

Klink

volgens voorlopige berekeningen – het ging toen om de eerste rapportage – te maken met mutaties die kunnen oplopen – althans, dat wordt vermoed – tot circa 9% van het schoolbudget. De minister is daarvoor bepaald niet blind. Zo heeft zij een overgangperiode van enige jaren ingebouwd. Ook zijn er middelen gereserveerd voor een vangnet in de vorm van een bijzondere bekostiging. Bovendien, zo stelde de minister in de Tweede Kamer, zullen de tweede en wellicht pas de derde voortgangsrapportage meer inzicht geven in de feitelijke knelpunten. Ik zei al, het waren voorsnog vermoedens.

In dat verband heeft de CDA-fractie een enkele vraag. Heeft de minister op grond van de tweede voortgangsrapportage van juni dit jaar inmiddels nieuwe inzichten in de veronderstelde herverdeeffecten? Zullen op basis van de gegevens uit de voortgangsrapportages de bekostigingsgrondslagen en de prijzen zo worden ingericht, dat oneigenlijke herverdeeffecten, waarop wij nu zo langzamerhand zicht krijgen, worden opgevangen zodanig dat een vangnet straks niet nodig is? Wanneer zullen de AMvB's en de ministeriële regelingen die daarvoor nodig zijn worden vastgesteld? Hoe structureel zal dan uiteindelijk nog de bijzondere bekostiging zijn?

Ten slotte nog één punt op dit terrein. De minister heeft de Tweede Kamer toegezegd de AMvB's en de regelingen waarin de prijzen besloten liggen toe te zenden, zodat deze zicht heeft op de herverdeeffecten voordat er in januari 2006 definitief groen licht komt voor de voorziene inwerkingtreding van de wet in augustus volgend jaar. De CDA-fractie verzoekt de minister, ook de Eerste Kamer van deze gegevens op de hoogte te stellen.

Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie heeft er behoefte aan om één zin uit de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel extra te onderstrepen. Ik citeer: Lumpsumbekostiging mag niet leiden tot een sector die wordt beheerd door financiële managers en beroepsbestuurders die een eigen koers varen, met onvoldoende draagvlak bij de scholen en bij de ouders. Wij zeggen dit de minister van harte na. De CDA-fractie wil geen nieuwe hofrentjes en geen van ouders onthechte scholen. Het is

daarom goed dat de minister ouders meer in stelling wil brengen, flankerend aan de autonomie-vergroting. Daarom zal de informatiepositie van de medezeggenschapsraad verbeteren. Ook komt er per onderwijsrechtspersoon een managementstatuut dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen schooldirecteur, het bovenschoolse management en het bestuur zal regelen. Bovendien zullen bevoegd gezagsorganen, die werken met meer dan één school, een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad moeten instellen. Wij juichen deze en andere wijzigingen in de structuur van zeggenschap en medezeggenschap toe.

In de Tweede Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de positie van de medezeggenschapsraad. Volgens sommige fracties zou deze een instemmingbevoegdheid moeten krijgen bij beslissingen over het financiële beleid. De CDA-fractie is van opvatting dat de voorziene wijzigingen van de wet over medezeggenschap scholen voldoende inbedding geeft voor een grotere autonomie, althans in termen van medezeggenschap. Bij die wijzigingen mag het wat ons betreft blijven. Medezeggenschap is immers wat anders dan meebesturen?

De CDA-fractie kan wel begrip opbrengen voor degenen die een paar stappen verder willen zetten, maar zij zoekt die inbedding niet in het vergroten van de medezeggenschap, maar meer in de maatschappelijke verankering van het bestuur van scholen. Bij de beleidsbrief over governance in het onderwijs zullen wij hierover ongetwijfeld nog spreken. Wij willen niet vooruitlopen op die gedachteswisseling over goed bestuur. Dat weerhoudt ons er niet van om net als in het beleidsdebat van 21 juni jongstleden te stellen dat wij de positie van de ouders graag hechter dan thans verankerd willen zien in het bestuur van scholen, bijvoorbeeld door hen een gekwalificeerde zetel toe te kennen in de besturen of in de raden van toezicht.

