdheden door generieke	pagina 20
3.2.2 Horizontaal toezicht	pagina 20
3.2.3 Stroomlijning toezichtarrangementen	pagina 21

Doorlichting van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) op interbestuurlijke toezichtarrangementen

0. Hoofdpijnen wetsvoorstel

De doorlichting van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen)¹, is gebaseerd op het door de Commissie Oosting aangereikte stramien en de daarin opgenomen drieslag. Alvorens in te gaan op de analyse, wordt het voorstel van wet eerst op hoofdpijnen toegelicht.

Met het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) wordt gehoor gegeven aan het verzoek van de Tweede Kamer om luchtkwaliteitseisen bij wet vast te leggen. Het wetsvoorstel leidt tot een nieuwe titel 5.2 in de Wet milieubeheer (Wm) voor luchtkwaliteitseisen. Het wettelijk regime ten aanzien van kwaliteitseisen zoals nu opgenomen in hoofdstuk 5 van de Wm geldt, nadat het voorstel van wet tot wet is verheven en in werking is getreden, niet langer voor luchtkwaliteit. Voor luchtkwaliteit gelden dan de regels die in titel 5.2 opgenomen zijn. Het wetsvoorstel leidt tot voortgezette implementatie van de EG kaderrichtlijn luchtkwaliteit² en de eerste drie dochterrichtlijnen luchtkwaliteit³, zoals momenteel opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2005⁴ en de Regeling luchtkwaliteit ozon⁵. Het wetsvoorstel zal tevens leiden tot de eerste implementatie van de vierde dochterrichtlijn luchtkwaliteit⁶.

De kern van het wetsvoorstel wordt gevormd door de introductie van een planmatige aanpak, gericht op het bereiken van een luchtkwaliteit die in overeenstemming is met de geldende luchtkwaliteitseisen. Daarmee wordt niet alleen beoogd zo snel en efficiënt mogelijk aan de grenswaarden te voldoen, maar tegelijkertijd de stagnatie in ruimtelijke besluitvorming op te heffen. Naast de planmatige aanpak wordt het begrip 'in betekenende mate' geïntroduceerd. Draagt een project niet in betekenende mate bij aan de concentratie van een verontreinigende stof in de buitenlucht, dan kan het zonder verdere luchtkwaliteitstoets doorgang vinden. Met uitzondering van deze twee aspecten, komt het wetsvoorstel op hoofdpijnen overeen met het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Blk 2005). Dat geldt voor de kwaliteitseisen: het wetsvoorstel bevat in een bijlage alle aan de Europese richtlijnen ontleende luchtkwaliteitseisen (grenswaarden, richtwaarden, plandrempels, informatiedrempels en alarmdrempels). Het geldt evenzeer voor de uitvoeringsaspecten.

De genoemde planmatige aanpak krijgt gestalte door:

- het opstellen en uitvoeren van een Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) voor aan te wijzen gebieden waarin grenswaarden worden overschreden, met als doel de grenswaarden zo spoedig mogelijk te bereiken en tegelijkertijd de stagnatie in ruimtelijke besluiten op te heffen. Het programma zal alle generieke rijksmaatregelen omvatten ter verbetering van de luchtkwaliteit, alsmede meer locatiespecifieke maatregelen van alle betrokken bestuursorganen; de maatregelen zijn mede gerelateerd aan noodzakelijk geachte ontwikkelingen en projecten (artikel 5.12)

¹ Eerste Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30489, A

² richtlijn nr. 96/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (PbEG L 296)

³ richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163), richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313) en richtlijn nr. 2002/3/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 februari 2002 betreffende ozon in de lucht (PbEG L 67)

⁴ Stb. 2005, 316

⁵ Stcrt. 2004, 224)

⁶ richtlijn nr. 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht (PbEG L 23)

- lokale en/of regionale plannen, vast te stellen voor gebieden die buiten het NSL vallen, maar die wel te kampen hebben met overschrijding van één of meer grenswaarden (artikel 5.13). Het doel van deze plannen is gelijk aan dat van het NSL: de grenswaarden zo spoedig mogelijk bereiken en het opheffen van de stagnatie in ruimtelijke besluiten
- plannen vast te stellen en uit te voeren om tijdig te voldoen aan grenswaarden die op termijn van kracht worden (artikel 5.9) (de zogenaamde plandrempelplannen die rechtstreeks voortvloeien uit de Europese richtlijnen)
- een plan vast te stellen en uit te voeren om zoveel mogelijk aan richtwaarden te voldoen (artikel 5.10), eveneens ingevolge de EU richtlijnen.

Het wetsvoorstel kent als uitgangspunt (artikel 5.16, eerste lid) dat bestuursorganen bevoegdheden kunnen uitoefenen wanneer:

- dat niet leidt tot overschrijding van een grenswaarde
- de luchtkwaliteit verbetert of per saldo gelijk blijft (projectsaldering)
- niet in betekenende mate wordt bijgedragen aan concentraties van een verontreinigende stof in de buitenlucht
- de betreffende uitoefening van bevoegdheden past bij of is opgenomen in het NSL of een regionaal programma ter verbetering van de luchtkwaliteit.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk diverse uitvoeringsaspecten die aan de Europese richtlijnen zijn ontleend (zoals het meten en berekenen van de luchtkwaliteit om de niveaus van luchtverontreinigende stoffen in kaart te brengen, verslaglegging, het doen van mededeling aan de bevolking bij overschrijding van bepaalde waarden) bij ministeriële regeling of amvb te regelen. Een aantal uitvoeringsregelingen is in voorbereiding: het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) en de daarop te baseren Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), de Regeling beoordeling luchtkwaliteit en de Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007. Ook zal een Besluit gevoelige bestemmingen worden voorbereid.

Het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) is gebaseerd op het voorgestelde artikel 5.16, vierde lid, van de Wm. Bestuursorganen kunnen ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, bevoegdheden of wettelijke voorschriften met gevolgen voor de luchtkwaliteit uitoefenen dan wel toepassen, indien daardoor niet in betekende mate wordt bijgedragen aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor ingevolge de Wm een grenswaarde geldt. Toetsing aan een grenswaarde kan achterwege blijven wanneer een project niet in betekenende mate bijdraagt. Als gevolg daarvan kunnen tal van kleinere projecten doorgang vinden, ook in situaties dat niet aan de grenswaarden wordt voldaan. De effecten van deze projecten op de luchtkwaliteit worden verdisconteerd in de ontwikkeling van de luchtkwaliteit zoals beschreven in het NSL. Het besluit regelt welke gevallen als 'niet in betekenende mate' aangemerkt kunnen worden en de wijze waarop aannemelijk gemaakt wordt of een (voorgenomen) project als niet in betekenende mate kan worden aangemerkt.

De Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) is gebaseerd op artikel 4, eerste lid van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). In de regeling worden categorieën van gevallen aangewezen die in ieder geval niet in betekenende mate bijdragen.

De Regeling beoordeling luchtkwaliteit vindt zijn grondslag in de artikelen 5.15, tweede lid, 5.19, vijfde lid, 5.20, eerste en tweede lid en 5.22 van de Wm. De regeling bundelt alle vigerende regels over metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit en over rapportage omtrent de uitkomsten daarvan, zoals die nu zijn opgenomen in het Blk 2005, de Meetregeling 2005, het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit en de Regeling luchtkwaliteit ozon.

Daaraan is toegevoegd de monitoring van de stoffen uit de vierde dochterrichtlijn en de beoordelingsmethode die in het kader van het NSL wordt gebruikt.

De Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007 wordt gebaseerd op artikel 5.16, vijfde lid, van de Wm en bevat nadere regels over projectsaldering: projecten kunnen doorgaan wanneer de concentratie van een stof toeneemt, maar per saldo door de inzet van extra maatregelen of door het optreden van gunstige effecten elders, toch afneemt en de luchtkwaliteit er in totaliteit dus op

voortuit gaat. De regeling bevat op hoofdlijnen dezelfde inhoud als de Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 (Stcrt. 2006, 53), maar is aangepast aan het te wijzigen wettelijk kader. Met het Besluit gevoelige bestemmingen zal uitvoering gegeven worden aan de mogelijkheid die artikel 5.16a biedt om bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de uitoefening van een bevoegdheid of de toepassing van een wettelijk voorschrift, in daarbij aangewezen categorieën van gevallen waarin een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, en waarin de betreffende uitoefening of toepassing betrekking heeft op een bestaand of nieuw te bouwen bouwwerk in de zin van de Woningwet, op een zodanige wijze plaatsvindt dat deze niet leidt tot een toename van het aantal ter plaatse verblijvende personen met een verhoogde gevoeligheid voor de concentraties in de buitenlucht van een stof waar de betreffende grenswaarde betrekking op heeft.

Het wetsvoorstel is op 24 oktober 2006 door de Tweede Kamer aanvaard en kan naar verwachting, na behandeling in de Eerste Kamer, in de eerste helft van 2007 in werking treden. Inwerkingtreding van de uitvoeringsregelingen die nodig zijn voor volledige implementatie van de richtlijnen, is op dat zelfde moment voorzien. Een eerste wijziging van titel 5.2 en een aantal uitvoeringsregelingen ligt al in het verschiet. Naar het zich laat aanzien zal de EU in 2007 een nieuwe richtlijn op het gebied van luchtkwaliteit vaststellen (de Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa), die de vigerende 5 luchtkwaliteitsrichtlijnen zal vervangen. Implementatie van die richtlijn noopt in 2008 tot aanpassing van titel 5.2 van de Wm. In het wetsvoorstel is een voorziening opgenomen om versneld, bij tijdelijke ministeriële regeling, te kunnen implementeren (artikel 5.8). Vaststelling van een dergelijke regeling moet binnen 18 maanden gevolgd worden door indiening van een wetsvoorstel van gelijke strekking.

Met inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal een nieuwe fase in de luchtkwaliteitswetgeving intreden. De eerste dochterrichtlijn luchtkwaliteit werd in eerste instantie geïmplementeerd in het Besluit luchtkwaliteit 2001⁷. Dit besluit en de uit de wettelijke systematiek volgende individuele toets van besluiten aan grenswaarden gaf de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State echter aanleiding tot een zodanige interpretatie dat op locaties waar de luchtkwaliteit niet aan de grenswaarden voldoet of ten gevolge van een project niet tijdig zou kunnen voldoen, bouwprojecten werden stilgelegd, bestemmingsplannen afgekeurd en vergunningverlening en infrastructurele ontwikkelingen werden stopgezet. De maatschappelijke en economische consequenties daarvan waren dermate aanzienlijk en vanuit een correcte uitvoering van EG-richtlijnen niet strikt noodzakelijk (deze vereisen geen individuele toets van besluiten), dat de wetgeving zo spoedig mogelijk aangepast diende te worden om de EU richtlijnen op een minder strikte wijze te implementeren en tegelijkertijd onnodige en onbedoelde belemmeringen in ontwikkelingen te beëindigen. Daaraan is in eerste instantie, binnen het bestaande wettelijke kader, vorm gegeven in het Besluit luchtkwaliteit 2005. In dat besluit is binnen het vigerende wettelijke kader van de Wm gezocht naar een meer optimale implementatie van de EU richtlijnen luchtkwaliteit. Het Besluit luchtkwaliteit 2005 bevat dan ook een aantal nieuwe elementen ten opzichte van het besluit uit 2001:

- nieuwe ontwikkelingen zijn mogelijk, ook op locaties waar een norm wordt overschreden, wanneer de luchtkwaliteit als gevolg van die ontwikkeling verbetert of tenminste gelijk blijft
- wanneer de luchtkwaliteit ten gevolge van een project in beperkte mate achteruit gaat, dient daar een verbetering van de luchtkwaliteit tegenover te staan, zodat de luchtkwaliteit per saldo verbetert (de saldobenadering)
- bij de beoordeling van de luchtkwaliteit voor fijn stof worden deeltjes die van nature in de lucht voorkomen en niet schadelijk zijn voor de gezondheid van de mens (zoals zeezout) niet in aanmerking genomen

Aan de Tweede Kamer was toegezegd dat kort na inwerkingtreding van het Besluit luchtkwaliteit 2005, een voorstel van wet ingediend zou worden waarmee gehoor gegeven zou worden aan het verzoek van de Tweede Kamer om luchtkwaliteitseisen bij wet vast te leggen. Regeling van de materie op wetsniveau bood de mogelijkheid een nieuwe systematiek te creëren die nauwer

⁷ Stb. 2001, 269

aansluit bij de richtlijnen en de door de richtlijnen geboden beleidsruimte optimaal benut. Met het voorstel van wet wordt beoogd de richtlijnen zodanig te implementeren dat aan de inhoud daarvan nog steeds volledig recht gedaan wordt, terwijl er tegelijkertijd voor wordt gewaakt dat geen onnodige juridische belemmeringen worden opgeworpen, dat wil zeggen belemmeringen die niet strikt het gevolg van de richtlijnen zijn. Dat heeft, zoals reeds genoemd, geresulteerd in de introductie van de programmatische aanpak om de grenswaarden zo spoedig mogelijk te bereiken, en van het begrip 'niet in betekenende mate'. Daardoor worden de mogelijkheden voor bestuursorganen om bevoegdheden uit te oefenen verruimd.

