
493

Besluit van 29 september 2005, houdende kwaliteitseisen met betrekking tot de bestuursrechtelijke handhaving van milieuwetgeving, alsmede het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 16 juli 2005 tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Stb. 428) (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieu- beheer)

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 2 mei 2005, nr. MJZ 2005049691, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, gedaan mede namens Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

Gelet op artikel 18.3, eerste tot en met derde lid, van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van 11 juli 2005, nr. W08.05.0168/V);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 september 2005, nr. MJZ 2005179099, Directie Juridische Zaken, Afdeling Wetgeving, uitgebracht mede namens Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

1. In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. wet: Wet milieubeheer;
- b. de betrokken wetten: de wet, de in artikel 13.1, tweede lid, van de wet genoemde wetten voorzover in die wetten artikel 18.3 van de wet van toepassing is verklaard, alsmede de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen;
- c. bestuursorgaan: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 18.3, tweede lid, van de wet.

2. In dit besluit wordt, behoudens voorzover wordt gesproken van strafrechtelijke handhaving, onder «handhaving» verstaan: bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde.

Artikel 2

1. Het bestuursorgaan stelt het handhavingsbeleid vast in een of meer documenten waarin gemotiveerd wordt aangegeven welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal uitvoeren. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7, of dit beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd.

2. Het handhavingsbeleid is gebaseerd op een analyse van de problemen die zich naar het oordeel van het bestuursorgaan kunnen voordoen met betrekking tot de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde in de gevallen waarin de zorg voor de handhaving daarvan aan hem is opgedragen. Deze analyse geeft in ieder geval inzicht in:

a. de gevolgen voor het milieu van overtredingen van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten;

b. de kansen dat overtredingen als bedoeld onder a zullen plaatsvinden.

3. Het handhavingsbeleid geeft inzicht in:

a. de prioriteitenstelling met betrekking tot de uitvoering van de krachtens het eerste lid voorgenomen activiteiten;

b. de indicatoren die het bestuursorgaan hanteert om te bepalen of de krachtens het eerste lid gestelde doelen worden bereikt;

c. de benodigde en beschikbare financiële en personele middelen;

d. de wijze waarop wordt berekend welke financiële en personele middelen benodigd zijn.

4. Het handhavingsbeleid geeft voorts inzicht in de strategie die het bestuursorgaan hanteert met betrekking tot:

a. de wijze waarop de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt bevorderd;

b. de wijze waarop het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde wordt uitgeoefend, waarbij in ieder geval inzicht wordt verschaft in:

1°. de wijze waarop de controle ter plaatse wordt voorbereid en uitgeoefend;

2°. de frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd;

3°. de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;

4°. de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de krachtens de betrokken wetten geldende voorschriften ten aanzien van stoffen, trillingen, en warmte die of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, worden onderscheidenlijk wordt gebracht;

5°. de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de wet drijven;

c. de voorlichting aan personen als bedoeld in onderdeel b, onder 5°, inzake de voor hen krachtens de betrokken wetten geldende voorschriften;

d. de schriftelijke rapportage van de bevindingen van degenen die toezicht hebben uitgeoefend en het vervolg dat aan die bevindingen wordt gegeven;

e. de wijze waarop beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom, beschikkingen tot geheel of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing, alsmede de termijnen die hierbij worden gehanteerd, en de strafrechtelijke handhaving onderling worden afgestemd, en waarbij tevens aandacht wordt besteed aan de aard van de geconstateerde overtredingen;

f. de wijze waarop het bestuursorgaan omgaat met overtredingen die zijn begaan door of in naam van dat bestuursorgaan of van andere organen behorende tot de overheid.

5. Het handhavingsbeleid geeft tevens inzicht in de afspraken die het bestuursorgaan heeft gemaakt met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving, over de samenwerking bij en de afstemming van de werkzaamheden, waarbij in het bijzonder wordt aangegeven welke afspraken zijn gemaakt over:

a. de uitvoering van artikel 18.2a van de wet, artikel 64, derde lid, van de Wet milieugevaarlijke stoffen en artikel 95, derde lid, van de Wet bodembescherming;

b. de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten of andere producten.

Artikel 3

1. Het bestuursorgaan werkt het handhavingsbeleid jaarlijks uit in een uitvoeringsprogramma waarin wordt aangegeven welke van de voorgenomen activiteiten het bestuursorgaan het komende jaar uitvoert en wat de daarvoor benodigde en beschikbare financiële en personele middelen zijn. Daarbij houdt het bestuursorgaan rekening met de krachtens artikel 2, eerste lid, gestelde doelen, de krachtens artikel 2, derde lid, onder a, gestelde prioriteiten en de krachtens artikel 2, vierde lid, onderdeel b, onder 2°, vastgelegde frequentie waarmee routinematige controlebezoeken worden afgelegd.

2. Het bestuursorgaan stemt het uitvoeringsprogramma af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.

3. Het bestuursorgaan werkt het uitvoeringsprogramma uit in werkplannen voor de betrokken onderdelen van zijn organisatie.

4. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat systematisch wordt nagegaan of voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en de werkplannen voldoende benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonodig worden aangevuld of het uitvoeringsprogramma en de werkplannen zonodig worden aangepast.

Artikel 4

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate en objectieve uitvoering van het handhavingsbeleid, bedoeld in artikel 2, en het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 3, gewaarborgd is. Daartoe draagt het bestuursorgaan er in ieder geval zorg voor dat:

a. de personeelsformatie ten behoeve van de handhaving en de bij de onderscheiden functies behorende taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden vastgelegd;

b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van beschikkingen tot het verlenen of weigeren van bij of krachtens de betrokken wetten vereiste vergunningen of ontheffingen:

1°. niet worden aangewezen als ambtenaar als bedoeld in artikel 18.4 van de wet, en

2°. niet worden belast met het voorbereiden of uitvoeren van beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing, wegens niet-naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde;

c. een krachtens artikel 18.4 van de wet aangewezen ambtenaar niet voortdurend feitelijk wordt belast met het uitoefenen van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot dezelfde inrichting;

d. de personen die zijn belast met werkzaamheden in het kader van de handhaving adequaat zijn opgeleid of zonodig worden opgeleid op basis van een opleidingsplan;

e. voorzover van toepassing, met de personen die het rechtstreeks aangaat of in het voorkomende geval met degene onder wiens verantwoordelijkheid zij werken schriftelijke afspraken worden gemaakt met betrekking tot het ten behoeve van de handhaving gebruik maken van personen die niet onder de organisatie van het bestuursorgaan ressorteren;

f. de organisatie van het bestuursorgaan ook buiten de gebruikelijke kantooruren bereikbaar is.

2. Het bestuursorgaan draagt er voorts zorg voor dat:

a. in protocollen wordt vastgelegd volgens welke werkwijze:

1°. het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend,

2°. beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing, wegens niet-naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, worden voorbereid en uitgevoerd, en

3°. informatie over de handhaving wordt beheerd en binnen en buiten zijn organisatie wordt verstrekt;

b. adequate technische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn;

c. instrumenten en apparaten die bij de handhaving worden gebruikt in een goede staat van onderhoud verkeren en deze zonodig worden gekalibreerd;

d. systematisch wordt nagegaan of de uitgevoerde werkzaamheden plaatsvinden met inachtneming van de onder a bedoelde protocollen;

e. in de begroting de benodigde en beschikbare personele en financiële middelen worden gewaarborgd.

Artikel 5

1. Het bestuursorgaan bewaakt met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van:

a. de uitvoering van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 3, eerste lid;

b. het bereiken van de krachtens artikel 2, eerste lid, gestelde doelen.