Tijdens het beleidsdebat stelden wij al dat wij zelfs in de markt beslissingen niet overlaten aan besturen en toezichthouders, de raden van commissarissen. Daar functioneert nog altijd een vergadering van aandeelhouders. Een dergelijke maatschappelijke verankering is wat ons betreft zeker in de non-profitsector van belang.

Graag vernemen wij of de minister de aansporingen van de WRR, de SER en het CDA om meer te doen met de maatschappelijke onderneeming, die door anderen de sociale vennootschap wordt genoemd, serieus neemt in haar standpunten over goed bestuur in het onderwijs. Wij vragen dat omdat wij inderdaad geen sector willen die wordt beheerd door het financieel management en beroepsbestuurders; door managers en bestuurders die een eigen koers varen, met onvoldoende draagvlak bij scholen en ouders. Dat zijn de woorden van de minister.

De CDA-fractie kan van harte instemmen met het voorliggende wetsvoorstel. Zij meent dat de minister veel waarborgen heeft ingebouwd om de autonomie-vergroting tot een succes te maken. Die waarborgen vinden wij in de wet en in het implementatietraject terug, maar een gelopen race is het zeker nog niet. Veel schoolbesturen hebben de financiële en personele informatie kennelijk nog niet op orde, terwijl 1 januari 2006, het moment van "go or go later", nog maar een halfjaar van ons verwijderd is.

Wij hopen met de minister dat de administratieve organisatie eind dit jaar bij slechts een klein percentage besturen rood scoort en dat de ambitie om dit onder de 5% te brengen zal slagen. Wij wachten dit af en wensen de minister veel succes bij het realiseren van haar en onze doelstellingen.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer (Handhavingsstructuur) (29285).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Putters** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De wijziging van de Wet milieubeheer met betrekking tot de handhavingsstructuur kan de

Putters

instemming van de fractie van de PvdA krijgen. Om een aantal redenen zijn wij positief over deze wetswijziging. De geloofwaardigheid van het bestuur en de verbetering van de relatie tussen burger en bestuur staan sterk ter discussie. Juist in dat kader is het van het grootste belang dat de overheid de regels naleeft en handhaaft die zij zelf heeft geformuleerd. Dat geldt ook op milieugebied. Terecht stelt de memorie van toelichting het volgende: niet toereikende naleving leidt tot het niet bereiken van de op democratische wijze vastgestelde beleidsdoelen en tot een tekortschietende bijdrage aan de handhaving van de rechtsorde. De PvdA-fractie deelt deze opvatting.

Dit wetsvoorstel regelt de kwaliteitseisen waaraan de handhaving van milieuregels moet voldoen, maar ook dat de verschillende betrokken bestuursorganen met elkaar overeenkomsten sluiten en gezamenlijk uitvoeringsstructuren opzetten om de milieuhandhaving effectief te laten zijn. De provincie krijgt de regie en het Rijk de mogelijkheid om in te grijpen als de handhaving desondanks gebrekkig blijft. Er is hard gewerkt en veel bereikt om de handhaving te verbeteren: daarvoor onze waardering. Over een drietal punten willen wij echter nog van gedachten wisselen met de staatssecretaris. In de eerste plaats is dat de sturingsfilosofie ten aanzien van de inhoudelijke verfijning van kwaliteitscriteria voor de milieuhandhaving. In de tweede plaats is dat de professionalisering van de handhavingpraktijk. In de derde plaats gaat het om de relatie van dit wetsvoorstel met de bredere discussie over toezicht en handhaving.

De sturing van handhavingskwaliteit. De staatssecretaris schrijft onze Kamer dat het bevoegd gezag een toezichtstrategie dient te hebben, maar dat het aan het bevoegd gezag zelf is om daarbij procedureel en inhoudelijk doelen en prioriteiten te stellen. In de schriftelijke beantwoording stelt de staatssecretaris dat er aan een aantal procedurele minimumvereisten voldaan moet worden, maar dat deze zich op basis van praktijkervaringen verder moeten ontwikkelen. Hij stelt: "De waarde van aldus ontwikkelde best practices is groter dan een op rijksniveau opgelegde norm." In het licht van ons gezamenlijke streven om onnodige regels en extra bureaucra-

tie tegen te gaan, vindt mijn fractie deze benadering van onderop, dus vanuit de praktijk van de uitvoering, zinvol. Tegelijkertijd roept het de vraag op welke rol het Rijk speelt bij het vaststellen en toetsen van minimumvereisten. De inhoudelijke vereisten zijn nader bij AMvB geregeld en roepen een probleem op waar deze Kamer al eerder in een ander verband over gesproken heeft, namelijk hoeveel zicht wij eigenlijk op de uitvoering kunnen houden als belangrijke onderdelen van de wet niet in de wet zelf geregeld worden. Waar praten wij dan nog over?