Het wetsvoorstel bevindt zich in een spanningsveld. Enerzijds bestaat de ernstige situatie dat (nog) niet overal aan de grenswaarden voldaan wordt. Door een programmatische aanpak met nationale en lokale maatregelen (met name het NSL) en door druk op een toereikend Europees bronbeleid wordt beoogd die situatie snel te beëindigen, zodat Nederland niet langer te kort schiet in de uitvoering van de EU richtlijnen en binnen afzienbare tijd aan haar internationale verplichtingen kan voldoen. Anderzijds is er de maatschappelijke wens om onnodige stagnatie in ruimtelijke en economische ontwikkelingen in Nederland te voorkomen. Het wetsvoorstel en de daarin opgenomen programma-aanpak voorzien daarin, doordat het NSL een pakket van maatregelen zal bevatten dat leidt tot het zo spoedig mogelijk bereiken van de grenswaarden waardoor tevens de stagnatie in besluitvorming van in het NSL opgenomen projecten kan worden opgeheven. Deze aanpak biedt ook de gelegenheid in het programma extra maatregelen op te nemen en daarmee ruimte te creëren voor nieuwe ontwikkelingen, terwijl de luchtkwaliteit daardoor bovendien (sneller) verbetert.

De internationale verplichtingen en maatschappelijke noodzaak ruimte te bieden voor ontwikkelingen, is aanleiding geweest tot het in het wetsvoorstel opnemen van specifieke toezichtarrangementen, die nieuw zijn ten opzichte van het Besluit luchtkwaliteit 2001 en 2005. Concreet betreft dit de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM (artikel 5.23) als:

- niet of niet tijdig door gemeenten uitvoering gegeven wordt aan de uit de Europese richtlijnen voortvloeiende verplichting tot het opstellen en uitvoeren van een plandrempelplan (artikel 5.9)
- niet of niet tijdig door andere bestuursorganen bepaalde gegevens worden aangeleverd, die van rijkswege aan de Europese Commissie overlegd moeten worden (artikel 5.19), of
- andere bestuursorganen niet of niet tijdig meewerken aan het opstellen en uitvoeren van het NSL of een vergelijkbaar regionaal / lokaal programma, met inbegrip van de daarin opgenomen maatregelen (artikel 5.12, zevende, negende en veertiende lid)

en:

- een meldingsplicht voor bestuursorganen wanneer in het kader van het NSL zaken anders verlopen dan gepland en maatregelen of besluiten vervangen moeten worden (artikel 5.12, twaalfde lid),
- een meldingsplicht voor bestuursorganen die het aangaat van regionale programma's, gericht op hetzelfde doel als het NSL: het programmatisch toewerken naar het zo snel mogelijk voldoen aan de grenswaarden (artikel 5.13, vierde lid).

Andere in het wetsvoorstel opgenomen toezichtarrangementen kwamen reeds voor in het Besluit luchtkwaliteit 2001 en 2005 en stofgerichte besluiten luchtkwaliteit waarmee sinds 1985 Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn geïmplementeerd (meldingsplicht aan de minister van VROM van maatregelen om de grenswaarden te bereiken (artikel 5.13 juncto 5.14) en de toetsing door de minister van VROM van meetmethoden (artikel 5.21) en in het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit (goedkeuring door de minister van VROM van gegevens en methoden om de luchtkwaliteit vast te stellen (artikel 5.20, tweede lid).

1. Inventarisatie

1.0 Algemeen

In de wet tot wijziging van de Wet Milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) is een aantal specifieke toezichtarrangementen opgenomen. Daarnaast hebben zowel Gedeputeerde Staten als de VROM inspecteur ingevolge de Wm reeds een duidelijke rol bij het toezicht, die mede van

toepassing is op het terrein van de luchtkwaliteit. Die rol is reeds in de Wm verankerd en om die reden in het wetsvoorstel niet verder geëxpliciteerd voor titel 5.2 van de Wm.

Op grond van artikel 18.3 van de Wm hebben provincies een coördinerende rol bij de bevordering van een doelmatige handhaving van de milieuregelgeving. Daartoe overleggen vertegenwoordigers van bij de handhaving betrokken bestuursorganen regelmatig. Het overleg voorziet in afspraken inzake de afstemming van het toezicht op de naleving van de wet. In het voorleg kan zo nodig gezamenlijk naar oplossingen gezocht worden voor knelpunten die zich ten aanzien van de luchtkwaliteit voordoen. Ook kan het dienen om problemen te voorkomen door in een vroeg stadium als betrokkenen gezamenlijk te overleggen.

De coördinerende rol van provincies wordt doorgetrokken in het wetsvoorstel en komt onder meer tot uiting in de rapportagestructuur waarbij gemeenten aan provincies rapporteren over de resultaten van metingen en berekeningen en over plandrempelplannen. De provincie rapporteert vervolgens aan het rijk. De rapportage verloopt getrapd. Op de achtergrond en systematiek daarvan wordt hierna ingegaan.

De VROM inspecteur ziet toe op de juiste toepassing en naleving van het bepaalde in het voorstel van wet. Zo kan hij bijvoorbeeld toetsen of de milieuvergunningverlening juist wordt uitgevoerd (artikel 8.7 Wm). In het kader van het gemeentelijk planologisch beleid kan hij in het kader van het vooroverleg ex artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening nagaan of het bepaalde in het voorstel van wet op de juiste wijze doorwerking heeft gekregen in bestemmingsplannen. Eventueel kan hij bezwaar maken tegen het bestemmingsplan door het indienen van zienswijzen bij de gemeenteraad en van bedenkingen bij Gedeputeerde Staten.

1.1 Specifieke toezichtarrangementen

Op de specifieke toezichtarrangementen die in het wetsontwerp zijn opgenomen wordt hieronder ingegaan. Vooraf wordt daarbij het volgende aangetekend. In de luchtkwaliteitsregelgeving is tot dusverre een getrapte systematiek toegepast bij het rapporteren over en melden van bepaalde gegevens. Daarmee wordt aangesloten bij de verantwoordelijkheidsverdeling van bestuursorganen in de luchtkwaliteitswetgeving. De bevoegdheden om de lokale luchtkwaliteitsproblematiek aan te pakken liggen primair bij lokale overheden. Daarom berust bijvoorbeeld de taak een luchtkwaliteitsplan op te stellen en om lokale maatregelen te treffen bij de gemeenten. De provincies hebben een coördinerende taak in het milieubeleid. Om die reden kent de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit al zo'n 25 jaar de systematiek dat gemeenten omtrent de luchtkwaliteit en de aanpak daarvan rapporteren aan de provincie. De provincies hebben hun eigen bevoegdheden op het gebied van luchtkwaliteit. Gedeputeerde Staten rapporteren de gegevens van de gemeenten en van de wijze waarop zij zelf gestalte geven aan hun verplichtingen ten aanzien van de luchtkwaliteit aan de minister van VROM, als verantwoordelijke namens de lidstaat voor de uitvoering van Europese regelgeving over luchtkwaliteit.

De getrapte systematiek is gehandhaafd ten aanzien van het merendeel van de reeds bestaande verplichtingen (rapportage over het plandrempelplan, over de resultaten van metingen en berekeningen).

De getrapte systematiek is formeel niet doorgetrokken naar de systematiek van nationale en lokale / regionale programma's en maatregelen om overschrijding van grenswaarden die reeds van kracht zijn zo snel mogelijk te beëindigen en daarmee tegelijkertijd de stagnatie in de besluitvorming op te heffen. Materieel echter zijn zowel het NSL als de lokale / regionale programma's de resultante van een bestuurlijk bottom-up proces waarbij provincies en gemeenten het voortouw hebben voor de gebiedsgerichte uitwerkingen van een programma. Het NSL is in principe eenmalig. Het programma is er op gericht zo snel mogelijk aan Europese verplichtingen te voldoen en tegelijkertijd ruimte te creëren voor nieuwe projecten. Gezien het belang en de urgentie van het NSL en andere programma's en maatregelen om overschrijding van grenswaarden te beëindigen is ten aanzien hiervan gekozen voor rechtstreekse rapportage en melding van bepaalde gegevens (zie hierna onder 1b, 1d, 2, en 3). Het rapporteren omtrent

maatregelen gericht op het bereiken van grenswaarden is in het verlengde hiervan omgezet van getrapt in rechtstreeks (zie onder 4).

I. Aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM

In het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) is in artikel 5.23 de mogelijkheid opgenomen dat de minister van VROM een aanwijzing geeft aan Gedeputeerde Staten of burgemeester en wethouders wanneer niet tijdig uitvoering gegeven wordt aan bepaalde verplichtingen. Het betreft een interventie-instrument met het karakter van 'ultimum remedium', als overleg niet helpt. De minister houdt bij toepassing van het instrument rekening met een doelmatig luchtkwaliteitsbeleid dat gericht is op het bereiken van en blijven voldoen aan een grenswaarde. Het betrokken bestuursorgaan wordt in de gelegenheid gesteld van zijn gevoelen omtrent het voornemen van een aanwijzing te doen blijken, tenzij spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister daarin namens het bestuursorgaan voorzien, ten laste van het bestuursorgaan. De aanwijzingsbevoegdheid is een nieuw element in de luchtkwaliteitsregelgeving. Het is deels van toepassing op bestaande verplichtingen van andere bestuursorganen, deels op nieuwe verplichtingen. De aanwijzingsbevoegdheid vormt, gezien de verantwoordelijkheid van de Staat voor het bereiken van de grenswaarden en het daarop kunnen worden aangesproken door de EU, een noodzakelijk juridisch sluitstuk.