2. In het systeem worden voorts in het kader van de handhaving verkregen gegevens geregistreerd, waaronder in ieder geval gegevens betreffende het aantal:

a. uitgevoerde controles,

b. geconstateerde overtredingen,

c. gegeven beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing, wegens niet-naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde,

d. processen-verbaal, en

e. over de handhaving ontvangen klachten.

Artikel 6

Het bestuursorgaan draagt zorg voor een periodieke rapportage over:

a. het bereiken van de krachtens artikel 2, eerste lid, gestelde doelen;

b. de uitvoering van de voorgenomen activiteiten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, in verhouding tot de prioriteitenstelling, bedoeld in artikel 2, derde lid, onder a;

c. de uitvoering van de afspraken, bedoeld in artikel 2, vijfde lid.

Artikel 7

Het bestuursorgaan evalueert jaarlijks of de in het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 3, eerste lid, opgenomen activiteiten zijn uitgevoerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 2, eerste lid, gestelde doelen.

Artikel 8

1. De wet van 16 juli 2005 tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Stb. 428) treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sedert de dag van uitgifte van het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst.

2. Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de in het eerste lid genoemde wet in werking treedt.

Artikel 9

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 29 september 2005

Beatrix

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

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

Uitgegeven de *dertiende* oktober 2005

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Staatscourant van 8 november 2005, nr. 217.

NOTA VAN TOELICHTING

Hoofdstuk 1. Algemeen

§ 1.1. Inleiding

Krachtens artikel 18.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden in het belang van een doelmatige handhaving bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels gesteld. In het onderhavige besluit, dat uitvoering geeft aan artikel 18.3 van de Wet milieubeheer, worden kwaliteitseisen gesteld aan de bestuursrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving. De voordracht voor dit besluit is mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat gedaan.

De introductie van wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving hangt nauw samen met het project Professionalisering van de milieuwet-handhaving, aangekondigd in de op 3 april 2001 aan de Tweede Kamer aangeboden discussienota «Met recht verantwoordelijk!» (Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2, blz. 115). In deze discussienota is onder meer het streven naar een meer effectieve handhaving door middel van niet-vrijblijvende samenwerking verwoord en is de wenselijkheid uitgesproken van een professionele(re) ambtelijke organisatie van het milieutoezicht (blz. 113).

Het project «Professionalisering van de milieuwethandhaving» is een gezamenlijk project van de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) dat begin 2002 is opgestart ter verbetering van de milieuwethandhaving. In een bestuurlijk overleg tussen de betrokken partijen zijn in het kader van het professionaliseringsproject op 1 november 2002 kwaliteitscriteria vastgesteld. In het desbetreffende criteriadocument «Doe je voordeel met het oordeel»¹ is uitgegaan van het door de Landelijke Coördinatie-commissie Milieuhandhaving ontwikkelde model met criteria voor een zogenaamd «Adequaate handhavingsproces». Het is van belang dat deze procesbenadering in de praktijk een cyclisch karakter heeft: er moet zowel sprake zijn van een beleidscyclus (prioriteiten-resultaten-evaluatie-prioriteiten-etc.) als van een operationele cyclus (programmering-middelen-monitoring-programmering-etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van tevoren geformuleerde meetbare doelstellingen. Diverse elementen van de kwaliteitscriteria vloeien voort uit aanbeveling nr. 2001/331/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten (PbEG L 118).

In de onderhavige amvb zijn de in het professionaliseringsproject ontwikkelde kwaliteitscriteria vertaald in bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Kamerstukken II 2003/04, 29 285, nr. 3) is (op blz. 27) aangegeven dat het de bedoeling is om de ten behoeve van de nulmeting ontwikkelde criteria op te nemen in een amvb. Het uitgangspunt is steeds geweest dat alle bevoegde handhavinginstanties zich hebben verbonden om op 1 januari 2005 te voldoen aan de in het professionaliseringsproject gezamenlijk vastgestelde criteria en dat het niet voldoen aan deze criteria uiteindelijk reden kan zijn voor een aanwijzing van de provincie of de Minister van VROM (in overeenstemming met de Minister van V&W) zodra de wet van 16 juli 2005 tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (Stb. 428) in werking is getreden.

Met de onderhavige amvb wordt beoogd dezelfde kwaliteitseisen te stellen als die welke zijn neergelegd in het criteriadocument «Doe je voordeel met het oordeel». De reden waarom de in deze amvb gehan-

¹ Het criteriadocument «Doe je voordeel met het oordeel» is te vinden op www.lim-info.nl en het ligt ter inzage op de bibliotheek van het Ministerie van VROM.

teerde formuleringen afwijken van die in het criteriadocument heeft niet van doen met de inhoud van de gestelde eisen maar met de aard van het criteriadocument. In tegenstelling tot een amvb, waarin eenzijdig verplichtingen worden opgelegd, wordt in het criteriadocument namelijk uitdrukking gegeven aan gemaakte (meerzijdige) afspraken.¹ In het criteriadocument en deze amvb gaat het om proceseisen, zoals de beschikbaarheid en (het handelen conform) procedures, protocollen, beschrijvingen en overzichten. Op landelijk niveau vindt er momenteel een aantal projecten plaats die aan bepaalde kwaliteitscriteria inhoudelijke invulling geven. Het gaat hier niet alleen om deelprojecten van het professionaliseringsproject, maar ook om andere projecten die invloed zullen hebben op de inhoudelijke invulling van de kwaliteitscriteria.

In een later stadium zal worden bezien of het wenselijk is de amvb aan te vullen met kengetallen of eisen betreffende de concrete handavingsprestaties en resultaten van de handavingspraktijk. Op termijn zal waarschijnlijk ook meer specifieke aandacht moeten uitgaan naar de handavingsstructuur voor de zogenaamde ketenregelgeving omtrent handelingen met betrekking tot stoffen, preparaten en andere producten. De kwaliteitscriteria van het professionaliseringsproject bevatten verder nog weinig specifieke voorwaarden voor een adequate afstemming tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handavingskolom. Ook deze zullen nog verder moeten worden uitgewerkt. Voor regeling van een en ander bij amvb is het op dit moment te vroeg. Het ligt meer voor de hand om de wenselijkheid van dergelijke regelingen te bezien bij de evaluatie van de Wet tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handavingsstructuur) (hierna: Wet handavingsstructuur) en de onderhavige amvb. Bij deze evaluatie zal tevens naar de mate van detaillering van de huidige bepalingen van dit besluit worden gekeken.

§ 1.2. Financiële gevolgen

Op 11 april 2002 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bij zijn advies met betrekking tot het concept van de Wet handavingsstructuur opgemerkt dat de huidige administratieve lasten voortkomend uit de handaving van wet- en regelgeving fors zijn. Actal spreekt de verwachting uit dat het wetsvoorstel een positieve bijdrage kan leveren aan de vermindering van de administratieve lasten en verwacht daarbij dat die bijdrage groter wordt naarmate de regeling breder, departementsoverstijgend wordt opgezet en de samenwerking tussen centrale en decentrale overheden verder toeneemt. Wat betreft de onderhavige amvb kunnen dezelfde verwachtingen uitgesproken worden.

Voor een indicatieve kwantificering van de vermindering van de administratieve lasten is vooral gekeken naar de Wet milieubeheer. Momenteel bedragen de kosten die de handaving van het hoofdstuk Inrichtingen van de Wet milieubeheer met zich brengt in totaal € 18.567.025,-. Dit bedrag bestaat uit € 13.699.900,- voor de handaving van de zogenoemde «8.40-amvb's» en € 4.867.125,- voor de handaving van krachtens de Wet milieubeheer verleende vergunningen². Bij een aanname van 5% reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de onderhavige amvb levert dit bij de Wet milieubeheer een reductie op van bijna € 1.000.000,-. Voor de overige wetten kan er gerekend worden op een reductie van de helft van dit bedrag, derhalve een reductie van € 500.000,-. Dit levert voor het totaalpakket aan milieuregelgeving een lastenverlichting van € 1.500.000,- voor het bedrijfsleven op.