Wij zijn daarom blij met het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Samsom om de AMvB met de daarin nader uitgewerkte inhoudelijke eisen aan de handhaving aan de Kamer voor te hangen. In de toelichting op de voorhangen AMvB stelt de staatssecretaris dat het echter ook daarin om handhavingvereisten gaat die op basis van praktijkervaringen verder invulling moeten krijgen. Het professionaliseringstraject – waarover ik zo nog te spreken kom – en andere projecten zijn daarvoor bedoeld. Zijn van die andere projecten inmiddels resultaten te melden en welke betekenis hebben die voor de verdere invulling van de kwaliteitscriteria voor handhaving?

Wij vragen hiernaar omdat de staatssecretaris de verwachting uitspreekt dat meer gedetailleerde regulering op dit punt nodig zal zijn, aangezien de nu genoemde kwaliteitscriteria nog weinig specifieke voorwaarden voor adequate afstemming van de verschillende bestuurs- en strafrechtelijke handhavingstructuren en vereisten kennen. Is het niet mogelijk en verstandiger om al eerder helderheid te geven over minimumvereisten om te voorkomen dat de op zichzelf sympathieke bottom-up-sturingsfilosofie, waarbij best practices leidend zijn, achteraf alsnog top down overruled wordt door de nadere regels die vanuit de AMvB gesteld worden? Moet procedureel gezien samenwerking tussen gemeenten niet nu al veel krachtiger worden gestimuleerd? In de praktijk zijn al goede voorbeelden te vinden dat dit aantoonbaar tot betere dienstverlening heeft geleid. Met andere woorden, moeten de procedurele en inhoudelijke ondergrens toch niet nu al scherper worden aangegeven om te voorko-

men dat er later problemen ontstaan? Graag een reactie van de staatssecretaris.

Uit recente berichten blijkt dat de professionalisering van de handhavingpraktijk in de afgelopen jaren sterk is verbeterd. De PvdA-fractie vindt dit verheugend. Naast de nu voorliggende wet is in 2002 ook het Besluit Kwaliteitseisen Handhaving Milieubeheer ingesteld waarin al wel handhavingcriteria zijn afgesproken rond doelen en condities, de organisatie, de uitvoering en de evaluatie van de milieuhandhaving. Een wet of afspraak is echter iets anders dan de werkelijkheid van de uitvoering. Het rapport met de Eindmeting Professionalisering Milieuhandhaving gaat over die praktijk en is recent uitgekomen. Deze eindmeting werd ons overigens pas vorige week toegestuurd. In de ogen van mijn fractie is het niet erg attent en misschien ook wel een beetje ongepast dat de regering terwijl het wetsvoorstel over de handhavingstructuur hier in de Eerste Kamer voorligt ons hiervan niet per direct op de hoogte stelt. Wij stellen het begrip van de staatssecretaris voor ons ongenoegen hierover, verwoord in zijn brief van afgelopen vrijdag, gisteren door ons ontvangen, op prijs, maar hoe serieus wordt de behandeling van deze zaken in deze Kamer eigenlijk door de regering genomen? Wij horen daar graag de reactie van de staatssecretaris op.