De aanwijzingsbevoegdheid is van toepassing op de volgende verplichtingen van Gedeputeerde Staten en / of burgemeester en wethouders

a. Artikel 5.9: **plandrempelplan.**

Burgemeester en wethouders stellen bij overschrijding van een plandrempel, een niveau dat hoger ligt dan de grenswaarde die op termijn van kracht wordt, een plan vast, waarin wordt aangegeven op welke wijze en door middel van welke maatregelen voldaan zal worden aan de betreffende grenswaarde binnen de daarvoor gestelde termijn. Burgemeester en wethouders dragen zorg voor uitvoering van dat plan. Andere bestuursorganen die maatregelen kunnen treffen (Gedeputeerde Staten, ministers) leveren op verzoek van burgemeester en wethouders een bijdrage aan het opstellen en uitvoeren van het plan. Zij geven gemotiveerd rekenschap van het al dan niet treffen van maatregelen. Burgemeester en wethouders bevorderen overleg met betrokken bestuursorganen omtrent het opstellen en uitvoeren van het plan. Voor meer informatie over het plandrempelplan wordt verwezen naar paragraaf 1.4. Burgemeester en wethouders stellen Gedeputeerde Staten in kennis van het plan. Gedeputeerde Staten stellen de minister van VROM in kennis van alle ontvangen plannen. Het betreft een rapportageverplichting van burgemeester en wethouders en van Gedeputeerde Staten. Eenmaal in de drie jaar (te rekenen vanaf het jaar dat een plandrempelplan werd vastgesteld) rapporteren burgemeester en wethouders aan Gedeputeerde Staten omtrent de voortgang van de uitvoering van het plan. Gedeputeerde Staten rapporteren aan de minister omtrent de door hen ontvangen rapportages binnen de provincie. Aan de hand van de rapportages hebben Gedeputeerde Staten en de minister van VROM inzicht in de door de Europese richtlijnen vereiste aanpak van ernstige luchtkwaliteitsproblemen en kunnen zij die beoordelen. De rapportage vindt getrapt plaats en sluit daarmee aan bij de verantwoordelijkheden van bestuursorganen in de luchtkwaliteitswetgeving. De bevoegdheden om lokale luchtkwaliteitsknelpunten aan te pakken liggen primair bij lokale overheden. Daarom berust de taak een luchtkwaliteitsplan op te stellen bij de gemeenten. De provincies hebben een coördinerende taak in het milieubeleid. Om die reden kent de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit de systematiek dat gemeenten omtrent de luchtkwaliteit en de aanpak daarvan rapporteren aan de provincie. De provincies rapporteren vervolgens aan de minister van VROM, als verantwoordelijke namens de lidstaat voor de uitvoering van Europese regelgeving over luchtkwaliteit. De rapportageverplichting over het plandrempelplan en de voortgang van de uitvoering daarvan was reeds eerder opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2001 en het Besluit luchtkwaliteit 2005.

Als niet tijdig uitvoering gegeven wordt aan de verplichting tot het opstellen en uitvoeren van het plan, kan de minister van VROM burgemeester en wethouders een aanwijzing geven om dat alsnog te doen. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister namens het bestuursorgaan in het uitvoeren van de verplichting voorzien, ten laste van het betreffende bestuursorgaan. Zoals aangegeven betreft het toepassen van de aanwijzingsbevoegdheid op het opstellen en uitvoeren van het plandempelpplan een nieuw element in het toezicht.

b. Artikel 5.12, zevende lid: **gegevens verstrekken ten behoeve van het NSL.**

Bij ministeriële regeling worden één of meer gebieden aangewezen met betrekking waartoe het NSL wordt vastgesteld, een programma gericht op het bereiken van de grenswaarden. Het NSL omvat onder meer de volgende elementen:

- een beschrijving van de verwachte ontwikkelingen in een gebied dat deel uitmaakt van het NSL en van de besluiten die naar verwachting zullen worden genomen en die in betekenende mate bijdragen aan de concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht in dat gebied
- een overzicht van alle redelijkerwijs te treffen maatregelen die bijdragen aan de verwezenlijking van beleid dat erop gericht is de betreffende grenswaarde te bereiken
- door bestuursorganen, die daartoe in het programma zijn aangewezen, te treffen overige maatregelen, anders dan samenhangend met ontwikkelingen of besluiten.

De bestuursorganen, waarvan het grondgebied is aangewezen als behorende tot het NSL, verstrekken de genoemde gegevens op verzoek van de minister van VROM, rechtstreeks aan de minister, binnen een aangegeven termijn. Zoals opgemerkt is in de praktijk sprake van een interbestuurlijk bottom up proces waarbij de provincies en gemeenten een gebiedsgerichte uitwerking voorbereiden en het rijk vooral faciliterend optreedt. Het NSL is in principe eenmalig en heeft een looptijd van vijf jaar. Het op verzoek verstrekken van informatie speelt in het bijzonder bij het opstellen van het NSL en kan aan de orde zijn bij eventuele wijziging van het NSL.

De minister van VROM kan bestuursorganen een aanwijzing geven als niet tijdig aan het verzoek wordt voldaan. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister daarin namens het bestuursorgaan voorzien, ten laste van het bestuursorgaan. Zowel het opstellen van het NSL als de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM ingeval niet tijdig de vereiste informatie wordt verstrekt, zijn nieuwe elementen in de luchtkwaliteitsregelgeving.

c. Artikel 5.12, negende lid: **uitvoering maatregelen NSL.**

Het NSL, een programma gericht op het bereiken van een grenswaarde ingeval een grenswaarde wordt overschreden of dreigt te worden overschreden, wordt vastgesteld door de minister van VROM, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Tweede Kamer. Bestuursorganen (naast het rijk ook de provincies en gemeenten die vallen onder de werking van het NSL) dragen zorg voor de tijdige uitvoering van de maatregelen die in het NSL zijn opgenomen. De minister van VROM kan bestuursorganen een aanwijzing geven als daaraan, blijkens verplichte jaarlijkse rapportage over uitvoering van het NSL (zie onder d.) of anderszins, niet tijdig wordt voldaan. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister daarin namens het bestuursorgaan voorzien, ten laste van het bestuursorgaan. De verplichting de maatregelen uit te voeren en de daarop betrekking hebbende aanwijzingsbevoegdheid zijn nieuw ten opzichte van eerdere luchtkwaliteitsregelgeving.

d. Artikel 5.14: **rapportage uitvoering NSL**

Het NSL is in principe een programma dat éénmalig wordt opgesteld om nog voorkomende overschrijdingen van grenswaarden zo snel mogelijk te beëindigen. Gezien het belang en de urgentie van het programma wordt het op rijksniveau vastgesteld. In verband met dit bijzondere karakter is het van belang dat ook op rijksniveau de voortgang van de uitvoering van het programma nauwlettend gevolgd wordt, met het oog op

eventuele noodzakelijke bijstellingen van het programma. Daarom rapporteren in het NSL nog aan te wijzen bestuursorganen jaarlijks voor 1 juli rechtstreeks aan de minister van VROM over de voortgang en uitvoering van het NSL en de daarin opgenomen maatregelen, ontwikkelingen en besluiten, alsmede over de effecten daarvan op de luchtkwaliteit.

De minister van VROM kan bestuursorganen een aanwijzing geven als daaraan niet tijdig wordt voldaan. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister daarin namens het bestuursorgaan voorzien, ten laste van het bestuursorgaan.

De rapportages kunnen de minister, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Tweede Kamer, aanleiding geven tot ambtshalve wijziging van het NSL (artikel 5.12, tiende lid).

De rapportageverplichting over uitvoering van het NSL en de daarop betrekking hebbende aanwijzingsbevoegdheid maakten nog niet eerder deel uit van de regelgeving over luchtkwaliteit.

- e. Artikel 5.19: **rapportage metingen en berekeningen luchtkwaliteitsniveau.** Burgemeester en wethouders doen schriftelijk verslag aan Gedeputeerde Staten van de uitkomsten van metingen en berekeningen die zijn verricht om de kwaliteit van de buitenlucht vast te stellen. Gedeputeerde Staten doen daarvan vervolgens verslag aan de minister van VROM. Het betreft een getrapte rapportage, op de achtergrond waarvan onder het kopje Algemeen van 1.1 en onder a. reeds is ingegaan. De wijze en het tijdstip waarop verslag wordt gedaan en de in het verslag op te nemen gegevens worden in een ministeriële regeling vastgelegd. Dat zal gebeuren in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit die momenteel in voorbereiding is. In deze regeling zal de inhoud gebundeld worden van een gedeelte van het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de Regeling luchtkwaliteit ozon voor zover betrekking hebbend op metingen, berekeningen en rapportage, de Meetregeling 2005 en het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit.
- Ook ten aanzien van het verslag doen van de uitkomsten van de metingen en berekeningen geldt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM. Wanneer een bestuursorgaan geen uitvoering geeft aan de aanwijzing kan de minister daarin namens het bestuursorgaan voorzien, ten laste van het bestuursorgaan.
- De verplichting tot rapportage over metingen en berekeningen en de systematiek daarvan is reeds vanaf 1985 opgenomen in de Nederlandse regelgeving. De toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid hierop is nieuw.

Voorts voorziet het wetsvoorstel in een aantal andere vormen van toezicht:

II. een **meldingsplicht** van bestuursorganen die het aangaat, aan de minister van VROM, ten aanzien van vervanging van maatregelen of besluiten en van extra maatregelen of besluiten in het NSL (artikel 5.12, twaalfde lid). Het betreft bestuursorganen (gemeenten en/of provincies) waarvan het grondgebied behoort tot de in het NSL aangewezen gebieden. De wijzigingen behoeven de instemming van de minister van VROM (artikel 5.12, dertiende lid). De minister beslist hierover binnen zes weken na ontvangst van de melding. Is binnen die termijn geen beslissing genomen, dan is de instemming van rechtswege gegeven. Na het verkrijgen van instemming voor wijziging geeft het betrokken bestuursorgaan binnen zes weken kennis daarvan en van de instemming. Deze meldings- en instemmingsregeling is in het wetsvoorstel opgenomen vanwege de coördinerende rol van de minister en diens eindverantwoordelijkheid voor het NSL en het voldoen aan de Europese verplichting tot het bereiken van de grenswaarden.

III. het **toezenden van een regionaal of lokaal programma** van maatregelen door één of meer bestuursorganen gezamenlijk, na vaststelling of wijziging aan de minister van VROM (artikel 5.13, vierde lid). Het gaat om gebieden die niet tot het NSL behoren, waarbinnen op één of meer plaatsen overschrijding van een grenswaarde plaatsvindt of dreigt plaats te vinden. Toezending

van een dergelijk programma aan de minister is noodzakelijk om de minister in staat te stellen te voldoen aan de plicht de Europese Commissie te informeren omtrent de maatregelen die getroffen worden om aan de verplichtingen opgenomen in de richtlijnen te voldoen.

4. het jaarlijks door bestuursorganen **rapporteren** aan de minister **over maatregelen** gericht op het bereiken van de grenswaarden in gebieden die niet tot een programmagebied behoren (artikel 5.13 juncto 5.14). Deze rapportageplicht is, evenals de plicht tot het toezenden van een regionaal of lokaal programma, vereist om de minister in staat te stellen te voldoen aan diens rapportageplicht aan de Europese Commissie met betrekking tot uitvoering van de richtlijnen.

5. de mogelijkheid het **gebruik van gegevens of van methoden** voor het meten of berekenen van het kwaliteitsniveau door provincies en gemeenten, uitsluitend toe te staan na voorafgaande **goedkeuring** door de Minister van VROM (artikel 5.20, tweede lid). Die goedkeuring kan worden onthouden of ingetrokken indien het gebruik van de betreffende gegevens of methoden naar het oordeel van Onze Minister niet of niet langer leidt tot een voldoende nauwkeurige of betrouwbare weergave van het kwaliteitsniveau en andere, met het oog daarop meer geschikte gegevens of methoden beschikbaar zijn. Aan de goedkeuring kunnen voorwaarden en beperkingen worden verbonden. Deze kunnen worden gewijzigd of ingetrokken.

Het goedkeuringsvereiste met betrekking tot gegevens is momenteel opgenomen in het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit en zal opnieuw worden opgenomen in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit.