De belangrijkste oorzaak van deze lastenverlichting kan gevonden worden in een verbeterde samenwerking en afstemming tussen de handavingsorganisaties. Daardoor zullen bedrijven minder worden geconfronteerd met dubbele of niet op elkaar afgestemde handavingsbezoeken. Organisatorische krachtenbundeling bij de diverse toezicht-

¹ Door middel van een transponeringstabel is aangegeven waar de verschillende elementen van de minimumcriteria in de amvb terug te vinden zijn. Deze transponeringstabel is samen met het criteriadocument te vinden op www.lim-info.nl en ligt ter inzage op de bibliotheek van het Ministerie van VROM.

² De bedragen zijn ontleend aan de recente nulmeting naar het niveau van de administratieve lasten per 31 december 2002, die in opdracht van VROM is uitgevoerd door het bureau SIRA.

houders leidt tevens tot efficiënter toezicht dat ook voordeliger voor het bedrijfsleven is.

Bij de volgende voorziene praktijkmetingen (in beginsel in 2007) zullen de gevolgen van de onderhavige amvb worden gemeten en worden verwerkt in het standaardkostenmodel van VROM.

Deze amvb leidt niet tot verzwaring van de bestuurlijke lasten voor gemeenten, provincies, waterschappen en rijksdiensten, anders dan dat deze de hen ter beschikking staande middelen mogelijk anders, efficiënter en doelmatiger zullen (hebben) moeten inzetten. De provincies leveren wel extra inspanningen bij de coördinatie van de uitvoering van de onderhavige amvb in de provincie en de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheden (krachtens de artikelen 18.3d en 18.3e van de Wet milieubeheer) of het plegen van andere interventies indien de uitvoering van de amvb daar reden toe geeft.

Zoals hierboven al is aangegeven, wordt met deze amvb beoogd dezelfde kwaliteitseisen te stellen als die welke zijn neergelegd in het criteriadocument «Doe je voordeel met het oordeel». In 2002 werd bestuurlijk afgesproken dat alle bevoegde handhavingsinstanties op 1 januari 2005 zouden voldoen aan de betreffende gezamenlijk vastgestelde kwaliteitscriteria. Uit de in het kader van het professionaliseringsproject opgestelde verbeterplannen blijkt dat het uitvoeren van de daarin opgenomen acties in 2003 en 2004 veel inspanning van de handhavingsorganisaties heeft gevraagd. Een deel van de organisaties heeft daarvoor extra middelen (menskracht en geld) ingezet, een deel heeft aangegeven dat de inzet gedeeltelijk ten koste zou moeten gaan van de uitvoering van handhavingsactiviteiten, onder het motto «de kost gaat voor de baat uit». Het professionaliseringsproces vergde van organisaties die hun handhaving niet goed op orde hadden, uiteraard een navenant grotere inzet.

Deze amvb bevat geen andere of meer kwaliteitscriteria dan de in 2002 gezamenlijk bestuurlijk vastgestelde. In de amvb worden verder ook geen nieuwe (handhavings)taken aan het bestuur opgedragen. In de amvb wordt de bestuursorganen in feite opgedragen om vanaf het tijdstip van zijn inwerkingtreding zorg te dragen voor consolidatie van de per 1 januari 2005 gewenste – en als het goed is ook bereikte – situatie nadien.

De in de amvb opgenomen voorschriften over de afstemming van handhavingsactiviteiten tussen toezichthouders kunnen, zoals hierboven al aangegeven, bijdragen aan een beperking van het aantal handhavers dat zich bij de bedrijven voor controle meldt en kunnen meer in het algemeen leiden tot verhoging van de efficiency van de handhavingsprocessen bij de verschillende overheden. Tenslotte heeft er de nodige afstemming plaatsgevonden bij de voorbereiding van de onderhavige (overigens beleidsveldneutraal geformuleerde) kwaliteitscriteria voor de milieuwethandhaving en de parallel daaraan ontworpen «Handreiking handhaven bouwregelgeving».

§ 1.3. Toezicht op de uitvoering van de amvb

Volgens artikel 18.3a van de Wet milieubeheer dragen gedeputeerde staten zorg voor de coördinatie van de uitvoering van de onderhavige amvb in de provincie. Hiertoe kunnen zij krachtens artikel 18.3d van die wet zo nodig een aanwijzing geven aan burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap ter zake van de uitvoering van deze amvb. De coördinatietaak en aanwijzingsbevoegdheid vormen tezamen de zogenaamde regiefunctie van de provincie. Waar het bij de regie om gaat, is te waarborgen dat blijvend wordt voldaan aan alle kwaliteitscriteria door alle gemeenten en waterschappen (en vanzelfsprekend ook door de provincies zelf en de betrokken rijksinspecties).

De regiefunctie van gedeputeerde staten en de tweedelijns-toezicht-functie van de VROM-Inspectie ten aanzien van de provincies en de gemeenten (en de taak van de Divisie Water van de Inspectie Verkeer en Waterstaat om met name ter uitvoering van de Wet handavingsstructuur informatie in te winnen over de uitvoering door de waterschappen van de watermilieuwetten) vullen elkaar aan. De uitwerking van deze taak van de Divisie Water (met proefprojecten e.d) moet overigens nog geschieden. De werkzaamheden van de inspecties zijn gericht op de vraag of de gemeenten, waterschappen en provincies hun wettelijke taken (uitvoering en handhaving van de milieuwetgeving) uitvoeren overeenkomstig de verplichtingen en bedoelingen van die wetten. De VROM-Inspectie beschikt daarbij krachtens de milieuwetgeving over de bevoegdheid om plaatsen te betreden, inlichtingen te vorderen en inzage te vorderen van gegevens en bescheiden. Op basis hiervan beschikt de VROM-Inspectie over informatie die ook voor gedeputeerde staten als regisseur van belang is.

In de huidige opzet van de gemeenteonderzoeken van de VROM-Inspectie vormt de naleving van de onderhavige amvb door de gemeenten een onderdeel van het onderzoek. Door de VROM-Inspectie en de Inspectie V&W worden werkafspraken gemaakt met de provinciale regisseurs. Beide partijen streven ernaar dat de regisseursrol van de provincie en de toezichtsrol van de inspecties elkaar versterken en willen uiteraard voorkomen dat gemeenten of waterschappen met dubbel onderzoek zouden kunnen worden geconfronteerd.

De VROM-Inspectie en de Inspectie V&W moeten aan de betrokken minister verantwoording afleggen over de naleving van de onderhavige amvb door hun organisatie. De ministers worden vervolgens gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

§ 1.4. Reacties naar aanleiding van de voorpublicatie en de toezending van het ontwerpbesluit aan het parlement

Op 18 januari 2005 is het ontwerpbesluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer voorgepubliceerd in de Staatscourant (nr. 12). Naar aanleiding hiervan zijn reacties binnengekomen van het IPO, de VNG, twee milieudiensten en vijf gemeenten. Omdat de inhoud van de reacties grotendeels overeenkomen, worden ze in deze paragraaf samengevat in een aantal hoofdthema's.

Gedetailleerdheid ontwerpbesluit

In een aantal reacties op het voorgepubliceerde ontwerpbesluit vraagt men zich af of dit wel past bij de ideeën van het huidige kabinet over «minder regels».