Natuurlijk hebben wij het rapport wel gedownload en na lezing kwam bij ons de vraag op hoe de regering aankijkt tegen de laatste stand van zaken rond de professionalisering van de handhaving. De eindmeting wijst uit dat de milieuhandhaving nog steeds onder de maat is als het gaat om het behalen van de afgesproken criteria. Nog steeds voldoet een substantieel deel van de handhavende organisaties niet. De verschillende overheden hebben nog tot 1 oktober van dit jaar om het op orde te krijgen, waarbij de provincie de verantwoordelijkheid heeft om dat te bewaken. De provincie moet eind dit jaar de balans opmaken en zich daarover verantwoorden. In de begeleidende brief schrijft de staatssecretaris dat de Stuurgroep Professionalisering Milieuhandhaving adviseert om binnenkort de wettelijk beschikbare instrumenten in te zetten door provincies en Rijk om ervoor te zorgen dat eind dit jaar de zaak op

Putters

orde is. De staatssecretaris zelf wil daarover eerst overleg over plegen met betrokken bestuurders maar, voorzitter, de tijd dringt wel, de datum van 1 oktober is snel nabij. Wij zouden daarom toch graag van de staatssecretaris willen weten wat het "binnenkort inzetten van wettelijke instrumenten" betekent en of dat niet per direct zou moeten gebeuren. Bovendien komt de vraag naar boven wat er moet gebeuren als het allemaal niet lukt, als de gemeenten het niet voor elkaar krijgen.

In een reactie op een ander amendement-Samsom in de Tweede Kamer om de positie van de toezichthouder te versterken bij milieuhandhaving meldde de staatssecretaris dat de afspraken rond de professionalisering voldoende waarborg zouden zijn. Hoe kijkt hij daar met de kennis van nu tegenaan? Wreekt zich hier niet nu al het dilemma waarover ik zojuist sprak bij de sturingsfilosofie, namelijk het conflict tussen het enerzijds leidend willen laten zijn van best practices en anderzijds het van bovenaf moeten ingrijpen? Graag de reactie van de staatssecretaris.

Mijn derde onderwerp betreft de relatie met de bredere discussie over toezicht en handhaving. In antwoord op vragen van de PvdA-fractie over de evaluatie van dit wetsvoorstel antwoordde de staatssecretaris dat hij graag bereid is om met beide Kamers over het evaluatiekader te spreken. Mijn fractie stelt dat op prijs en vraagt hem of hij ons dat evaluatiekader kan doen toekomen, alsmede op welke termijn. Wij zouden daarbij echter wel de relatie willen leggen naar de bredere politiek-bestuurlijke discussie over toezicht. De staatssecretaris gaf in de schriftelijke beantwoording aan dat er formeel geen verband bestaat tussen die bredere discussie en dit wetsvoorstel. Toch meent mijn fractie dat in de gedachtevorming over de relaties tussen de verschillende bestuurslagen en de burger ook toezicht en handhaving een belangrijke rol spelen. De regering werkt aan een nieuwe kaderstellende visie op toezicht en herijkt deze relaties. Naar wij begrijpen levert de commissie-Alders bouwstenen voor die nieuwe visie als het gaat om het interbestuurlijke toezicht. Wij gaan ervan uit dat waar het de organisatie van het toezicht betreft hierbij ook het rapport-Kohnstamm en de vaak

kritische reacties daarop betrokken worden. Aangezien de regering voornemens is dit najaar met de nieuwe toezichtvisie te komen, vraagt mijn fractie de staatssecretaris om de uitkomsten van de discussie daarover ook te betrekken bij de evaluatie van de handhavingpraktijk van het nu voorliggende wetsvoorstel. Graag horen wij hier zijn reactie op.

Tot slot een punt van geheel andere orde. De plenaire behandeling van dit wetsvoorstel biedt ons de gelegenheid om eens met de staatssecretaris van gedachten te wisselen over zijn relatie met ons. Laat ik niet verhehlen dat wij – en ik meen dat dit gevoelen breder wordt gedeeld in de commissie voor Milieu – de afgelopen tijd soms teleurgesteld zijn. Zowel het voorliggende wetsvoorstel als de wetsvoorstellen met betrekking tot de luchtkwaliteit, de bodemsanering en de implementatie van het Verdrag van Arhus werden geruime tijd geleden aan de Kamer voorgelegd. De commissie voor Milieu bracht begin dit jaar bij elk van deze wetsvoorstellen voorlopig verslag uit zodat er voldoende tijd was om voor de zomer tot afhandeling te komen.