6. De minister van VROM kan de **nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode** waarmee het kwaliteitsniveau of effecten gemeten of berekend wordt **toetsen**, alsmede de nauwkeurigheid van de toepassing van een methode (artikel 5.21). De door toetsing verkregen resultaten treden in de plaats van eerdere resultaten. De minister maakt de resultaten van de toetsing kenbaar aan het desbetreffende bestuursorgaan. Deze bevoegdheid is momenteel opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2005 (artikel 31).

1.2 Inhoud van het toezicht

- a. **plandrempeplan**: het toezicht van de minister betreft de verwerving van informatie, de beoordeling daarvan alsmede zonedig het interveniëren door het geven van een aanwijzing; het toezicht van de provincie betreft de verwerving van informatie en de beoordeling daarvan, alsmede het in overleg treden met gemeenten over de uitkomsten daarvan.
- b. **gegevens verstrekken ten behoeve van het NSL**: het toezicht van de minister betreft de verwerving van informatie en zonedig interventie door het geven van een aanwijzing.
- c. **uitvoering maatregelen NSL**: het toezicht van de minister betreft zonedig een interventie door het geven van een aanwijzing.
- d. **rapportage uitvoering NSL**: het toezicht van de minister betreft de verwerving van informatie, de beoordeling daarvan alsmede zonedig interventie door het geven van een aanwijzing of het ambtshalve wijzigen van het NSL.
- e. **rapportage metingen en berekeningen**: het toezicht van de minister betreft het verwerven van informatie en zonedig interventie door het geven van een aanwijzing.
- f. **meldingsplicht** van vervanging van **maatregelen NSL**: het toezicht van de minister betreft het verwerven van informatie, het beoordelen daarvan en het zo nodig interveniëren door het onthouden van instemming.
- g. **toezenden van een regionaal programma**: het toezicht van de minister betreft het verwerven van informatie.
- h. het door bestuursorganen **rapporteren over maatregelen**: het toezicht betreft het informeren en beoordelen.
- i. **goedkeuring gegevens**: het toezicht van de minister betreft het verwerven van informatie, beoordeling en zonedig interventie door het onthouden van goedkeuring.
- j. **nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode toetsen**: het toezicht van de minister betreft beoordeling en interventie.

1.3 Verplichtingen van provincies, gemeenten, wgr-regio's en waterschappen

- a. **plandrempelplan**: burgemeester en wethouders stellen bij overschrijding van een plandrempel, een niveau dat hoger ligt dan de grenswaarde die op termijn van kracht wordt, een plan vast, waarin wordt aangegeven op welke wijze en door middel van welke maatregelen voldaan zal worden aan de betreffende grenswaarde binnen de daarvoor gestelde termijn. Gemeenten zijn verplicht tot het geven van informatie aan provincies middels toezending van het plandrempelplan binnen daarvoor vastgelegde termijnen. Zij leggen op deze wijze verantwoording af over de wijze waarop ze ervoor zullen zorgen dat tijdig, op het moment dat ze van kracht worden, aan de grenswaarden zal worden voldaan; de provincies geven invulling aan hun coördinerende rol door het beoordelen van de informatie in de plandrempelplannen en het zo nodig in overleg treden met gemeenten over de uitkomsten daarvan. Gedeputeerde Staten informeren de minister omtrent de door hen ontvangen rapportages binnen de provincie.
- b. **gegevens verstrekken ten behoeve van het NSL**: gemeenten en provincies die deel uitmaken van het NSL zijn verplicht op verzoek van de minister van VROM binnen een aangegeven termijn informatie te verstrekken aan de minister over een aantal elementen (waaronder een beschrijving van de verwachte ontwikkelingen in een gebied dat deel uitmaakt van het NSL, besluiten die naar verwachting zullen worden genomen, een overzicht van alle redelijkerwijs te treffen maatregelen gericht op bereiken grenswaarde(n))
- c. / d. **uitvoering maatregelen NSL en rapportage uitvoering NSL**: De bestuursorganen waarvan het grondgebied deel uitmaakt van het NSL (rijk, provincies en gemeenten) zijn verplicht de maatregelen die zij hebben toegezegd in het kader van het NSL, daadwerkelijk en tijdig te treffen. Nog daartoe in het NSL aan te wijzen bestuursorganen geven informatie en leggen verantwoording af aan de minister van VROM. De bestuursorganen zijn verplicht om jaarlijks te rapporteren over de voortgang en uitvoering van het NSL en de daarin opgenomen maatregelen, ontwikkelingen en besluiten, alsmede over de effecten daarvan op de luchtkwaliteit.
- e. **rapportage metingen en berekeningen**: burgemeester en wethouders geven informatie en leggen verantwoording af aan Gedeputeerde Staten door middel van een schriftelijk verslag met daarin de uitkomsten van metingen en berekeningen die zijn verricht om de kwaliteit van de buitenlucht vast te stellen. Gedeputeerde Staten doen verslag en leggen verantwoording af over de uitkomsten van metingen en berekeningen die zijn verricht om de kwaliteit van de buitenlucht vast te stellen aan de minister van VROM.
- f. **meldingsplicht maatregelen NSL**: provincies en gemeenten zijn verplicht aan de minister van VROM informatie te geven wanneer zij voornemens zijn in het NSL opgenomen maatregelen of besluiten te vervangen of wanneer zij extra maatregelen of besluiten aan het programma wensen toe te voegen. In geval van extra maatregelen of besluiten dienen zij aannemelijk te maken dat daardoor per saldo een vergelijkbaar of positiever effect op de luchtkwaliteit optreedt. Tevens dient aangegeven te worden om welke maatregelen of effecten het gaat, welke samenhang er tussen die maatregelen en besluiten is en op welke termijn deze worden getroffen of genomen en worden de effecten op de luchtkwaliteit aangegeven. Aldus zijn provincies en of gemeenten verplicht verantwoording af te leggen van voorgenomen aanvullingen van het NSL.
- g. **toezenden van een regionaal programma**: provincies en gemeenten zijn verplicht informatie te geven over de programmatische aanpak van overschrijding of dreigende overschrijding van een grenswaarde in gebieden die niet tot het NSL behoren. Zij leggen verantwoording af door in het programma inzicht te geven in de actuele luchtkwaliteit, verwachte ontwikkelingen, maatregelen en effecten daarvan en besluiten die voorzien zijn.
- h. **rapporteren over maatregelen**: gemeenten en provincies zijn verplicht jaarlijks de minister van VROM te informeren en verantwoording af te leggen over maatregelen

- gericht op het bereiken van grenswaarden in gebieden die niet tot een programmagebied behoren
- i. **goedkeuring gegevens:** gemeenten en provincies zijn verplicht om informatie te verstrekken en verantwoording af te leggen over het voorgenomen gebruik van gegevens en/of methoden voor het meten of berekenen van het kwaliteitsniveau aan de minister van VROM.
 - j. **nauwkeurigheid van een meetmethode of een andere methode toetsen:** wanneer op enige wijze een indicatie ontstaat dat een meetmethode of andere methode waarmee het kwaliteitsniveau of effecten gemeten of berekend worden of de wijze waarop die methode gehanteerd wordt, niet in overeenstemming is met de daaraan gestelde eisen, kan de minister de betreffende methode of wijze van toepassen daarvan toetsen (artikel 5.21). Provincies of gemeenten die het aangaat zijn verplicht informatie te verschaffen over de betreffende methode en toepassing daarvan en aldus verantwoording af te leggen.

1.4 Opvatting rol als toezichthouder

Het wetsvoorstel dient ter implementatie van een vijftal Europese richtlijnen betreffende de luchtkwaliteit. Ingevolge die richtlijnen heeft Nederland als EU lidstaat onder meer de volgende verplichtingen:

- heersende concentraties van luchtverontreinigende stoffen in beeld brengen met behulp van metingen en berekeningen en jaarlijks de resultaten daarvan rapporteren aan de Europese Commissie
- bij heersende concentraties hoger dan een plandrempel, een bepaald percentage van een grenswaarde die op termijn van kracht wordt, een plan of programma opstellen en uitvoeren dat ertoe leidt dat binnen de daarvoor gestelde termijnen aan de grenswaarde wordt voldaan; driejaarlijks de voortgang daarvan rapporteren aan de Europese Commissie
- de nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de grenswaarden worden nageleefd
- de Europese Commissie binnen bepaalde termijnen informeren omtrent te treffen en getroffen maatregelen ter naleving van de grenswaarden.

Voor wat betreft de uitvoering van internationale verplichtingen is de taakopvatting van VROM in lijn met het Kabinetsstandpunt 'De Europese dimensie van toezicht' (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 21 109, nr. 138) en het gelijknamige advies van de ICER (Interdepartementale Commissie Europees recht). Decentrale overheden hebben ten aanzien van de naleving van het communautaire recht een eigen verantwoordelijkheid, los van de vraag of de verplichtingen direct of indirect (door tussenkomst van de centrale overheid) op de decentrale overheden rusten. Een en ander doet echter niet af aan de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid: bij een inbreukprocedure door de Europese Commissie is de lidstaat, lees: het eerstverantwoordelijke departement, aansprakelijk voor onvolkomenheden die zich op decentraal niveau voordoen. Bij deze verantwoordelijkheid horen uiteraard ook de mogelijkheden om een inbreukprocedure te voorkomen: bevoegdheden om slagvaardig te kunnen optreden, daar waar knelpunten ontstaan of dreigen te ontstaan. Dit is mede de achtergrond van de toevoeging van een aantal toezicht- en aanwijzingsbevoegdheden voor de minister van VROM in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen).

Informatie

De verplichting de Europese Commissie binnen bepaalde termijnen in kennis te stellen van bepaalde informatie (jaarlijks c.q. driejaarlijks afhankelijk van de betreffende informatie) berust bij de lidstaat en ligt daarmee op rijksniveau. Om aan die verplichting te voldoen heeft het rijk tijdig alle vereiste informatie nodig van andere overheden over uitkomsten van metingen en berekeningen en te treffen en getroffen maatregelen. Daarom voorzien het wetsontwerp en de uitvoeringsregelingen, evenals dat tot dusverre in de luchtkwaliteitsregelgeving het geval was, in een zodanige structuur dat de betreffende informatie van gemeenten en provincies getrapd bij de minister van VROM wordt aangeleverd, opdat deze kan voldoen aan de Europese

rapportageverplichting. De structuur is als volgt: gemeenten rapporteren aan de provincie. De provincie heeft door de aangeleverde informatie zicht op de wijze waarop gemeenten aan hun verplichtingen voldoen en heeft daardoor basisinformatie om de coördinerende rol in het luchtkwaliteitsbeleid gestalte te geven. Provincies beoordelen de informatie op volledigheid, juistheid en adequaatheid en kunnen gemeenten daarop aanspreken. Provincies bundelen de aldus verkregen informatie en vullen die aan met eigen informatie omtrent de actuele luchtkwaliteit en provinciaal beleid om de luchtkwaliteit te verbeteren. Vervolgens geleiden ze deze informatie door naar het rijk. Van rijkswege wordt deze informatie gebundeld, beoordeeld en aangevuld met informatie van het landelijk meetnet luchtkwaliteit en rijksbeleid ten aanzien van luchtkwaliteit. Zonodig worden overheden aangesproken op het ontbreken van informatie of onvolledige informatie. Aldus ontstaat het totaalbeeld dat Nederland vervolgens jaarlijks rapporteert aan de Europese Commissie.

De toezichthoudende rol van de provincies in deze sluit nauw aan bij de coördinerende rol in het milieubeleid. Voor de toezichthoudende rol van de rijksoverheid is gekozen gezien de verantwoordelijkheid van het rijk voor het indienen van de rapportages aan de Europese Commissie.