De bestuursrechtelijke handhaving van de milieuwetgeving is een taak van de gemeenten, de waterschappen, de provincies en het Rijk. Bedrijven en burgers kunnen met al deze overheden te maken krijgen. Het is daarom belangrijk dat de milieuwethandhaving zoveel mogelijk op dezelfde leest geschoeid is.

In het kader van het programma Andere Overheid¹ en de actualisatie van de «Kaderstellende visie op toezicht»² is het kabinet een strategische discussie gestart over de rol en organisatie van het toezicht. Uitgangspunt daarbij is onder meer om burgers en bedrijven meer op de eigen verantwoordelijkheden aan te spreken, meer ruimte te laten aan andere overheden en de versnippering in het toezicht terug te dringen door bundeling en samenwerking. De Wet handavingsstructuur en de onderhavige amvb passen hierin. Er wordt voldoende ruimte geboden aan de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden, doordat de op het handavingsproces gerichte kwaliteitscriteria geen normatieve eisen aan de inhoudelijke beleidskeuzen van het bevoegd gezag stellen.

¹ Kamerstukken II 29 362.

² Kamerstukken II 27 831.

Uitgangspunt is dat het bestuur zelf bepaalt wat in de verschillende documenten die ingevolge dit besluit moeten worden opgesteld (zoals ook de werkplannen) wordt neergelegd. De in de werkplannen op te nemen activiteiten en de daarbij behorende frequenties worden gebaseerd op een analyse van de (nalevings)tekorten en de risico's, die het bestuursorgaan heeft gemaakt, alsmede op de doelen en de prioriteiten die het zichzelf bij de handhaving heeft gesteld.

De VNG vraagt zich af wat de meerwaarde is van de in dit besluit naar haar oordeel opgenomen gedetailleerde voorschriften, nu de betrokken partners al jaren op deze wijze en op vrijwillige basis aan het werk zijn. Het zonder meer overnemen van bestuurlijke afspraken als algemeen geldende voorschrift in een ontwerpbesluit kan met zich brengen dat dit een onnodige starheid veroorzaakt, aldus de VNG.

In deze amvb zijn de kwaliteitscriteria uit het document «Doe je voordeel met het oordeel» opgenomen. Afgesproken is dat alle instanties met ingang van 1 januari 2005 aan deze criteria zouden voldoen en dat zij daartoe nadat de Wet handhavingsstructuur en deze amvb in werking zijn getreden zonedig ook kunnen worden gedwongen door de provincies. Er is daarom voor gekozen de inhoud van het criteriadocument zoveel mogelijk over te nemen in dit besluit.

Er is mede niet volstaan met vastlegging van de basiselementen van het criteriadocument in het ontwerpbesluit, omdat een zodanige regeling zou kunnen leiden tot interpretatieverschillen over de uitvoering hiervan. Dergelijke interpretatieverschillen zouden negatieve gevolgen kunnen hebben voor het gewenste ondubbelzinnige beleid van de provincies en het Rijk met betrekking tot aanwijzingen. De beoordeling van de aange troffen kwaliteit door de provincies en het eventueel nemen van maatregelen zijn gebaat bij een zo uniform en transparant mogelijk toetsingskader.

Vooralsnog is daarom de lijn dat de kwaliteit van de handhaving het beste wordt gediend met de amvb in de huidige opzet. Bij de evaluatie van de Wet handhavingsstructuur en deze amvb in 2007 zal onder meer bekeken worden hoe in de praktijk met dat besluit gewerkt wordt. Hierbij zal ook onderzocht worden of de amvb onnodig gedetailleerd is.

Handhavingsbeleid

In een van de reacties op het voorgepubliceerde ontwerpbesluit is aangegeven dat de term «handhavingsbeleid» verwarring wekt vanwege de invulling die er in de praktijk aan wordt gegeven. In een andere reactie worden zaken opgesomd die jaarlijks of nog vaker aangepast kunnen worden en die niet als beleid zouden moeten worden betiteld.

Het begrip «handhavingsbeleid» wordt in het besluit niet gedefinieerd. Uit de verschillende leden van artikel 2 blijkt echter duidelijk welke elementen tot het begrip worden gerekend, zoals doelstellingen, prioriteitenstelling, nalevings- en toezichtstrategie of afspraken over afstemming en samenwerking. In het criteriadocument «Doe je voordeel met het oordeel» is het begrip «handhavingsbeleid» wel omschreven, namelijk als het geheel van handhavingsprioriteiten, -doelstellingen, -strategie en -werkwijze. Al deze elementen komen in artikel 2 aan bod.

De frequentie waarmee een bepaald element kan worden aangepast, is niet relevant voor de vraag of het wel of niet als handhavingsbeleid moet worden betiteld. Artikel 2 schrijft voor dat regelmatig moet worden gezien of het beleid aanpassing vergt, maar in ieder geval naar aanleiding van de in artikel 7 voorgeschreven jaarlijkse evaluatie. Voor sommige elementen is een meer frequente aanpassing wellicht wenselijker. Dat is ter beoordeling van het bestuursorgaan.

Artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, waarin is bepaald dat vergunningverleners niet mogen worden aangewezen als toezicht-houdend ambtenaar in de zin van art. 18.4 van de Wet milieubeheer, zou, volgens meerdere reacties, erg bezwarend zijn voor de praktijk van de vergunningverlening. Een vergunningverlener moet de mogelijkheid hebben een bedrijf te bezoeken ten behoeve van het afgeven van een goede milieuvergunning. Tevens moet de vergunningverlener een opleveringscontrole kunnen doen, waarbij samen met de handhaver een bezoek wordt gebracht aan een bedrijf.

Het hiervoor beschreven bezwaar zal zich in de praktijk niet of nauwelijks voordoen. Het ligt immers niet in de verwachting dat bonafide vergunningaanvragers een vergunningverlener informatie zullen onthouden of de toegang tot de inrichting zullen ontzeggen. Een opleveringscontrole behoort overigens nog tot het proces van de vergunningverlening. Dit geldt uiteraard ook voor het bezoeken van bedrijven ten behoeve van het afgeven van een goede milieuvergunning. Een vergunningverlener heeft de toezichtsbevoegdheid van artikel 18.4 niet nodig voor het uitvoeren van zijn werkzaamheden. De mening dat de in artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, opgenomen bepaling erg bezwarend zou zijn voor de praktijk van de vergunningverlening, wordt dan ook niet gedeeld.

Geautomatiseerd systeem voor vastleggen gegevens (artikel 5, tweede lid)

In verschillende reacties op het ontwerpbesluit is bezwaar gemaakt tegen het in artikel 5, tweede lid, verplicht gestelde geautomatiseerde systeem voor het vastleggen van diverse gegevens over controles en de resultaten daarvan. Bezwaar is daarbij gemaakt tegen de verplichte vastlegging van de in het tweede lid van artikel 5 bedoelde informatie in een geautomatiseerd systeem.

Artikel 5, tweede lid, vergt geen registratie van *inhoud en aard* van de diverse monitoringgegevens in een geautomatiseerd systeem. Deze kunnen ook schriftelijk worden vastgelegd, zolang gegevens hieromtrent maar vastgelegd zijn in een traceerbaar en gemakkelijk toegankelijk bestand. In een geautomatiseerd systeem dient slechts informatie beschikbaar te zijn in termen van *aantallen* ten aanzien van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. In de toelichting op artikel 5 is dit verduidelijkt.

Registratie van processen-verbaal (artikel 5, tweede lid, onder d)

Artikel 5, tweede lid, onder d, schrijft voor dat in het geautomatiseerde systeem gegevens betreffende processen-verbaal worden opgenomen. In een aantal reacties op het ontwerpbesluit wordt opgemerkt dat voor organisaties die niet zelf processen-verbaal uitschrijven, het zonder medewerking van de politie en het Openbaar Ministerie niet mogelijk is dergelijke gegevens te registreren.