De afgelopen weken ontvingen wij pas de verschillende memories van antwoord met het verzoek vaart te maken om nog voor de zomer tot afhandeling te kunnen komen. Het Besluit Luchtkwaliteit werd bovendien pas enkele weken geleden voorgehangen met de boodschap binnen een week te reageren, terwijl mijn fractie in deze Kamer reeds in december vorig jaar – nog voordat dit bij de Tweede Kamer was doorgedrongen – naar aanleiding van de wijziging van de Wet Luchtverontreiniging indringende vragen stelde over de handhavingproblemen bij de luchtkwaliteitsnormen.

Afgezet tegen het hoge tempo waarmee het Besluit Luchtkwaliteit moest worden behandeld, hadden wij het op prijs gesteld als onze eerdere vragen minder ontwijkend en meer tijdig waren beantwoord, gezien ook het belang van de discussie daarover die toen in volle omvang op gang kwam.

Daarnaast ligt er ook nog een hele lijst met toezeggingen die de staatssecretaris in de afgelopen periode heeft gedaan en waar hij nog geen antwoord op heeft gegeven. Bij het voorliggende

wetsvoorstel ontbrak daarnaast, zoals gezegd, de snelle informatie-uitwisseling over de stand van de professionalisering van de handhaving en leek de financiering van de servicepunten handhaving in gevaar te komen door het late moment van behandeling. De CDA-fractie heeft over dit laatste punt nadere vragen gesteld en zij zal hier ongetwijfeld nog op ingaan.

Wij hebben begrip voor de noodzaak om soms snel te handelen, wij werken daar ook graag aan mee, maar zorgvuldigheid is nodig om uitvoeringsproblemen te voorkomen. De mogelijkheid van een constructieve nadere schriftelijke vragenronde en een plenair debat valt in deze Kamer onder de definitie van zorgvuldige wetgeving. Onze vraag aan de staatssecretaris is dus waarom hij op deze wijze op onze vragen reageert.

Uit recent onderzoek blijkt dat veel burgers bondgenoot zijn van de staatssecretaris. Door de aandacht voor de risico's van ongezonde lucht beseffen zij in toenemende mate het belang van adequate milieuhandhaving. Ook de fractie van de Partij van de Arbeid waant zich bondgenoot van de staatssecretaris. Daarom steunen wij dit wetsvoorstel dat de milieuhandhaving verbetert, maar de vraag is of de staatssecretaris ons ook als zijn bondgenoot ziet. Wij wachten zijn reactie graag af.

□

De heer **Ketting** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het belang van handhaving kan moeilijk worden overschat. Handhaving moet geloofwaardig zijn, effectief en efficiënt. Dit geldt zeker voor het milieu; wij leven immers in een dichtbevolkt land met grote belasting voor bodem, lucht en water en waar ruimte moet zijn voor mobiliteit, economische en andere maatschappelijke activiteiten. Het is treurig maar de handhaving, met name op milieugebied, laat al lang te wensen over, te beginnen met Lekkerkerk eind jaren zeventig tot de alarmerend gestegen milieucriminaliteit zoals enkele maanden geleden werd gerapporteerd door de KLPD en de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van VROM. Het beschermen van het milieu kost immers geld, steeds meer geld, dus misdaad – waaronder ook ontduiking – loont in toenemende mate.

Ketting

Dit wordt nog versterkt door de internationalisering van afvalstromen. Dit leidt tot de eerste vraag van mijn fractie aan de staatssecretaris: hoe past handhaving in internationaal verband binnen de structuur van dit wetsvoorstel? Het kan natuurlijk niet zo zijn dat door een strakkere handhaving in ons land ongewenste milieubelasting naar het buitenland wordt geperst.

Handhaven vraagt altijd een afweging. Het is onmogelijk om een opsporingsambtenaar te plaatsen bij elke lozingspijp, schoorsteen of afvalstort. Hoe nu kan zo verstandig mogelijk het beschikbare en per definitie altijd beperkte handhaving-instrumentarium worden ingezet? De staatssecretaris heeft ervoor gekozen de handhaving zo dicht mogelijk bij de te handhaven partij in te zetten. Mijn fractie kan met dit beleidsuitgangspunt instemmen.