Plandrempelplan

Wanneer een plandrempel wordt overschreden, een kwaliteitsniveau dat een bepaald percentage boven een grenswaarde ligt die op termijn van kracht wordt, is het onwaarschijnlijk dat de concentraties van de betreffende stof ten gevolge van generiek beleid binnen de gestelde termijnen zullen dalen tot onder de grenswaarde. Derhalve dient ingevolge de EU richtlijnen een plan opgesteld te worden waarin wordt aangegeven hoe binnen de gestelde termijnen aan de grenswaarden voldaan zal worden. Het plan is bedoeld om aan te geven dat de plandrempel nu weliswaar wordt overschreden, maar dat het beleid erop is afgestemd dat de concentraties uiterlijk op de aangegeven termijn onder het niveau van de grenswaarde liggen. Omdat het landelijk beleid naar verwachting ontoereikend zal zijn om in concrete lokale situaties overschrijding van plandrempels teniet te doen, zal de oplossing vooral gezocht moeten worden in op de individuele situatie toegesneden ruimtelijk beleid en/of lokaal verkeers- en vervoersbeleid. Daarom zijn gemeenten primair verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van het plandrempelplan. Het is evident dat burgemeester en wethouders bij overschrijding van een plandrempel tengevolge van verschillende bronnen, waaronder bronnen die niet onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, moeten kunnen rekenen op de medewerking van andere bestuursorganen bij het zoeken naar een oplossing voor de problematiek en het treffen van maatregelen. In gezamenlijk overleg, waartoe burgemeester en wethouders het initiatief nemen omdat zij de voortrekkers van het plan zijn, dienen de betrokken overheden vast te stellen welke maatregelen zich in de concrete situatie, mede gezien de kosteneffectiviteit, het beste lenen voor de oplossing van de problematiek. Het resultaat wordt vastgelegd in het plan dat ingevolge artikel 5.9 eerste lid, wordt vastgesteld. Daarin wordt tevens gemotiveerd rekenschap gegeven van de maatregelen die al dan niet getroffen worden. De gemeente coördineert de uitvoering van het plan, terwijl de uitvoering van de concrete in het plan vastgelegde maatregelen behoort tot de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag is voor de betreffende bron.

Gezien de internationale verantwoordelijkheid die het rijk heeft om in geheel Nederland tijdig aan de grenswaarden te voldoen en om bij overschrijding van een plandrempel een totaalplan voor alle plandrempeloverschrijdingen die in Nederland voorkomen in te dienen bij de Europese Commissie, heeft het rijk in deze het toezicht in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid, als uiterste middel voor het geval een gemeente mocht verzuimen een plan op te stellen of uit te voeren.

NSL

Het NSL (artikel 5.12) heeft een centrale rol in het wetsvoorstel. Het vervult een functie voor een situatie die niet expliciet is voorzien in de EU richtlijnen luchtkwaliteit. Die richtlijnen gaan er namelijk van uit dat op het moment dat een grenswaarde van kracht wordt, daar ook daadwerkelijk aan voldaan wordt. De praktijk heeft echter uitgewezen dat dat ondanks (inter)nationale, regionale en lokale maatregelen niet altijd het geval is. Zo worden de

grenswaarden voor PM₁₀ die in 2005 van kracht werden, in Nederland nog steeds overschreden. Dat zal in 2010 ook het geval zijn met de grenswaarden voor stikstofdioxide die ingevolge de vigerende EU-richtlijn in 2010 van kracht worden. Nederland kan bij overschrijding van grenswaarden in gebreke gesteld worden door de Europese Commissie. Het is dan ook van groot belang dat in Nederland alle krachten gebundeld worden om de grenswaarden te realiseren, terwijl daarnaast waarborgen geschapen moeten worden dat ruimtelijke en economische ontwikkelingen (al dan niet onder voorwaarden) mogelijk blijven. Daarin beoogt het NSL te voorzien.

De luchtkwaliteitsproblematiek is urgent, zowel waar het gaat om het beëindigen van de overschrijding van grenswaarden (Europese verplichting en bescherming van de gezondheid van de burgers) als om het opheffen van stagnatie in de planontwikkeling. Noch het rijk noch de verschillende decentrale overheden kunnen de problematiek individueel oplossen. Daarom is samenwerking tussen alle betrokken overheden het uitgangspunt bij het tot stand brengen van het NSL. Van dat uitgangspunt wordt alleen afgeweken als dat – mede gezien de urgentie – nodig is. Het wetsvoorstel voorziet hierin door de bepaling dat de minister van VROM in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad het programma formeel vaststelt (artikel 5.12, eerste lid). Daarnaast wordt een zekere mate van nationale coördinatie tevens ingegeven door de noodzaak de samenhang tussen de verschillende (deel)gebieden zonodig te kunnen bewaken alsmede de onderlinge kennisuitwisseling tussen de gebieden te bevorderen. Om die reden wordt ook de voortgang van het NSL op nationaal niveau bewaakt. Dat gebeurt door de verplichting tot het uitvoeren van de maatregelen, de jaarlijkse rapportage over de voortgang van het NSL en door de meldingsplicht in geval overheden voornemens zijn maatregelen of projecten te vervangen of uit te breiden met andere. Juridisch gezien moge dit de indruk wekken van een centralistische aanpak en regeling, de facto is zoals eerder opgemerkt eerder sprake van een interbestuurlijk bottom up proces waarbij provincies en gemeenten het voortouw hebben. Gezien de (inter)nationale belangen voorziet het wetsvoorstel niet alleen in vaststelling van het programma door de minister van VROM (in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad), maar ook in toezicht op rijksniveau in de vorm van een mogelijke aanwijzing in het geval overheden geen uitvoering geven aan de in het NSL vastgelegde maatregelen.

Het (inter)nationale belang is ook de reden dat eventuele regionale programma's en de voortgang van de uitvoering daarvan alsmede van maatregelen die worden getroffen buiten programmagebieden aan de minister van VROM gerapporteerd dienen te worden.

Goedkeuring gegevens en/of reken- en meetmethoden om de luchtkwaliteit vast te stellen

Ingevolge de Europese richtlijnen luchtkwaliteit dienen de lidstaten de concentraties van luchtverontreinigende stoffen jaarlijks vast te stellen met behulp van metingen of berekeningen. De richtlijnen geven een aantal voorschriften waaraan dergelijke metingen of berekeningen moeten voldoen, onder meer over de nauwkeurigheid, de plaats waar gemeten wordt, het aantal metingen. De voorschriften laten ruimte voor invulling en interpretatie. Dat leidt in de praktijk tot onvergelijkbaarheid van de uitkomsten en daarmee tot discussie tussen overheden. Naast metingen en berekeningen om de actuele concentraties te bepalen, worden berekeningen uitgevoerd om na te gaan welke consequenties het uitvoeren van bepaalde projecten op de luchtkwaliteit zal hebben. Ook hier blijken in de praktijk metingen en berekeningen van verschillende overheden of bureaus tot verschillende uitkomsten te leiden en dus niet vergelijkbaar te zijn. Verschillen tussen de uitkomsten van diverse modelberekeningen blijken een belemmering te vormen voor een goede besluitvorming over ruimtelijke en infrastructurele plannen. Ook bij rechterlijke toetsing blijkt onnauwkeurige of onvoldoende cijfermatige onderbouwing geen stand te houden. Teneinde in de behoefte aan vergelijkbare resultaten van berekeningen en metingen te voorzien en discussies over uitkomsten te voorkomen wordt in de uitvoeringsregelgeving (Regeling beoordeling luchtkwaliteit) voorzien in eenduidige voorschriften omtrent metingen en berekeningen. Om de vergelijkbaarheid van de uitkomsten te kunnen waarborgen is in het wetsvoorstel in artikel 5.20 in de mogelijkheid voorzien dat gebruik van gegevens of methoden voor het meten of berekenen van het kwaliteitsniveau, die afwijken van hetgeen waarin de

regelgeving voorziet, uitsluitend is toegestaan na voorafgaande goedkeuring door de minister van VROM. Goedkeuring op rijksniveau voorkomt discussie op andere bestuurlijke niveaus. Daarom wordt in deze van rijkswege een coördinerende en min of meer bemiddelende, faciliterende rol vervuld.

Toetsing nauwkeurigheid meet- of rekenmethode en/of toepassing daarvan

Met deze voorziening wordt beoogd de naleving van de op basis van artikel 5.20 aan metingen en modelberekeningen te stellen eisen, te waarborgen. Gezien de verantwoordelijkheid van het rijk om de Europese Commissie in kennis te stellen van betrouwbare gegevens over de luchtkwaliteit in Nederland, is voorzien in de mogelijkheid om een door andere overheden gehanteerde meet- of rekenmethode of de toepassing daarvan te toetsen, indien er sterke twijfels zijn omtrent de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten. Door de mogelijkheid van een toetsing wordt een juiste uitvoering van de richtlijnen op dit punt verzekerd.

1.5 Organisatorische voorzieningen voor het toezicht

Voor zover bekend zijn op provinciaal niveau geen speciale organisatorische voorzieningen getroffen; de coördinerende en toezichthoudende rol van de provincie is ingebed in de bestaande organisatie en structuren. Enerzijds betreft dat de koppeling aan reguliere milieutaken, anderzijds de koppeling aan de goedkeuring van bestemmingsplannen.

Ook bij de VROM inspectie zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen, anders dan reeds gangbaar bij het toezicht op de uitvoering van de vigerende wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit (het Blk 2005 en uitvoeringsregelingen).

Op rijksniveau bestaan reeds structuren voor het in kaart brengen van de luchtkwaliteit (middels het landelijk meetnet luchtkwaliteit). Ter ondersteuning van de rapportage van informatie over de luchtkwaliteit en maatregelen gelden ter uitvoering van de vigerende regelgeving reeds afspraken met Infomil.

Met de goedkeuring van gegevens en methoden om concentraties van luchtverontreinigende stoffen vast te stellen is het RIVM reeds belast.

Het toezicht op de uitvoering van het NSL vergt mogelijk nadere organisatorische voorzieningen. Dat wordt nog nader bezien.

1.6 en 1.7 Raakvlakken met interbestuurlijke toezichtarrangementen op belendende beleidsterreinen en met andere vormen van toezicht

Mogelijke raakvlakken:

- de reactieve aanwijzing die de provincie kan geven aan het bestemmingsplan op basis van de nieuwe Wro
- het afgeven van milieuvergunningen aan bedrijven op grond van de Wm
- het vaststellen van het gemeentelijk verkeer en vervoerbeleid ingevolge de Planwet verkeer en vervoer.

2. Beschrijving

Gezien de fase waarin het wetsvoorstel zich bevindt (behandeling door de Eerste Kamer), zijn in de praktijk bij toepassing van de wet uiteraard nog geen ervaringen opgedaan met toepassing van generieke of specifieke toezichtarrangementen bij hoofdstuk 5.2 van de Wm. Daarom zal de beschrijving geënt zijn op de vigerende regelgeving, voor zover de inhoud van het wetsvoorstel overeenkomt met het bepaalde daarin: het Blk 2005, de Meetregeling luchtkwaliteit 2005, het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit en de Regeling luchtkwaliteit ozon.

2.1 Toepassing generieke instrumenten

Met de generieke instrumenten schorsing / vernietiging en taakverwaarlozing is bij de wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit geen ervaring opgedaan. Deze instrumenten sluiten namelijk niet goed aan bij de functie die met het toezicht wordt beoogd. Het toezicht in de luchtkwaliteitsregelgeving is er op gericht om tijdige en juiste naleving van Europese regelgeving

te waarborgen. Het is bedoeld om overheden aan te zetten tot het nakomen van hun wettelijke verplichtingen. Het instrument van schorsing / vernietiging daarentegen is gericht op het ongedaan maken van een besluit dan wel een niet-schriftelijke beslissing gericht op enig rechtsgevolg. Dit instrument is dan ook niet geschikt in dit kader. Enerzijds omdat daarmee niet vooraf bewerkstelligd kan worden dat het doel alsnog wordt bereikt. Anderzijds omdat na vernietiging niet onmiddellijk een nieuw besluit beschikbaar is. Het instrument leent zich niet voor slagvaardig toezicht.