Het gaat in dit artikellid echter niet om de registratie van de processen-verbaal van het Openbaar Ministerie en de politie, maar om de processen-verbaal van de bij het bestuursorgaan werkzame buitengewone opsporingsambtenaren. In de toelichting op artikel 5 is dit eveneens verduidelijkt. Overigens biedt artikel 2, vijfde lid, een goede basis voor het maken van afspraken met het Openbaar Ministerie en de politie op het gebied van de registratie van processen-verbaal.

Bij brief van 19 januari 2005 van de Staatssecretaris van VROM (kenmerk MJZ2005005381 onderscheidenlijk MJZ2005005382) is het ontwerpbesluit tevens in het kader van de zogenoemde voorhang-procedure toegezonden aan de beide kamers der Staten-Generaal. De vaste commissie voor VROM van de Tweede Kamer heeft een aantal vragen over het ontwerpbesluit gesteld, die de Staatssecretaris van VROM bij brief van 21 maart 2005 (kenmerk DGM/SB2005027698) heeft beantwoord. In de vergadering van vaste commissie voor VROM van 6 april 2005 is deze brief voor kennisgeving aangenomen.

In de hiervoor genoemde brief van 21 maart 2005 is het voornemen aangekondigd om artikel 4, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, te schrappen. Bij nader inzien is er – zoals hiervoor is aangegeven – geen reden om aan te nemen dat de functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau erg bezwarend voor de praktijk van de vergunningverlening zal zijn. Het hiervoor genoemde onderdeel is daarom gehandhaafd. Wel is uitvoering gegeven aan het in deze brief vermelde voornemen om in de aanhef van artikel 4, eerste lid, de objectiviteit van de uitvoering van het handhavingsbeleid te benadrukken.

Hoofdstuk 2. De artikelen

Artikel 1

In dit artikel zijn enkele begripsomschrijvingen opgenomen.

Tot de «betrokken wetten» behoren de Wet milieubeheer, de wetten waarin is bepaald dat op de handhaving van het bepaalde bij of krachtens die wet artikel 18.3 van de Wet milieubeheer van toepassing is en de Verordening (EEG) nr. 259/93 van de Raad van de Europese Unie van 1 februari 1993 betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap (PbEG L 30). De wetten waarin artikel 18.3 van de Wet milieubeheer van toepassing is verklaard, zijn de Kernenergiewet (in artikel 83a), de Wet geluidhinder (artikel 148), de Wet inzake de luchtverontreiniging (artikel 90), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (artikel 30), de Wet verontreiniging zeewater (artikel 12), de Wet milieugevaarlijke stoffen (artikel 64) en de Wet bodembescherming (artikel 95).

«Bestuursorgaan» in de zin van het onderhavige besluit zijn de bestuursorganen die bevoegd zijn tot de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde. Wie dat zijn, is bepaald in de betrokken wetten.

Onder «handhaving» wordt in dit besluit de bestuursrechtelijke handhaving verstaan. Dat wil zeggen de uitoefening van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten en het nemen en uitvoeren van bestuursrechtelijke handhavingsbeschikkingen, houdende het opleggen van een last onder dwangsom, het toepassen van bestuursdwang, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een milieuvergunning of -onthefing en het opleggen van een bestuurlijke boete. Op de privaatrechtelijke en strafrechtelijke handhaving is dit besluit niet van toepassing. Wel is in enkele artikelen de afstemming van de bestuursrechtelijke handhaving op de strafrechtelijke handhaving aan de orde (artikel 2, eerste lid, vierde lid, onder e, en vijfde lid, en artikel 3, tweede lid).

De artikelen 2 tot en met 7 (algemeen)

In dit besluit wordt geregeld aan welke kwaliteitseisen handhavingprocessen moeten voldoen. Uitgangspunt in dit besluit is dat het mogelijk is om een adequate handhaving te bereiken door het consequent uitvoeren van een aantal samenhangende processtappen. Het gaat daarbij om een reeks van activiteiten die aantoonbaar, volgtijdelijk en in

samenhang met elkaar moeten worden uitgevoerd en die zijn ingebed in de organisatie en zijn gebaseerd op inhoudelijke keuzen, teneinde gestelde doelen te bereiken en te verantwoorden. In de inleiding is reeds gewezen op de beleids- en operationele cyclus waarvan in deze procesbenadering sprake dient te zijn. De kwaliteitseisen in dit besluit hebben betrekking op deze cycli en de schakel «planning en control» die de cycli met elkaar verbindt.

Kenmerk van de kwaliteitseisen in dit besluit is dat zij geen betrekking hebben op de inhoud van het handhavende optreden. Die inhoudelijke keuzen, bijvoorbeeld met betrekking tot de te stellen prioriteiten of de werkwijze tijdens een specifiek controlebezoek, zijn aan het tot handhaving bevoegde gezag. Het is uiteraard wel mogelijk dat over dergelijke onderwerpen afspraken tussen de verschillende overheden worden gemaakt.

Artikel 2, eerste tot en met derde lid en vierde lid, onder a

In artikel 2 zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handavingsproces op beleids- of strategisch niveau moet voldoen: er moet sprake zijn van door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde *handavingsdoelstellingen*. Deze moeten gebaseerd zijn op een *risicoanalyse* waarbij het bestuursorgaan in kaart heeft gebracht voor welke milieuregelgeving het de zorg voor de bestuursrechtelijke handhaving is opgedragen, welke milieuproblemen met die regelgeving worden aangepakt, wat de kans op overtreding van die regelgeving is en wat de milieueffecten van die overtredingen zijn. Het gaat hierbij uiteraard niet alleen om de (niet-)naleving van de milieuregelgeving door degenen die inrichtingen drijven, maar ook om de kans op en effecten van milieuovertredingen buiten inrichtingen. Het bestuursorgaan geeft in een *nalevingsstrategie* per beleidsveld aan met welke instrumenten het naleving wil bereiken en wat het doel is van het inzetten van handhaving hierbij.

Op basis van deze risicoanalyse bepaalt het bestuursorgaan welke *activiteiten* nodig zijn om de in kaart gebrachte handavingsdoelen te bereiken en welke prioriteiten het daarbij stelt. Het stellen van prioriteiten betekent niet dat op niet-prioritaire terreinen niet gehandhaafd zou hoeven te worden. Het is wel zo dat de wijze van handhaving op prioritaire terreinen verschilt van handhaving op niet-prioritaire terreinen. Handhaving op niet-prioritaire terreinen is niet van te voren geprogrammeerd en is derhalve doorgaans repressief van karakter. Handhaving vindt daarbij vooral plaats naar aanleiding van klachten, verzoeken om informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd, vermoedens van overtredingen of concrete verzoeken om ergens handhavend op te treden. Professioneel handhaven betekent dat het bestuur – als het op de hoogte raakt van een mogelijke of daadwerkelijke overtreding – in actie komt: handhaven is regel en niet-handhaven uitzondering.

Om te kunnen vaststellen of de handavingsdoelstellingen worden bereikt, zal het bestuursorgaan *indicatoren* moeten aanwijzen aan de hand waarvan monitoring en evaluatie (zie hiervoor de toelichting op de artikelen 5, 6 en 7) kunnen plaatsvinden. Tot deze indicatoren behoren in ieder geval de aantallen uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en opgelegde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties (handavingsbeschikkingen, processen-verbaal, aangeboden transacties, etc.) waarvan de aantallen ingevolge artikel 5, tweede lid, ook moeten worden geregistreerd. De relatie tussen deze indicatoren en de handavingsdoelstellingen impliceert dat deze doelen voldoende concreet moeten zijn.