Maar nu de realiteit. Zijn de lagere bestuursorganen, de provincies, gemeenten en waterschappen daartoe ook werkelijk in staat? Mijn fractie is daar niet gerust op. Het blazoen van deze partijen, die primair voor de handhaving verantwoordelijk zijn, is bepaald niet lelieblank. De staatssecretaris erkent dit ook in zijn brief van 20 januari jongstleden aan de Tweede Kamer. De rapportage van de VROM-inspectie over de wijze waarop een 27-tal onderzochte gemeenten omgaat met de eigen interne handhaving is onthutsend: slechts zes gemeenten hadden hun zaakjes op orde. Dit beeld wordt nog versterkt door de resultaten van het onderzoek van mevrouw Suzanne Verberk, die enkele maanden geleden verschenen. Zij constateert dat het aantal overtredingen door overheden die bij het Openbaar Ministerie wordt aangebracht maar blijft stijgen. 60% van deze overtredingen betreft milieuzaken. Er is een duidelijke dubbele moraal aangetroffen bij de provincies bij het "behandelen" van de overtredingen door de provincie zelf of bij die van burgers en bedrijven: overtredingen in eigen huis bij de provincie worden afgedaan met een goed gesprek en bij burgers en bedrijven worden harde sancties toegepast. Dit kan natuurlijk niet worden geaccepteerd. Mijn fractie wil dan ook van de staatssecretaris weten hoe deze denkt de provincies tot een beter normbesef te kunnen brengen. Ook de Algemene Rekenkamer is in haar

rapport "Handhaven en gedogen" niet mals in haar oordeel. Zij constateert niet geringe tekorten in de handhaving.

Deze droeve reeks kent maar geen eind. Ook in de recente rapportage van de stuurgroep Handhaven op niveau wordt een weinig rooskleurig beeld geschetst. De betreffende commissie onder voorzitterschap van de heer Welschen – toch niet de eerste de beste – constateert onverbloemd: "Een overheid die naleving wil bevorderen zal zich om te beginnen zelf aan de regels moeten houden". Met name normen op terrein van natuur en milieu worden geregeld aan de laars gelapt.

Er is dus sprake van achterstallig onderhoud en een inhaalslag is broodnodig. In het VROM-jargon heet dat dan "professionaliseren". Mijn fractie zou dit willen noemen: fatsoen en je huiswerk maken. De staatssecretaris ziet dit ook wel in en spreekt bij herhaling over de noodzakelijk te maken "professionaliseringslag". Welnu, hoe staat het daarmee, is het veld werkelijk klaar voor zijn taakvervulling als dit huis vandaag of morgen met deze wet zou instemmen? Allerminst! De eindmeting "professionalisering milieu-handhaving" die zojuist is verschenen, spreekt duidelijke taal. Om Churchill te citeren – dit staat niet in het rapport, maar ik citeer hem: "We staan nog niet aan het begin van het einde, evenmin aan het einde van het begin". Met de handhavende bestuursorganen was afgesproken dat zij op 1 januari jongstleden alle zouden voldoen aan de gestelde kwaliteitscriteria. De nulmeting is evenwel onthutsend: 70% van de gemeenten, 40% van de provincies en 60% van de waterschappen voldoen niet aan alle minimumeisen! De staatssecretaris citeert in zijn aanbiedingsbrief dit rapport, waarin de stuurgroep eufemistisch concludeert dat bij de professionalisering van de handhaving een grote sprong voorwaarts is gemaakt. Volgens mijn fractie zegt dit meer over de droeve situatie van de start in 2003 dan over de kwaliteit van het resultaat eind vorig jaar.

Het vervult mijn fractie met grote zorg dat een substantieel deel van de handhavende organisatie nog niet aan de minimumkwaliteitseisen voldoet. Wat is namelijk het geval? Als handhaving niet van meet af aan

adequaat, lik op stuk, wordt toegepast dan is het later weer het bekende dweilen met de kraan open. Dan immers staan gegroeide praktijken, zogenaamde werkafspraken, normvervaging en gedogen handhaving in de weg. Waar leidt dit toe? De staatssecretaris dient deze bestuurlijke handhavers aan de korte teugel te houden. Allereerst moet de professionalisering nauwlettend worden gevolgd. Het gaat hier niet alleen om de noodzakelijke bestuurlijke structuur, maar vooral ook om de wijze waarop de feitelijke handhaving wordt uitgevoerd. Hoe denkt de staatssecretaris dit te doen?