De taakverwaarlozingsregelingen houden in dat bij taakverwaarlozing door burgemeester en wethouders wordt opgetreden door Gedeputeerde Staten namens burgemeester en wethouders en bij taakverwaarlozing door Gedeputeerde Staten door de minister van BZK namens Gedeputeerde Staten. Het is een relatief 'zwaar' instrument. Aan inzet daarvan zullen veelal reeds diverse pogingen vooraf gegaan zijn om het met het beleid beoogde doel alsnog op een soepeler wijze te bereiken. Pas wanneer die pogingen geen succes hebben gehad, zal toepassing van de taakverwaarlozingsregeling aan de orde zijn. Veelal zijn de verhoudingen tussen bestuursorganen dan al danig verstoord en zal inzet van het instrument daar niet in positieve zin aan bijdragen.

Er is geen beleidskader waarbinnen de taakverwaarlozingsregelingen wordt toegepast. De regelingen kennen in de praktijk een terughoudende aanpak. Blijkens literatuur en bestuurspraktijk wordt pas van de voor toepassing van 124 Gemeentewet en het parallelle artikel 121 van de Provinciewet vereiste taakverwaarlozing gesproken wanneer sprake is van structurele verwaarlozing van de taak, een bestuurscrisis of een structurele misstand als gevolg van falend beleid. Daarvan lijkt geen sprake te zijn wanneer een provincie of gemeente één of enkele keren niet voldoet aan één van de verplichtingen krachtens de wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit. Toch blijkt in de praktijk behoefte te zijn aan beschikbaarheid van een dergelijk instrument, teneinde van rijkswege aan internationale verplichtingen te kunnen voldoen. De Europese richtlijnen bepalen bovendien dat doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties vastgesteld moeten worden op inbreuken op de ter uitvoering van de richtlijnen vastgestelde nationale bepalingen.

Zoals aangekondigd in het hiervoor genoemde Kabinetsbesluit 'De Europese dimensie van toezicht', wordt momenteel door het ministerie van BZK gewerkt aan een wet Toezicht Europese Regelgeving, die enkele nieuwe generieke toezichtarrangementen moet introduceren. De wet zal voorzien in mogelijkheden om boetes vanuit Europa te verhalen op decentrale overheden en in een aanwijzingsbevoegdheid richting decentrale overheden om de Europese regelgeving na te leven. Deze wet zal naar verwachting voorzien in een behoefte aan extra sturingsmogelijkheden op het naleven van Europese verplichtingen, alleen al vanwege het preventieve effect van de nieuwe mogelijkheden. Echter, deze wet zal niet *in de plaats* kunnen komen van huidige toezichtarrangementen. Belangrijkste reden is dat op grond van deze wet optreden pas mogelijk zal zijn *nadat* een overtreding van de EU verplichtingen is geconstateerd. Er zal daarnaast behoefte zijn aan instrumenten waarmee overtreding wordt voorkomen: toezicht op en monitoring van de uitvoering en mogelijkheden om in het uiterste geval te kunnen interveniëren bij het ontstaan van knelpunten.

In het huidige ruimtelijke besluitvormingsstelsel kent de vigerende Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) de goedkeuringsbevoegdheid van Gedeputeerde Staten van bestemmingsplannen en de verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten van de toepassing van vrijstellingsbevoegdheden (artikel 19 WRO). Daarnaast kent de WRO de aanwijzing en het in de plaatsstellingsbesluit; beide instrumenten staan zowel de provincie als het rijk ter beschikking.

Bij de besluitvorming door Gedeputeerde Staten omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan of bij de afgifte van een verklaring van geen bezwaar kan luchtkwaliteit een item zijn. De aanwijzing en het in de plaatsstellingsbesluit daarentegen zijn zware instrumenten die het decentrale ruimtelijke besluitvormingsstelsel doorkruisen, reden waarom er in de praktijk zeer terughoudend gebruik van wordt gemaakt. Gezien het feit dat beide instrumenten bovendien gericht zijn op de realisering van c.q. het voorkomen van strijdigheid met het *planologische* beleid

van respectievelijk provincie en rijk, zijn ze in de onderhavige context niet toegepast en ligt een dergelijke toepassing ook zeker niet voor de hand.

De doorlichting van de WRO, zoals die door het Ministerie van VROM in januari 2007 aan de Commissie is aangeboden, bevat een uitvoerige beschrijving van de in de WRO opgenomen preventieve en repressieve toezichtarrangementen. Daarnaast is in die doorlichting beschreven welke wijzigingen daarin worden aangebracht door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening die naar verwachting op 1 januari 2008 in werking zal treden. Om onnodige herhaling te voorkomen, wordt voor dit onderdeel naar die doorlichting verwezen.

2.2 Toepassing specifieke toezichtarrangementen

Met de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM, zoals geschetst onder 1.1 a. t/m e., is nog geen ervaring opgedaan. De aanwijzingsbevoegdheid is een nieuw element in de regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit. Op de aanleiding om de aanwijzingsbevoegdheid in het wetsvoorstel op te nemen, het belang van het naleven van internationale verplichtingen en de maatschappelijke noodzaak ruimte te bieden voor ontwikkelingen, is hiervoor onder hoofdstuk 0. Hoofdlijnen wetsvoorstel reeds ingegaan.

Met de verplichting tot het opstellen van een plandrempelplan en tot het rapporteren omtrent metingen en berekeningen is bij de uitvoering van het Besluit luchtkwaliteit 2001 en het Besluit luchtkwaliteit 2005 wel ervaring opgedaan. Gebleken is dat de termijnen voor de rapportage die aan de EU richtlijnen zijn ontleend, herhaaldelijk een belemmering vormen om (tijdig) te rapporteren. In een deel van de gevallen blijkt het niet rapporteren evenwel toe te schrijven aan andere, 'verwijtbare', oorzaken. Soms zien bestuursorganen de noodzaak van een rapportage of plandrempelplan niet in en wordt om die reden geen uitvoering gegeven aan de wettelijke verplichting daartoe. Dat leidt er vervolgens toe dat Nederland niet volledig aan de internationale verplichting kan voldoen om de gegevens aan de Europese Commissie te overleggen. In de praktijk is voor die gevallen dan ook de behoefte gebleken aan een instrument als 'stok-achter-de-deur' om overheden ertoe aan te kunnen zetten aan hun verplichtingen te voldoen. Datzelfde geldt bij het opstellen en uitvoeren van het plandrempelplan. Om die reden is voor dergelijke situaties in het wetsvoorstel in artikel 5.23 de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM opgenomen.

Ook met de toezichtarrangementen genoemd onder 2, 3 en 4, onder hoofdstuk 1.1. is nog geen ervaring opgedaan. Het betreft de meldingsplicht van vervanging van maatregelen die onderdeel vormen van het NSL, de verplichting een regionaal programma van maatregelen na vaststelling of wijziging toe te zenden aan de Minister van VROM en de verplichting te rapporteren aan de Minister van VROM over maatregelen gericht op het bereiken van de grenswaarde buiten een programmagebied. Zowel het NSL als het regionale programma van maatregelen kwamen niet eerder voor in de wetgeving over luchtkwaliteit. Het direct rapporteren aan de minister van VROM over maatregelen gericht op het bereiken van de grenswaarden is eveneens nieuw. Ook daarmee is nog geen ervaring opgedaan. Tot dusverre rapporteren burgemeester en wethouders aan Gedeputeerde Staten omtrent de maatregelen die zij hebben genomen of nog zullen nemen om de grenswaarden te bereiken of te handhaven (artikel 32, tweede lid, onder f, Blk 2005) en rapporteren Gedeputeerde Staten deze aan de minister van VROM ingevolge artikel 33, tweede lid, Blk 2005.

Nu in Nederland geldende grenswaarden nog overschreden worden is het zaak zo snel mogelijk alsnog aan de Europese verplichtingen te voldoen. Het rijk is daar als lidstaat primair voor verantwoordelijk en kan daar door de Europese Commissie op worden aangesproken. Gezien deze uitzonderlijke situatie wordt specifiek toezicht in deze op zijn plaats geacht. Enerzijds omdat Nederland met het NSL aan de Europese Commissie moet kunnen aantonen dat maatregelen getroffen worden om de grenswaarden binnen afzienbare tijd te bereiken. Anderzijds omdat zonder het NSL en de maatregelen die daarin worden voorzien, de luchtkwaliteit niet aan de

grenswaarden voldoet en dientengevolge ruimtelijke en economische ontwikkelingen daardoor belemmerd worden, met alle maatschappelijke en financiële consequenties van dien.

Het vereiste van goedkeuring door de minister van VROM van gegevens of methoden voor het meten of berekenen van het kwaliteitsniveau, waartoe artikel 5.20, tweede lid, de mogelijkheid opent, is vergelijkbaar met het vereiste van goedkeuring van het gebruik van andere gegevens zoals dat is opgenomen in artikel 4, tweede lid, respectievelijk artikel 10 van het Meet en rekenvoorschrift bevoegdheden luchtkwaliteit. Met de uitvoering van dit besluit dat op 27 november 2006 in werking trad, kon nog weinig ervaring opgedaan worden. Sinds de inwerkingtreding zijn een viertal verzoeken ingediend tot het gebruik van een andere methode. Omtrent deze verzoeken laat de minister zich adviseren door het MNP. De goedkeuringsprocedure wordt zowel door provincies als gemeenten en door onderzoekbureaus, die in de praktijk vaak modelberekeningen verrichten voor overheden, van harte ondersteund. De procedure draagt bij aan duidelijkheid, eenduidigheid en transparantie bij het vaststellen van de luchtkwaliteit.

In de in artikel 5.21 opgenomen mogelijkheid dat de minister van VROM de nauwkeurigheid toetst van een meetmethode of van een andere methode waarmee het kwaliteitsniveau of effecten gemeten worden, wordt momenteel voorzien in artikel 31 van het Blk 2005. Deze bepaling was eerder opgenomen in het Besluit luchtkwaliteit 2001 en in de stofgerelateerde besluiten luchtkwaliteit die daarvoor van kracht waren. Met deze voorziening wordt beoogd de naleving van de op basis van artikel 5.20 aan metingen en modelberekeningen te stellen eisen, te waarborgen. Gezien de verantwoordelijkheid van het rijk om de Europese Commissie in kennis te stellen van betrouwbare gegevens over de luchtkwaliteit in Nederland, is voorzien in de mogelijkheid om een door andere overheden gehanteerde meet- of rekenmethode of de toepassing daarvan te toetsen, indien er sterke twijfels zijn omtrent de betrouwbaarheid van een methode of van daarmee verkregen resultaten. Door de mogelijkheid van een toetsing wordt een juiste uitvoering van de EU richtlijnen op het punt van metingen en berekeningen van de concentraties van luchtverontreinigende stoffen, verzekerd. Het instrument fungeert tevens als 'stok achter de deur' voor gemeenten en provincies om de regelgeving ten aanzien van metingen en modelberekeningen op de juiste wijze toe te passen.

Toetsing van een meet- of rekenmethode of van de toepassing daarvan zal slechts in uitzonderlijke situaties plaatsvinden. Van deze mogelijkheid is tot dusverre geen gebruik gemaakt. Er bestaan dus geen ervaringen met dit toezichtarrangement.

2.3 Toepassing toezicht VROM inspecteur

Het toezicht van de VROM inspecteur op de naleving door andere overheden van het Besluit luchtkwaliteit en het Blk 2005, vindt hoofdzakelijk plaats op basis van de toezichtbevoegdheden op grond van de WRO. Uitoefening van het toezicht is enerzijds gericht op het voorkomen van nieuwe saneringssituaties als gevolg van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen en anderzijds op het voorkomen dat ruimtelijke plannen sneuvelen als gevolg van onvoldoende onderbouwing van luchtkwaliteitsaspecten.

