

## Ontwerpbesluit kwaliteitseisen m.b.t. handhaving milieuwetgeving (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer)

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer maakt ingevolge artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer bekend dat gedurende vier weken na dagtekening van deze Staatscourant een ieder schriftelijk zijn zienswijze naar voren kan brengen over onderstaand ontwerpbesluit.

Adres: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Directie Strategie en Bestuur, Afdeling Recht en Beleid, Postbus 30945, IPC 660, 2500 GX Den Haag.

*Besluit van ..... houdende kwaliteitseisen met betrekking tot de handhaving van milieuwetgeving (Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer)*

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

### Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:  
a. *wet*: Wet milieubeheer;  
b. *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;  
d. *handhaving*: bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde.

### Artikel 2

1. Het bestuursorgaan stelt een handhavingsbeleid vast waarin het gemotiveerd aangeeft welke doelen het zichzelf stelt bij de handhaving en welke activiteiten het daartoe zal ondernemen. Het bestuursorgaan beziet regelmatig, maar in elk geval naar aanleiding van de evaluatie, bedoeld in artikel 7, of het beleid moet worden aangepast en past het zonedig aan. Het bestuursorgaan stemt het beleid af met de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving.  
2. Het beleid 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 bestuursrechtelijke 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 beleid 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 beleid 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 incidentele controlebezoeken worden georganiseerd en afgelegd;  
4°. de wijze waarop zakelijke gegevens en bescheiden worden gecontroleerd;  
5°. de wijze waarop het toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de krachtens de betrokken wetten geldende voorschriften ten aanzien van stoffen, trillingen, warmte die of geluid dat, direct of indirect vanuit een bron in de lucht, het water of de bodem, worden onderscheidenlijk wordt gebracht;  
6°. de wijze waarop de controle en verificatie plaatsvinden van de resultaten van de controles die zijn uitgevoerd door personen die een inrichting drijven als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer;  
c. de voorlichting aan personen als bedoeld in onderdeel b, onder 6°, inzake de voor deze 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 zal worden 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 gehan-

teerd, worden afgestemd op de strafrechtelijke handhaving en op de ernst, de duur, de kans op herhaling van de geconstateerde overtredingen, alsmede de wijze waarop hierbij rekening wordt gehouden met overtredingen die zijn begaan door een bestuursorgaan.

5. Het beleid 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:

1°. 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;

2°. de handhaving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde met betrekking tot activiteiten met 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 onderneemt 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 voldoende voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma en de werkplannen benodigde financiële en personele middelen beschikbaar zijn en dat deze middelen zonedig worden

aangevuld of het uitvoeringsprogramma en de werkplannen zonedig worden aangepast.

#### *Artikel 4*

1. Het bestuursorgaan richt zijn organisatie zodanig in dat een adequate 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 voor zorg dat:

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

b. de personen die zijn belast met de voorbereiding van beschikkingen tot het verlenen 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 en uitvoeren van beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning, 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 wordt belast met het uitvoeren 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 de werkzaamheden in het kader van de handhaving adequaat zijn opgeleid of zonedig worden opgeleid overeenkomstig een hiertoe strekkend plan;

e. voorzover van toepassing, afspraken worden gemaakt met betrekking tot het ten behoeve van de handhaving gebruik maken van personen die niet tot de organisatie van het bestuursorgaan behoren;

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 is vastgelegd volgens welke werkwijze het toezicht op de naleving wordt uitgeoefend, beschikkingen tot toepassing van bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een ver-

gunning, wegens niet-naleving van het bij of krachtens de betrokken wetten bepaalde, worden voorbereid en uitgevoerd, 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 in een goede staat van onderhoud verkeren en deze zonedig 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 geborgd.

#### *Artikel 5*

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

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

b. van 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:

a. de uitgevoerde controles;

b. de geconstateerde overtredingen;

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

d. de processen-verbaal;

e. de 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 met andere betrokken bestuursorganen gemaakte afspraken over samenwerking bij de handhaving en 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 gerealiseerd en in hoeverre deze activiteiten hebben bijgedragen aan het bereiken van de krachtens artikel 2, eerste lid, gestelde doelen.

#### Artikel 8

Indien artikel I, onder B, voorzover het betreft artikel 18.3, eerste tot en met derde lid, van het bij koninklijke boodschap van 10 november 2003 ingediende voorstel van wet tot wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (kamerstukken 29 285), nadat dat voorstel van wet tot wet is verheven, in werking treedt, treedt dit besluit op hetzelfde tijdstip in werking.

#### 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.

...