Het bestuursorgaan moet zijn handhavingsbeleid afstemmen met andere betrokken bestuursorganen. Wie dat zijn, kan hier niet op voorhand worden aangegeven. Dat hangt immers af van de vraag welke andere bestuursorganen door het handhavingsbeleid van het bestuursorgaan (kunnen) worden geraakt, bijvoorbeeld omdat samenwerking aan de orde is bij de uitvoering van het beleid. De eis van afstemming betreft een inspanningsverplichting.

Het spreekt voor zich dat het bestuursorgaan het voor de milieuwet-handhaving geformuleerde beleid goed afstemt met het handhavingsbeleid op andere werkterreinen binnen zijn organisatie. Als het om gemeenten gaat, geldt dat in het bijzonder voor de afstemming met het toezicht op het terrein van de ruimtelijke ordening en het bouwen. Daarnaast dient er binnen de organisatie van de bestuursorganen een goede afstemming plaats te vinden tussen handhaving en vergunningverlening.

Voorts zal het bestuursorgaan de voor de uitvoering van bovenstaand beleid benodigde en beschikbare in de begroting van het bestuursorgaan gewaarborgde capaciteit en financiële middelen moeten aangeven. De eis om te berekenen hoeveel capaciteit en financiële middelen benodigd zijn, impliceert dat het bestuursorgaan terzake relevante (interne) kengetallen moet hanteren.

De artikelen 2, eerste lid, 3 en 7

De periode waarop het handhavingsbeleid betrekking dient te hebben, is niet voorgeschreven. Het ligt echter voor de hand dat het beleid betrekking heeft op een periode van minstens een jaar. Het bestuursorgaan is vrij in de keuze voor een langere periode. Het feit dat de periode waarvoor het handhavingsbeleid wordt vastgesteld meerdere jaren kan bedragen, neemt niet weg dat ten minste eenmaal per jaar moet worden gezien of het vastgestelde beleid door wijziging van het desbetreffende document moet worden aangepast. De aanleiding daarvoor is de evaluatie van het uitvoeringsprogramma: ingevolge artikel 3, eerste lid, moet het handhavingsbeleid namelijk jaarlijks worden uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma waarin de voor het komende jaar voorgenomen activiteiten moeten worden gepland. Artikel 7 schrijft voor dat deze activiteiten vervolgens na afloop van dat jaar worden geëvalueerd. Daarbij moet niet alleen worden gezien of de voorgenomen activiteiten zijn gerealiseerd maar ook of en in hoeverre zij hebben bijgedragen aan de krachtens artikel 2, eerste lid, vastgelegde handhavingsdoelstellingen.

Door te voldoen aan de hier aan de orde zijnde artikel(onderdel)en kan worden gegarandeerd dat het handhavingsproces een cyclisch verloopend proces is.

Artikel 2, vierde en vijfde lid

In deze artikelleden is bepaald dat het bestuursorgaan moet beschikken over enkele strategieën. Een daarvan betreft het bevorderen van de *naleving* van de milieuregelgeving voor de uitvoering waarvan het bestuursorgaan verantwoordelijk is (artikel 2, vierde lid, onder a). Een belangrijk instrument voor het bevorderen van de naleving is uiteraard handhavend optreden. Andere belangrijke instrumenten zijn onder meer voorlichting, het vergroten van de acceptatie van regelgeving, het faciliteren van de uitvoering van de regelgeving of het belonen van gedrag. Het bestuursorgaan geeft in zijn *nalevingsstrategie* per beleidsveld aan met welke instrumenten het naleving wil bereiken en wat het doel is van het inzetten van handhaving hierbij.

Het bestuursorgaan dient voorts te beschikken over een strategie met betrekking tot de wijze waarop namens dat orgaan het *toezicht* op de naleving wordt uitgeoefend (artikel 2, vierde lid, onder b). Het gaat dan

om zaken zoals de voorbereiding en het afleggen van periodieke of incidentele controlebezoeken ter plaatse, de controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige bezoeken, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen of incidenten, de controle van administratieve bescheiden, de controle en verificatie van de controlemaatregelen die door of in opdracht van inrichtinghouders zelf worden uitgevoerd en het toezicht op het bereiken van emissienormen. Bovendien moet ingevolge artikel 2, vierde lid, onder c en d, inzicht worden verschaft over de voorlichting aan bedrijven en instellingen over de voor deze geldende milieuvoorschriften en over de rapportage over de resultaten van het toezicht.

Tevens dient er een *sanctiestrategie*, ook wel interventiestrategie genaamd, te zijn. Deze moet volgens artikel 2, vierde lid, onder e, inzicht geven in het bestuursrechtelijk optreden door het bestuursorgaan, dat wil zeggen het terzake van een overtreding:

- geven en uitvoeren van beschikkingen tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom, het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of ontheffing of
- juist expliciet achterwege laten van handhaving in een situatie waarin dat beter op zijn plaats is dan handhaving.

Laatstbedoelde situaties worden bepaald door de kabinetsnota «Grenzen aan gedogen» (Kamerstukken II 1996–97, nr. 25 085), het gezamenlijk beleidskader gedogen dat is neergelegd in een brief van de Ministers van VROM en van V&W (Kamerstukken II 1991–92, nr. 22 343), de brief van 4 december 2003 van de Minister van VROM die mede namens de Minister van V&W en Justitie aan de Tweede Kamer is aangeboden (Kamerstukken II 2003/04, 22 343, nr. 82) en jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de plicht tot (niet-)handhaving.

In de sanctiestrategie moet worden aangegeven welke termijnen bij standaard- of veel voorkomende overtredingen worden gehanteerd voor het opheffen van de overtredingen en wat de zwaarte van de sancties bij standaardovertredingen is. Het uitgangspunt daarbij is dat geconstateerde overtredingen worden beantwoord met een bij hun aard passende reactie. Zo moet bijvoorbeeld rekening worden gehouden met de ernst van een geconstateerde overtreding en kunnen reacties stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of wanneer van herhaling sprake is. Naar verwachting zullen in de toekomst enkele factoren (zoals de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond en de zwaarte van het door de overtreding geschonden belang) waarmee rekening dient te worden gehouden bij het zoeken naar een passende reactie op geconstateerde overtredingen worden vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Een wetsvoorstel dat daarin voorziet (kamerstukken 29 702) ligt thans ter behandeling bij de Tweede Kamer.

Een element is voorts dat het bestuursrechtelijke optreden wordt afgestemd met het strafrechtelijke optreden tegen milieuovertredingen door het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan. Zowel het strafrecht als het bestuursrecht richt zich op het bevorderen van normconform gedrag. De bestuursrechtelijke handavingsinstrumenten zijn daarbij vooral toegesneden op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van de overtreding en op het herstel van de situatie. De strafrechtelijke handavingsinstrumenten zijn vooral toegesneden op het straffen van de overtreder en op het wegnemen van diens wederrechtelijk genoten (concurrentie)voordeel. Beide typen instrumenten dienen daarnaast tot ontmoediging Het handhavend optreden door een bestuursorgaan en het Openbaar Ministerie wordt onderling afgestemd. Dit gebeurt voorzover mogelijk door algemene afspraken en voor het overige door afspraken over specifieke gevallen. Zo hebben de algemene afspraken bijvoorbeeld betrekking op de wijze hoe wordt opgetreden tegen overtreding van

kernbepalingen. De inzet van bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten en die van strafrechtelijke handhavingsinstrumenten staan naast elkaar. Er moet per situatie bekeken worden welke manier van handhaven voor die situatie de beste oplossing biedt.