In zijn algemeenheid wordt het toezicht op de correcte doorvertaling en toepassing van ruimtelijk beleid en ruimtelijk relevante regelgeving (zoals die voor luchtkwaliteit), zeer terughoudend uitgeoefend. Eind 2005 is in het kabinet afgesproken, dat het rijk dit toezicht beperkt tot een select aantal onderwerpen en speerpunten. Één van deze onderwerpen is luchtkwaliteit. Het actieve toezicht wordt uitgeoefend op basis van de nalevingsstrategie van de VROM inspectie. Uit een analyse van jurisprudentie is gebleken dat stagnatie in ontwikkeling en uitvoering van ruimtelijke plannen veelal niet zozeer het gevolg is van het niet kunnen voldoen aan luchtkwaliteitsnormen, maar veeleer aan het feit dat gemeenten bij voorbereiding van die plannen onvoldoende onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit verrichten en daar in de ruimtelijke onderbouwing onvoldoende rekenschap van geven. Advisering heeft bij de VROM inspectie centraal gestaan bij het vooroverleg over bestemmingsplannen op grond van artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening en bij betrokkenheid bij goedkeuring van

bestemmingsplannen en verklaringen van geen bezwaar op grond van artikel 19, eerste lid van de WRO. Daarnaast is het vaak nodig gebleken om bij de vaststelling van bestemmingsplannen door gemeenten zienswijzen in te dienen. Deze zienswijzen waren noodzakelijk om gemeenten te wijzen op aangepaste regelgeving (het Blk 2005) over luchtkwaliteit en de wijze waarop hieraan in de ruimtelijke onderbouwing aandacht geschonken moet worden. In een enkel geval - wanneer sprake was van een nog niet op de laatste stand van zaken met betrekking tot de luchtkwaliteitwetgeving aangepast toetskader van de provincie - is aan GS geadviseerd om aan plannen goedkeuring te onthouden vanwege strijd met en/of onjuiste toepassing van het Blk 2005.

Inzet van 'zwaardere instrumenten' door de VROM Inspectie is niet nodig gebleken. Het belang om geplande ruimtelijke ontwikkelingen te verwezenlijken en het besef van procedurele consequenties bij onvoldoende toepassing van de luchtkwaliteitsregelgeving, blijkt doorgaans voldoende om plannen tijdig aan te passen en/of beter te onderbouwen.

Naast advisering over individuele ruimtelijke plannen heeft de VROM Inspectie ook op andere wijzen bijgedragen aan het terugdringen van een tekort aan kennis bij gemeenten over de toepassing van het Blk 2005 bij ruimtelijke plannen. Dat gebeurde onder meer door het uitbrengen van een brochure en door het leveren van een bijdrage aan de website van Infomil. Uit jurisprudentie blijkt dat de aanpak succes heeft: het aantal ruimtelijke plannen dat bij de rechter sneuvelt op het onderwerp luchtkwaliteit, is significant afgenomen. Veel plannen worden nu in het vooroverleg 'gecorrigeerd'. De kans is groot dat na inwerkingtreding van de wijziging van de Wm bij nieuwe ruimtelijke plannen wederom de nieuwe regelgeving onvoldoende toegepast zal worden. De VROM Inspectie is daar alert op. Wanneer op termijn blijkt dat de nieuwe regelgeving ten aanzien van luchtkwaliteit goed wordt toegepast, zal het toezicht van de VROM Inspectie zich in het vervolg kunnen beperken tot het voorkomen van nieuwe saneringssituaties.

3. Beoordeling

3.1 Beoordeling nut van behoud specifieke toezichtarrangementen

Sinds begin 2004 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State het Besluit luchtkwaliteit 2001 mede onder invloed van de uit de wettelijke systematiek volgende individuele toets van besluiten aan grenswaarden zodanig geïnterpreteerd dat dit tot gevolg had dat bouwprojecten werden stilgelegd, bestemmingsplannen afgekeurd en vergunningverlening en infrastructuurontwikkelingen stopgezet. De maatschappelijke en economische consequenties daarvan waren dermate aanzienlijk en strikt genomen vanuit een toereikende uitvoering van EG-richtlijnen niet noodzakelijk, dat de wetgeving zo spoedig mogelijk aangepast diende te worden. Dat heeft, zoals beschreven in hoofdstuk 0., in twee etappes gestalte gekregen. Eerst is het Blk 2005 van kracht geworden. In maart 2006 is het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) bij de Tweede Kamer ingediend.

Het spanningsveld tussen het niet voldoen aan Europese richtlijnen, met het risico in gebreke gesteld te worden door de Europese Commissie, gezondheidsrisico's die mensen lopen door overschrijding van luchtkwaliteitsnormen en de wens maatschappelijke, ruimtelijke en economische ontwikkelingen doorgang te laten vinden, hebben geleid tot de keuze in het wetsvoorstel voor enerzijds een sterkere centrale sturing bij het realiseren van de luchtkwaliteitseisen middels een programmatische aanpak, waarbij anderzijds de daadwerkelijke invulling zoveel mogelijk gebeurt door middel van een interbestuurlijk proces waarbij provincies en gemeenten het voortouw hebben bij de gebiedsgerichte uitwerkingen. De problematiek is urgent: er moet zeker gesteld worden dat de grenswaarden zo snel mogelijk gerealiseerd worden, waardoor gezondheidsrisico's worden beperkt, en tegelijkertijd dient verdere stagnatie van geplande projecten zo veel mogelijk voorkomen te worden. Formeel-juridisch wordt het NSL vastgesteld door de minister van VROM, in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad en gehoord de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dit sluit aan bij de eerdergenoemde eindverantwoordelijkheid van de minister. Materieel gezien zal de vaststelling van het NSL geheel of grotendeels een bezegeling vormen van interbestuurlijke afspraken omtrent maatregelen en projecten. In het verlengde van de centrale vaststelling van het

programma is gekozen voor direct rijkstoezicht bij de uitvoering daarvan, als sluitstuk op de eindverantwoordelijkheid van de minister. Deze strakkere centrale sturing is in principe van tijdelijke aard: zodra en zolang aan de grenswaarden wordt voldaan bestaat daarvoor geen noodzaak meer en is de programmasystematiek niet langer werkzaam (artikel 5.16, zesde lid). Tevens is de realiteit dat noch het rijk noch de verschillende decentrale overheden de problematiek individueel kunnen oplossen. Een gedegen samenwerking tussen alle betrokken overheden is dan ook het uitgangspunt bij het tot stand brengen van het nationale programma. Van dat uitgangspunt wordt alleen afgeweken als dat – mede gezien de urgentie – nodig is. Daarnaast wordt een zekere mate van nationale coördinatie tevens ingegeven door de noodzaak de samenhang tussen de verschillende (deel)gebieden zonnodig te kunnen bewaken, alsmede de onderlinge kennisuitwisseling tussen de gebieden te bevorderen. Het wetsvoorstel speelt in op de noodzaak voorzieningen te treffen om aan internationale verplichtingen te voldoen en het risico van ingebrekestelling door de Europese Commissie - met alle maatschappelijke consequenties van dien - zo veel mogelijk te beperken. Anderzijds voorziet het wetsvoorstel in de maatschappelijke behoefte om ruimte te bieden voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen zonder dat dit ten koste gaat van de luchtkwaliteit. In deze behoefte wordt niet alleen voorzien door het NSL, maar ook door de onder 0. beschreven introductie van het begrip 'niet in betekenende mate', waardoor projecten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie in de buitenlucht van een bepaalde stof, doorgang kunnen vinden zonder toetsing van een individueel project aan een grenswaarde.

Consequentie van het bovenstaande is dat het aantal specifieke toezichtarrangementen vanuit het rijk is uitgebreid. Onder andere is een aanwijzingsbevoegdheid (hiervoor genoemd onder 1.1 a t/m e) voor de minister van VROM als nieuw element aan de luchtkwaliteitsregelgeving toegevoegd. Uit ervaring met de luchtkwaliteitswetgeving, zoals beschreven onder 2.2, is gebleken dat zo'n bevoegdheid nodig is om tijdig alle informatie te verwerven die aan de Europese Commissie gerapporteerd moet worden. Ook de overige nieuwe arrangementen (ten aanzien van het NSL) zijn nodig om zeker te stellen dat aan alle Europese eisen kan worden voldaan. Naar verwachting zal van deze bevoegdheden beperkt gebruik worden gemaakt. Zij zijn nodig als 'stok achter de deur' en uiterst middel om naleving van Europese richtlijnen te waarborgen.

3.2 Alternatieven

Aan de hand van het stappenplan van de Bestuurlijke Werkgroep Alders is nagegaan of alternatieven denkbaar zijn voor de gekozen toezichtarrangementen.

3.2.1 Vervanging van specifieke bevoegdheden door generieke

Onder 2.1 is reeds op deze optie ingegaan. De generieke toezichtarrangementen, in de huidige vorm, zijn ontoereikend om slagvaardig te kunnen optreden om tijdige en juiste naleving van Europese regelgeving te waarborgen. Belangrijkste bezwaar is dat na schorsing of vernietiging van een besluit, alsnog een besluit moet worden genomen. De gekozen specifieke bevoegdheden maken het mogelijk om een besluit te nemen dat in plaats komt van het besluit van de decentrale overheid. Daarmee kan slagvaardig worden opgetreden. Dit is noodzakelijk in situaties waarin krappe deadlines uit Europese regelgeving moeten worden nageleefd. Optreden op grond van taakverwaarlozing zal niet proportioneel zijn, daar waar het gaat om niet naleving van één verplichting krachtens de wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit.

3.2.2 Horizontaal toezicht

Onder 3.1 is aangegeven dat voor het realiseren van de luchtkwaliteitseisen samenwerking op alle bestuurslagen noodzakelijk is. Deze samenwerking krijgt zijn weerslag in het NSL. Horizontaal toezicht, waarbij uitsluitend op één bestuurslaag toezicht en verantwoording plaatsvindt, is strijdig met dit principe. Met name de verantwoordelijkheid van het rijk voor naleving van de Europese verplichtingen, maakt verticaal toezicht noodzakelijk. Eén en ander laat overigens onverlet dat de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de luchtkwaliteitsnormen op alle bestuurslagen rust en daarom van de bevoegdheden voor interventie op rijksniveau terughoudend gebruik zal worden gemaakt.

3.2.3 Stroomlijning toezichtarrangementen

In de huidige opzet vindt (tegelijkertijd) zowel getraptd als centraal toezicht plaats. De getrapte systematiek, waarin de luchtkwaliteitswetgeving al ruim 25 jaar voorziet, is gehandhaafd ten aanzien van het plandrempeplan en de rapportage over resultaten van metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit. Daaraan is centraal toezicht in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid van de minister van VROM toegevoegd, omdat het om uitvoering van Europese verplichtingen gaat, waarvoor Nederland als lidstaat verantwoordelijk is. Direct en uitsluitend centraal toezicht gaat gelden voor die programma's en maatregelen om overschrijding van grenswaarden die reeds van kracht zijn zo snel mogelijk te beëindigen, omdat Nederland zich in de situatie bevindt dat niet voldaan wordt aan Europese verplichtingen.

In deze opzet zou het in theorie voor kunnen komen dat één gemeente te maken heeft met gelijktijdig toezicht van zowel de provincie als het rijk. Als voorbeeld kan het plandrempeplan genoemd worden. In eerste instantie zal het de provincie zijn die constateert dat een gemeente de verplichting tot het opstellen van een plandrempeplan niet (volledig) uitvoert en zal de provincie de gemeente daarop aanspreken. Leidt dat onverhoopt niet tot resultaat, dan kan de provincie de minister van VROM daarvan in kennis stellen, danwel blijkt uit de rapportage van de provincie aan de minister, dat een gemeente haar verplichting niet (volledig) nakomt en kan de minister van VROM als uiterste middel een aanwijzing geven, parallel aan het toezicht van de provincie.