*De Staatssecretaris van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordening en Milieubeheer,*

...

#### 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 voorliggende besluit dat uitvoering geeft aan artikel 18.3 worden kwaliteitseisen gesteld aan de bestuursrechtelijke milieuwethandhaving. De introductie van wettelijke kwaliteitseisen voor de handhaving hangt nauw samen met het project Professionalisering van de milieuwethandhaving, 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 VROM, V&W, IPO, VNG en 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'<sup>1</sup> is uitgegaan van het door de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuhandhaving ontwikkelde model met criteria voor een zogenaamd 'Adequaat handavingsproces'. 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 (programming-middelen-monitoring-programmering-etc.). De aansturing van deze cycli dient plaats te vinden vanuit van te voren 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 wettelijke kwaliteitseisen. 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) werd (op blz. 27) al aangegeven dat het de bedoeling was om de ten behoeve van de nulmeting ontwikkelde criteria op te nemen in de 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 uitein-

delijk reden kan zijn voor een aanwijzing en vervolgens een structuurmaatregel van de provincie of de Minister van VROM (in overeenstemming met de Minister van V&W) zodra het voornoemde wetsvoorstel, na tot wet te zijn verheven, in werking is getreden.

De amvb beoogt dezelfde kwaliteitseisen te stellen als die welke zijn neergelegd in het criteriadocument van 1 november 2002. De reden waarom de in de amvb gehanteerde formuleringen toch afwijken van die in het criteriadocument heeft niet van doen met de inhoud van de gestelde eisen maar met de aard van het criteriadocument dat immers uitdrukking geeft aan gemaakte (meerzijdige) afspraken en daarin afwijkt van een amvb waarin eenzijdig verplichtingen worden opgelegd.<sup>2</sup> In het criteriadocument en de 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 projecten die door anderen worden getrokken maar die wel 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 met betrekking tot handelingen met 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 handavingsstructuur en de onderhavige amvb.

### § 1.2 Financiële gevolgen

Op 11 april 2002 heeft het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bij zijn advies met betrekking tot het concept van het Wetsvoorstel handavingsstructuur opgemerkt dat de huidige administratieve lasten voortkomend uit handhaving 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 belangrijkste regeling, namelijk de Wet milieubeheer. Momenteel bedragen de kosten die de handhaving 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 handhaving van 8.40-amvb's en € 4.867.125 voor de handhaving van Wm-vergunningen<sup>3</sup>. 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 handhavingorganisaties. Daardoor zullen bedrijven minder worden geconfronteerd met dubbele of niet op elkaar afgestemde handhavingen. Organisatorische krachtenbundeling bij de diverse toezichthouders 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.

De 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. Zoals hierboven al aangegeven, beoogt de amvb dezelfde kwaliteitseisen te stellen als die welke zijn neergelegd in het criteriadocument van 1 november 2002. In 2002 werd bestuurlijk afgesproken dat alle bevoegde handavingsinstanties 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 handavingsorganisaties heeft gevraagd. Een deel van de organisaties heeft daarvoor extra middelen (menskracht en geld) ingezet, een deel heeft aangegeven dat de inzet deels ten koste zou moeten gaan van de uitvoering van handavingsactiviteiten, 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 navolgend grotere inzet.

De voorliggende amvb bevat geen andere of meer kwaliteitscriteria dan de in 2002 gezamenlijk bestuurlijk vastgestelde. In de amvb worden verder ook geen nieuwe (handavings)taken aan het bestuur opgedragen. De amvb draagt de bestuursorganen in feite op om vanaf het tijdstip van haar 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 handavingsactiviteiten 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 handavingsprocessen bij de verschillende overheden.

Tenslotte heeft er de nodige afstemming plaatsgevonden bij de voorbereiding van de onderhavige (overigens

beleidsveld-neutraal geformuleerde) kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving 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 de 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 aanwijzingbevoegdheid vormen tezamen de zogenaamde regiefunctie van de provincie. Waar het bij de regie om gaat, is 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 toezichtfunctie 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 het wetsvoorstel 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 conform 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 gemeenten-onderzoeken 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 hun minister verantwoording afleggen over de naleving van onderhavige amvb door hun organisatie. De ministers worden vervolgens gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer en de Tweede Kamer.

## Hoofdstuk 2 Artikelsgewijs

### 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 EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen. 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 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).

### Artikel 2 tot en met artikel 7

In dit besluit wordt geregeld aan welke kwaliteitseisen handhavingsprocessen 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 realiseren 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. (Al is het wel mogelijk dat over dergelijke onderwerpen afspraken tussen de verschillende overheden zijn gemaakt.)