De sanctiestrategie moet ook inzicht geven in de wijze van optreden tegen overtredingen die door of in naam van het betrokken bestuursorgaan of door andere organen behorende tot de rijksoverheid of andere overheden zijn begaan (artikel 2, vierde lid, onder f). De aanpak van overtredingen begaan door de rijksoverheid of andere overheden is in principe niet anders dan de aanpak van overtredingen door anderen. De reden dat een apart onderdeel van de sanctiestrategie hieraan aandacht dient te besteden, is dat bij overtredingen begaan door de overheid, meer nog dan bij particulieren, naleving belangrijk is voor onder meer de geloofwaardigheid van de normerende overheid. De procedure die volgt op een overtreding van de overheid moet zorgvuldig zijn en aan transparantie en openbaarheid dient extra aandacht te worden besteed.

Het bestuursrechtelijke optreden moet daarnaast worden afgestemd met de andere betrokken bestuursorganen. Dat geldt in ieder geval met betrekking tot situaties waarin er sprake is van meer dan één tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd gezag of van meerdere bestuursorganen die na elkaar – in een keten – bevoegd zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot handelingen met afvalstoffen. In artikel 2, vijfde lid, is aangegeven welke situaties dat zijn. Maar ook voor andere situaties kan afstemming wenselijk zijn, zoals met betrekking tot de werkzaamheden van de bij het bestuursorgaan werkzame bijzondere opsporingsambtenaren. De bedoelde afspraken over de samenwerking en afstemming kunnen onder meer worden gevonden in de over de milieuwethandhaving gesloten bestuursovereenkomsten.

In het Landelijk Overleg Milieuhandhaving, waarin alle bij de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke milieuwethandhaving betrokken overheidsinstanties vertegenwoordigd zijn, is op 25 maart 2004 een landelijke strategie milieuhandhaving vastgesteld. Indien deze strategie in het beleid wordt overgenomen is voldaan aan de kwaliteitseis van artikel 2, vierde lid, onder e. Er wordt van uitgegaan dat het tot handhaving bevoegde gezag handelt overeenkomstig de door hemzelf zelf in strategieën vastgelegde lijnen.

Artikel 3, eerste, derde en vierde lid

Artikel 3, eerste lid, schrijft voor dat in het uitvoeringsprogramma dat het bestuursorgaan jaarlijks moet opstellen voor zijn handhavingsactiviteiten, een relatie wordt gelegd met het geldende ingevolge artikel 2 vastgestelde handhavingsbeleid. Het programmeren van de handhavingsactiviteiten moet plaatsvinden in lijn met de prioriteitenstelling van activiteiten die op haar beurt weer in relatie moet staan met de door het bestuursorgaan geformuleerde doelen die met handhaving moeten worden bereikt. Bovendien moet rekening worden gehouden met de frequentie waarmee volgens de toezichtstrategie de routinematige controlebezoeken plaatsvinden (zie artikel 2, vierde lid, onderdeel b, onder 2°).

De handhavingsactiviteiten moeten concreet worden beschreven en aangegeven moet worden wat de voor die activiteiten benodigde en beschikbare capaciteit en financiële middelen zijn. Capaciteit en financiële middelen moeten uiteraard toereikend zijn voor de uitvoering van het programma. Dit geldt niet alleen bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma; ook tijdens de uitvoering moeten de capaciteit en financiële middelen worden bewaakt. Een en ander vereist dat het bestuursorgaan niet alleen inzicht heeft in de benodigde capaciteit en deskundigheden maar ook in de daadwerkelijk beschikbare handhavingscapaciteit en in ontwikkelingen terzake in verband met bijvoorbeeld ziekte of personeels-

wisselingen. Deze kunnen immers van invloed zijn op de uitvoering van de geprogrammeerde handhavingsactiviteiten. Op basis van het inzicht in de betekenis van dergelijke ontwikkelingen kan het bestuursorgaan er voor kiezen om maatregelen te treffen opdat de planning alsnog wordt gehaald of om de prioriteitenstelling of programmering beargumenteerd aan te passen.

Artikel 3, derde lid, schrijft voor dat het uitvoeringsprogramma moet worden uitgewerkt in een werkplan voor de betrokken handhavingsorganisatie. Daarnaast vindt bij voorkeur ook een uitwerking plaats in werkplannen voor de individuele medewerkers van die organisatie, maar dit is niet wettelijk voorgeschreven.

Artikel 3, tweede lid

Evenals met betrekking tot het handhavingsbeleid het geval is, moet het uitvoeringsprogramma worden afgestemd met de betrokken andere bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving. Het betreft ook hier een inspanningsverplichting. Het uitvoeringsprogramma moet in ieder geval worden afgestemd met andere bestuursorganen in situaties waarin er sprake is van meer dan een tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd gezag of van meerdere bestuursorganen die na elkaar – in een keten – bevoegd zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot handelingen met afvalstoffen. Verder kan uit de in de bestuursovereenkomsten over de milieuwethandhaving gemaakte afspraken worden afgeleid met wie afstemming van handhavingsprogramma's wenselijk is.

Uiteraard geldt ook voor het uitvoeringsprogramma dat er intern de nodige afstemming plaatsvindt met andere organisatieonderdelen van het bestuursorgaan, bijvoorbeeld het onderdeel dat belast is met de behandeling van aanvragen om een milieuvergunning of (bij gemeenten) de afdeling bouw- en woningtoezicht.

Artikel 4, eerste lid, onder a, d, e en f

In artikel 4 worden kwaliteitseisen gesteld aan de (administratieve) organisatie van het dienstonderdeel van het bestuursorgaan dat zich met de milieuwethandhaving bezig houdt.

Uiteraard geldt dat de organisatie zo moet zijn ingericht dat voldoende is gewaarborgd dat het vastgestelde handhavingsbeleid en het opgestelde uitvoeringsprogramma goed kunnen worden uitgevoerd. In de toelichting op artikel 3, eerste, derde en vierde lid, is al aangegeven dat de capaciteit in kwantitatief opzicht toereikend is. In artikel 4, eerste lid, gaat het er om dat de capaciteit ook in kwalitatief opzicht toereikend is en dat eventueel ontbrekende capaciteit of deskundigheid wordt ingehuurd of wordt gecompenseerd door uitbesteding van handhavingstaken aan een ander bestuursorgaan of een particuliere organisatie. Opleidingsplannen moeten er voor zorgen dat tekortschietende deskundigheid bij het personeel adequaat wordt aangevuld.

Voorts moeten bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden van de handhavingsorganisatie schriftelijk worden vastgelegd en voorzover nodig zijn geregeld in bijvoorbeeld een mandaatsregeling. Het bestuursorgaan moet er in ieder geval voor zorgen dat de toezichthouders bij de uitoefening van hun taak beschikken over het wettelijk verplichte legitimatiebewijs (zie artikel 5:12 van de Algemene wet bestuursrecht) en op de hoogte zijn van de bevoegdheden die hen krachtens de Algemene wet bestuursrecht toekomen.

Het bestuursorgaan dient de organisatie tenslotte zo in te richten dat deze binnen en buiten gebruikelijke kantooruren bereikbaar is voor het melden van acute klachten en incidenten. Bereikbaarheid kan desgewenst

ook in samenwerking met een andere handhavingsorganisatie in de regio worden gerealiseerd.

Artikel 4, eerste lid, onder b en c

Een belangrijk grondbeginsel van professionele handhaving is de objectiviteit van de handhaving. Voor het milieutoezicht is op bestuurlijk niveau door alle in het professionaliseringstraject betrokken overheden afgesproken dat alle handhavingsinstanties per 1 januari 2005 onder meer aan de eis van functiescheiding zullen voldoen. In het bestuurlijk overleg is besloten dat de scheiding tussen milieuwethandhaving en milieuvergunningverlening minimaal moet liggen op persoonsniveau omdat een scheiding op dossierniveau niet voldoende waarborgen biedt voor een objectieve uitvoering van de handhaving.