Dit gelijktijdige toezicht spoort niet met het stappenplan van de werkgroep Alders, dat uitgaat van het principe dat een decentrale overheid slechts te maken heeft met één toezichthoudende instantie.

Hiervoor is reeds beargumenteerd dat toezicht van rijkswege, met het oog op het nakomen van internationale verplichtingen, noodzakelijk is. Uitgaande daarvan zijn twee opties mogelijk voor het stroomlijnen/vereenvoudigen van het toezicht:

- alle toezicht getraptd
- alle toezicht centraal (bij het rijk).

In de optie dat alle toezicht getraptd plaatsvindt, bewaakt de provincie of gemeenten zich houden aan alle (inter)nationale eisen en rapporteert de provincie daarover aan het rijk. Vanuit het rijk kan toezicht worden uitgeoefend op de provincie. Er zijn drie redenen waarom deze optie niet te verkiezen is.

Ten eerste kan minder slagvaardig worden opgetreden wanneer knelpunten worden geconstateerd en interventie niet rechtstreeks kan plaatsvinden, maar alleen indirect via de provincie. Ten tweede zal op rijksniveau eerder vastgesteld kunnen worden wanneer een situatie leidt tot overtreding van internationale verplichtingen dan op provinciaal niveau. Ten derde verhoudt het volstaan met getraptd toezicht zich niet met het principe van onafhankelijkheid van de toezichthouder. Immers, provincies hebben ook eigen taken m.b.t. het uitvoeren van de Europese verplichtingen op het gebied van luchtkwaliteit. In de situatie waarin zij achter blijven bij het uitvoeren van deze taken, valt niet te verwachten dat zij gemeenten zullen aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

In de optie 'alle toezicht centraal' zou het huidige getraptd toezicht op het plandrempeplan en het toezicht op de metingen en berekeningen van de luchtkwaliteit vervangen worden door toezicht vanuit het rijk. Dit spoort niet met de coördinerende rol van de provincies in de doelmatige handhaving van de milieuwetgeving. De optie zou theoretisch mogelijk zijn, maar wordt op dit moment niet overwogen.

Aan het bezwaar van dubbel toezicht kan tegemoet worden gekomen door goede afstemming tussen provinciale en rijkstoezichthouders. Interventie op rijksniveau is een optie die niet snel zal worden gekozen. Indien dit wel aan de orde is, ligt het voor de hand dat afstemming plaatsvindt met de provinciale toezichthouders.



Bijlage 3.4.2
Doorlichtingrapportage
IPO

Luchtkwaliteit

Commissie Doorlichting
Interbestuurlijke
Toezichtarrangementen

Doorlichting van het provinciale toezicht in het wetsvoorstel wijziging Wet milieubeheer (luchtkwaliteitseisen) op verzoek van de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (Commissie DIT)

0 Algemeen

De Tweede Kamer heeft ingestemd met bedoeld wetsvoorstel. Na verwerking van enkele amendementen is het doorgestuurd naar de Eerste Kamer waar het op dit moment ter behandeling voorligt. Met het wetsvoorstel wordt het vigerende Besluit luchtkwaliteit 2005 vervangen. Belangrijke nieuwe elementen in de wet zijn het onderscheid tussen projecten die wel dan wel niet in betekenende mate van invloed zijn op de luchtkwaliteit, de mogelijkheden om in overschrijdingssituaties op gebiedsniveau te salderen en een op Rijksniveau vastgesteld actieprogramma, waarin het Rijk en de decentrale overheden samenwerken om (dreigende) overschrijdingssituaties ongedaan te maken. In een Ministeriële regeling zal onder meer de coördinerende rol van de provincie nader invulling krijgen.

1. Inventarisatie

1.1

In het wetsvoorstel zijn een tweetal toezichtarrangementen opgenomen, waarbij slechts bij één sprake is van een provinciale toezichtrol:

Artikel 5.9: Bij overschrijding van de plandrempel voor stikstofdioxide is de gemeente verplicht een vastgesteld plan naar de provincie te sturen. De provincie toetst de plannen op volledigheid en juistheid, bundelt ze, en stuurt ze door naar het Rijk.

Artikel 5.23: Het Rijk heeft een aanwijzingsbevoegdheid naar provincies en gemeenten indien deze de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht (NSL) (art. 5.12) niet naar behoren uitvoeren. In het huidige wetsvoorstel heeft de provincie in deze dus *geen* toezichtrol.

1.2

Art. 5.9: Het toezicht van de provincie omvat de verwerving van informatie en de beoordeling

Art 5.23: Het toezicht van het Rijk omvat de verwerving van informatie, de beoordeling en de mogelijkheid van interventie (aanwijzing).

1.3

De verplichting van het geven van informatie en het afleggen van verantwoording in het kader van het NSL moet nog nader worden ingevuld. De monitoringssystematiek zal bij Ministeriële Regeling nader worden geregeld.

1.4

Alleen voor art 5.9 heeft de provincie een toezichtrol. Op basis van het Besluit luchtkwaliteit zijn gemeenten verplicht om daar waar de plandrempel voor stikstofdioxide wordt overschreden jaarlijks een plan op te stellen. In het plan staan de luchtkwaliteitsgegevens voor stikstofdioxide, de geconstateerde overschrijdingen en maatregelen om de overschrijding teniet te doen. De provincie toetst de plannen op volledigheid en juistheid, bundelt ze, en stuurt deze door naar het Rijk. Het Rijk rapporteert aan de Europese Commissie. Dit provinciale toezicht komt voort uit een Europese wettelijke verplichting. De EU schrijft voor dat in aanloop naar de inwerkingtreding van Europese normen voor stikstofdioxide, nu voorzien op 1 januari 2010, wordt gerapporteerd over de vorderingen in de verbetering van de luchtkwaliteit. Nederland pleit overigens voor uitstel van de inwerkingtreding naar 2015. Na inwerkingtreding van de Europese normen vervalt de rapportageverplichting en wordt een ieder verwacht aan de normen te voldoen. De provincie heeft het eigen beleid ten behoeve van een goede luchtkwaliteit opgenomen in een provinciaal milieubeleidsplan of omgevingsplan. In het wetsvoorstel dat nu voorligt blijft de huidige toezichtrol ongewijzigd. Indien de wet van kracht wordt zijn de gemeentelijke plannen tevens input voor het opstellen van de provinciale luchtkwaliteitsplannen die worden opgenomen in het NSL.

1.5

Er zijn geen bijzondere organisatorische voorzieningen getroffen. Het opstellen van een Jaarverslag van gemeentelijke stikstofdioxide-plannen is ingepast in de bestaande afdelingen milieu.

1.6-1.7

Er bestaan raakvlakken met de goedkeuringbevoegdheid van bestemmingsplannen, het afgeven van Wm-vergunningen aan bedrijven en het nemen van Tracébesluiten. Indien de plandrempel voor stikstofdioxide wordt overschreden zal dit van invloed kunnen zijn op de afweging rondom genoemde besluiten.

2. Beschrijving

2.1

Onthouding van goedkeuring van bestemmingsplannen komt regelmatig voor. Dit kan consequenties hebben voor de mogelijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen in gebieden waar de normen voor luchtkwaliteit worden overschreden. De inzet van generieke instrumenten zoals schorsing/vernietiging en in de plaats treden bij taakverwaarlozing is niet aan de orde omdat de provincie in genoemd toezichtarrangement geen interventierol is toebedeeld.

2.2

Op basis van het vigerend Besluit Luchtkwaliteit 2005 inventariseren en beoordelen gemeenten jaarlijks de luchtkwaliteitsgegevens voor stikstofdioxide en rapporteren hierover aan de provincies. De provincies toetsen de gegevens op volledigheid en juistheid, bundelen ze, en sturen deze als jaarrapportage aan het Rijk. Het Rijk rapporteert vervolgens aan de Europese Commissie in de vorm van een samenvatting van de aangeleverde provinciale rapportages. De provincies hebben geen interventiemogelijkheid. In de huidige praktijk speelt de provincie alleen een rol bij de kwaliteitsbewaking van de aangeleverde gemeentelijke rapportages. De provincie vervult een actieve bestuurlijke rol naar gemeenten, voert overleg en geeft adviezen. De rapportages zijn voor provincies een belangrijke informatiebron om het eigen luchtkwaliteitsbeleid vorm te kunnen geven. Indien de wet van kracht wordt kan het Rijk interventie plegen. Het is de vraag of dit vaak zal gebeuren. In de systematiek van het huidige wetsvoorstel wordt namelijk sterk ingezet op een *gezamenlijke* aanpak van de problematiek van rijk, provincies en gemeenten. De bestuurslagen zijn ieder afzonderlijk niet in staat de problematiek op te lossen.

3. Beoordeling

3.1

In het huidige instrumentarium zit geen interventiemogelijkheid voor provincies. De ervaringen in het kader van de kwaliteitstoetsing van de gemeentelijke rapportages zijn positief. Dit heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van de aangeleverde rapportages.

Met betrekking tot de in 1.1 genoemde interventiemogelijkheid (art.5.23) merken we het volgende op: In het huidige wetsvoorstel is sprake van een aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister. Dit betekent dat de Minister maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren bij provincie en gemeenten kan afdwingen. Het generieke instrumentarium, in dit geval het in de plaats treden bij taakverwaarlozing is reactief van aard en daarom minder geschikt om te kunnen bijsturen. Het instrument van de aanwijzing is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen. Het motief van specifiek toezicht ligt vooral in het algemene publieke belang van de volksgezondheid. Naar schatting sterven jaarlijks 10.000 mensen in Nederland voortijdig door slechte luchtkwaliteit. Daarnaast is sprake van een bovengemeentelijke problematiek: De luchtkwaliteit kan alleen worden verbeterd als alle gemeenten, provincie en rijksoverheid zich hiervoor gezamenlijk inzetten. Er speelt dus een hoger belang dan alleen het gemeentelijke en afwenteling dient daarbij te worden voorkomen.

3.2

- a. Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.9 zou naar ons oordeel niet moeten veranderen. Ten eerste is sprake van een in de tijd begrensde toezichtrol die geldt tot inwerkingtreding van de Europese normen voor stikstofdioxide (2010, of enkele jaren later als de Europese Commissie daartoe mocht besluiten). Naar schatting wordt momenteel ongeveer in tweederde van de

gemeenten de rapportage voorgelegd aan de gemeenteraad. In de overige gevallen wordt de rapportage alleen in het College van Burgemeester en Wethouders behandeld. De huidige rol van provincies, die vooral adviserend van aard is, leidt in de meeste gevallen tot een verbetering van de kwaliteit van de gemeentelijke rapportages.

- b.** Het toezicht voortvloeiend uit artikel 5.23 (aanwijzingsbevoegdheid in het kader van het NSL) zou ook bij provincies moeten liggen en dus niet alleen bij de minister. Het IPO is er voorstander van een aanwijzingsbevoegdheid bij provincies, waarbij het nemen van maatregelen door gemeenten kan worden afgedwongen, omdat dit logischerwijs voortvloeit uit het feit dat provincies het naasthogere orgaan zijn van gemeenten en ook fysiek het meest nabij zijn. Het Rijk zou dan de aanwijzingsbevoegdheid houden op provincies.
- c.** Er moet aanvullend een voorziening worden getroffen voor het toezicht van Rijkswaterstaat als belangrijke actor in het luchtkwaliteitsdossier.

2 februari 2007