### Artikel 2, eerste, tweede, derde en vierde lid, sub a

In artikel 2 zijn de kwaliteitseisen opgenomen waaraan een professioneel handhavingsproces op beleids- of strategisch niveau moet voldoen: er moet sprake zijn van door het bestuursorgaan schriftelijk vastgelegde *handhavingsdoelstellingen*. 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 milieu-overtredingen 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 risico-analyse bepaalt het bestuursorgaan welke *activiteiten* nodig zijn om de in kaart gebrachte handhavingsdoelen 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 signalen van buiten, na klachten, verzoeken om informatie over specifieke situaties waarmee burgers worden geconfronteerd en overtredingen vermoeden, of na 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 vast te kunnen stellen of de handhavingsdoelstellingen 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 (handhavingsbeschikkingen, processen-verbaal, aangeboden transacties, etc.) die krachtens artikel 5, tweede lid, ook moeten worden geregistreerd. De relatie tussen deze indicatoren en de handhavingsdoelstellingen 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 milieuwethandhaving geformuleerde beleid goed afstemt met het handhavingsbeleid op andere werkerreinen binnen zijn organisatie. Als het om gemeenten gaat, geldt dat in het bijzonder voor de afstemming met het ruimtelijkeorderings- en bouwtoezicht. 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.

#### *Artikel 2, eerste lid, artikel 3 en artikel 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 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(onderdelen) kan worden gegarandeerd dat het handhavingsproces een cyclisch verlopend proces is.

#### *Artikel 2, vierde en vijfde lid*

In deze artikelen 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 zij 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 het bestuursorgaan 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 controlebezoeken ter plaatse, de controlefrequenties voor het uitvoeren van routinematige bezoeken, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van klachten, meldingen, ongevallen of incidenten, het afleggen van incidentele bezoeken naar aanleiding van het verlenen van of wijzigen van de vergunning, 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 krachtens 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 intrekken van een vergunning of ontheffing,
- of het 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) 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 passende reactie en dat reacties stringenter worden naarmate overtredingen voortduren of van herhaling sprake is.

De sanctiestrategie moet ook inzicht geven in de wijze van optreden tegen overtredingen die door de eigen organisatie of andere bestuursorganen zijn begaan.

Een element is voorts dat het bestuursrechtelijke optreden wordt afgestemd met het strafrechtelijke optreden tegen milieu-overtredingen door het OM, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren die werkzaam zijn bij het bestuursorgaan.

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 onder 1° en 2°, 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 krachtens artikel 2 vastgestelde handhavingsbeleid: het programmeren van de handhavingsactiviteiten moet plaatsvinden in lijn met de prioriteitsstelling 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 personeelsmutaties. 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 prioriteitstelling 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 organisatie-onderdelen 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 opgestelde uitvoeringsprogramma goed kan worden uitgevoerd. In de toelichting op artikel 3, eerste, derde en vierde lid, kwam al aan de orde 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 zijn vastgelegd en voor zover nodig zijn geregeld in bijvoorbeeld een mandateringsregeling. 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 onafhankelijkheid van de handhaving. Voor het milieutoezicht is op bestuur-

lijk 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 onafhankelijke en onpartijdige uitvoering van de handhaving en onversneden handhavingsrapportages. 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 die ad hoc een bijdrage aan vergunningverlening of handhaving leveren.

Aan onafhankelijkheid 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 richting en een overheidsorganisatie te nauwe banden ontstaan tussen een ondernemer en een toezichthouder.

#### *Artikel 4, tweede lid, en artikel 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 personeelsmutaties 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 plan-

nings- 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.

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, email-aansluitingen, 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, voorgeschreven protocollen vormen tezamen de minimaal wenselijk geachte 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 voorgeschreven 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.

#### *Artikel 6 en artikel 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 of 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 organisatie-onderdelen 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 verloopend 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 verrichte handhavingsactiviteiten. Evaluatie leidt gebruikelijk ook tot het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

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 in ieder geval de onderwerpen waarover ingevolge artikel 5, tweede lid, gegevens moeten worden geregistreerd.

*De Staatssecretaris van  
Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordening en Milieubeheer,*

...

<sup>1</sup> Het criteriadocument 'Doe je voordeel met het oordeel' is te vinden op [www. .... .nl](http://www.vrom.nl) en het ligt ter inzage op de bibliotheek van het Ministerie van VROM.

<sup>2</sup> 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. .... .nl](http://www.vrom.nl) en ligt ter inzage op de bibliotheek van het Ministerie van VROM.

<sup>3</sup> 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.