Dit betekent dat iemand die handhavingswerkzaamheden verricht, niet daarnaast ook nog vergunningen mag schrijven. De scheiding geldt voor de «behandelaars», of die nu technisch, financieel of juridisch geschoold zijn. De scheiding geldt niet voor specialisten op technisch, financieel of juridisch gebied die ad hoc een bijdrage aan vergunningverlening of handhaving leveren. Aan objectiviteit van de handhaving wordt ook bijgedragen door de (in artikel 4, eerste lid, onder c, voorgeschreven) roulatie van medewerkers waarmee kan worden voorkomen dat er binnen de vaste handhavingsrelatie tussen een inrichting en een overheidsorganisatie te nauwe banden ontstaan tussen een ondernemer en een toezichthouder.

De objectiviteit van de handhaving is een belangrijke reden voor een functiescheiding van vergunningverlening en handhaving op persoonsniveau, maar niet de belangrijkste. Een minstens even belangrijke reden hiervoor is dat handhaving en vergunningverlening beide een vak apart zijn, waarvoor verschillende kennis en vaardigheden vereist zijn. Daarnaast vragen handhaving en vergunningverlening om verschillende attitudes, die niet per definitie in een persoon verenigd zijn. Een zodanige functiescheiding is mede noodzakelijk omdat in combinatiefuncties de handhaving stelselmatig een te lage prioriteit blijkt te krijgen. Bij weinig beschikbare capaciteit komt in een combinatiefunctie van handhaving en vergunningverlening handhaving veelal op de tweede plaats, omdat er voor de toepassing van een handhavinginstrument (anders dan voor vergunningverlening) geen wettelijke termijnen gelden.

De artikelen 4, tweede lid, en 5

Het is belangrijk dat de in artikel 2, vierde lid, voorgeschreven strategieën worden uitgewerkt in op de uitvoering gerichte protocollen en werkinstructies. Dat draagt bij aan een uniforme, transparante en continue uitvoering van de handhavingstaak, ook wanneer er personeelswisselingen optreden.

De protocollen en werkinstructies dienen daarnaast betrekking te hebben op interne en externe communicatie van (de handhavingsorganisatie van) het bestuursorgaan over toezichtresultaten, aangekondigde en opgelegde sancties of gedoogbeschikkingen en op het informatiebeheer. Een goed georganiseerd informatiebeheer is een belangrijke voorwaarde om de resultaten en de voortgang van de geprogrammeerde handhavingsactiviteiten en het bereiken van de geformuleerde handhavingsdoelstellingen te bewaken en inzichtelijk te maken. Op basis daarvan moet vervolgens het plannings- en programmeringsproces kunnen worden ondersteund. Dit informatiebeheer vergt een geautomatiseerd systeem waarin ten minste de in artikel 5, tweede lid, genoemde gegevens worden geregistreerd en dat in ieder geval in staat is om zorg te dragen voor een planning en procedurebewaking van de handhavingsactiviteiten. Het gaat hier om informatie in

termen van aantallen ten aanzien van uitgevoerde controles, geconstateerde overtredingen en bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden. Het betreft alleen aantallen waarbij de (buitengewone opsporings-) ambtenaren van de organisatie van het bestuursorgaan zijn betrokken.

Naast dit geautomatiseerde systeem moeten er diverse andere milieutechnische, juridische en administratieve voorzieningen beschikbaar zijn. Het gaat om alle voorzieningen die naar het oordeel van het bestuursorgaan nodig zijn voor een goede uitvoering van de handhavingstaak: meetapparatuur, laboratoriumfaciliteiten, foto toestellen, mobiele telefoons, emailaansluitingen, literatuur en aansluiting op (juridische) databanken. Dergelijke voorzieningen dienen uiteraard in goede staat te verkeren, hetgeen systematisch moet worden gecontroleerd. Instrumenten en apparaten moeten zonnodig worden gekalibreerd.

Beschrijving van de belangrijkste processen binnen de handhavingstaak in protocollen en werkinstructies vormt de basis van kwaliteitsborging. De in artikel 4, tweede lid, onder a, voorgescreven protocollen vormen tezamen de minimaal vereiste procesbeschrijvingen. Wat daarnaast nog aan procesbeschrijvingen wordt verlangd, wordt bepaald door het bestuursorgaan.

De aanwezigheid van protocollen, werkinstructies e.d. betekent uiteraard ook dat systematisch moet worden getoetst of de uitgevoerde werkzaamheden overeenkomstig die protocollen en instructies plaatsvinden en of deze verbetering of aanpassing behoeven. Dit is voorgescreven in artikel 4, tweede lid, onder d, «Systematisch» betekent hier dat duidelijk moet zijn wie verantwoordelijk is voor de kwaliteitsborging door middel van de procesbeschrijvingen en dat er inzicht bestaat in de wijze en frequentie van toetsing.

De artikelen 6 en 7

Artikel 6 schrijft diverse periodieke rapportages voor, zonder daar een termijn bij te noemen en zonder aan te geven aan wie de rapportages moeten worden uitgebracht. Dit hangt samen met het feit dat voor de meeste handhavingsorganisaties al wettelijke verantwoordingsplichten zijn geregeld. Zo is in artikel 21.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaald dat burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en de Minister van VROM jaarlijks verslag uitbrengen aan de gemeenteraad, onderscheidenlijk provinciale staten en de Tweede Kamer, over hun beleid met betrekking tot onder meer hoofdstuk 18 (Handhaving) van de Wet milieubeheer. Daarnaast vindt veelal verantwoording plaats aan koepelorganisaties.

Dergelijke rapportages kunnen ook voor andere dan de politieke, vertegenwoordigende organen van belang zijn. Het is belangrijk dat de beleidsmakers, vergunningverleners en andere handhavende organisatieonderdelen van het bestuursorgaan van de rapportages kennis kunnen nemen.

Artikel 7 schrijft naast deze rapportages een jaarlijkse evaluatie voor. In de toelichting op de artikelen 2, eerste lid, en 3 is dit artikel al kort aan de orde geweest. Een cyclisch verlopend handhavingproces wordt door middel van evaluatie afgesloten met een rapportage over en verantwoording van de uitgevoerde handhaving. Daarbij moet worden getoetst of de geleverde handhavingsinspanningen ook het bereiken van de handhavingsdoelstellingen hebben opgeleverd. Indien deze doelstellingen zijn bereikt, zal dit in algemene zin leiden tot een beter naleefgedrag en – indirect – tot positieve effecten op de kwaliteit van het milieu. Indien deze doelstellingen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot conclusies en aanbevelingen over aanpassingen van het handhavingsbeleid, het uitvoeringsprogramma of de uitgevoerde handhavingsactiviteiten.

Rapportages en evaluatie impliceren monitoring. Onder monitoring wordt hier verstaan het periodiek meten van de resultaten van de verrichte handhavingsactiviteiten aan de hand van de krachtens artikel 2, derde lid, onder b, inzichtelijk gemaakte indicatoren en het beoordelen van de bijdragen van de activiteiten aan het bereiken van de handhavingsdoelstellingen. De indicatoren worden door het bestuursorgaan zelf bepaald. Tot die indicatoren behoren in de praktijk de onderwerpen waarover ingevolge artikel 5, tweede lid, gegevens moeten worden geregistreerd.

Artikel 8

Dit artikel voorziet in het tijdstip van inwerkingtreding van zowel het onderhavige besluit als van de Wet handhavingsstructuur. Hierbij is rekening gehouden met artikel 21.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer, waaruit volgt dat dit besluit niet eerder in werking kan treden dan vier weken na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het is geplaatst.

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