Vervolgens moet er niet worden doorgemodderd. Natuurlijk is er begrip van mijn fractie voor het feit dat de gemeenten de afgelopen decennia door de opeenvolgende bezuinigingsrondes bestuurlijk zijn vermagerd. Maar als mede op basis hiervan wordt geconstateerd dat gemeenten te klein of te zwak zijn om deze handhavingstaak te vervullen, dan dienen zij op een doelmatige wijze elkaar te ondersteunen en wel zonder dralen. Er ligt dus een zware taak voor de provincies: zowel het scheppen van orde in eigen huis als de gemeenten in staat stellen hun taken te verrichten. Naar de mening van mijn fractie is het geboden dit professionaliserings-traject ultimo dit jaar te hebben afgerond in die zin dat alle provincies, gemeenten en waterschappen aan de gestelde kwaliteitseisen voldoen. Is de staatssecretaris het met mijn fractie eens dat bij gebreke daarvan de provincies onverwijld met aanwijzingen moeten komen in de richting van achterstallige gemeenten en in het verlengde daarvan dat VROM even onverwijld aanwijzingen moet uitvaardigen in de richting van provincies die daartoe aanleiding geven?

Mijn fractie is zich bewust van de spanning die bestaat tussen decentrale handhaving en landelijke verantwoordelijkheid, zo ook tussen gewenste samenwerking tussen gemeenten die wel zo nodig moet kunnen worden opgelegd. Maar dat mag het doorbijten van de provincies ofwel de staatssecretaris niet in de weg staan. De belangen zijn te groot.

Een krachtige rol is weggelegd voor de VROM-inspectie. Mijn fractie heeft een goede indruk van het functioneren van deze dienst en het lijkt erop dat zij adequaat is

Ketting

uitgerust. Maar er ligt gevaar op de loer en wel in de vorm van bezuinigingen, nu of in de toekomst. Kan de staatssecretaris toezeggen dat er, zeker tot de resultaten van de evaluatie in 2007 bekend zijn, geen sprake kan zijn van bezuinigingen bij deze dienst? Of dat er anderszins wordt geknabbeld aan de handhavingcapaciteit?

Voorzitter. Nu toch de evaluatie ter sprake komt, heeft mijn fractie gemist welke ijkpunten de staatssecretaris hierbij wil hanteren. Kan hij daarover nadere informatie verschaffen en vooral of er ook naar feitelijke handhaving wordt gekeken. Met andere woorden of ook in voldoende mate de kwantitatieve aspecten in beeld worden gebracht. Mijn fractie is daar niet gerust op gezien de overwegend kwalitatieve aard van de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Voorzitter, goed voorbeeld doet goed volgen. Mijn fractie hoopt van harte dat de staatssecretaris daar op zodanige wijze inhoud aan zal geven dat dit wetsvoorstel de vruchten afwerpt die worden beoogd. Mijn fractie wacht het antwoord van de staatssecretaris met belangstelling af.

Handhaving vindt zijn fundament in normen, waarden, een voorbeeld-functie. In de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel is de staatssecretaris daarvoor bepalend. Dienaangaande moet mijn fractie iets van het hart. Zij hecht ten zeerste aan het in stand houden van bestuurlijke en staatsrechtelijke omgangsvormen. Tot haar teleurstelling voelt zij zich daarin door de staatssecretaris niet altijd echt gesteund. Te vaak moet zij constateren dat geëigende termijnen worden veronachtzaamd; dat dit huis tot spoed wordt gemaand bij de behandeling van wetsvoorstellen terwijl het departement van de staatssecretaris zo'n maand of vijf de tijd neemt om een memorie van toelichting van iets meer dan zes pagina's te produceren en de staatssecretaris niet de moeite neemt om door de commissie Milieu gevraagde informatie direct te verschaffen, maar koeltjes verwijst naar een document dat aan de Tweede Kamer is toegezonden. Hij toont wel begrip voor de onvrede in dit huis, maar een verontschuldiging was misschien passender geweest.

□

Mevrouw **Nap-Borger** (CDA): Voorzitter. Het schijnt mijn lot te moeten zijn om in deze Kamer 's avonds laat, zo tegen het nachtelijk uur te spreken. Het doet mij desondanks bijzonder deugd dat ik hier vandaag mag staan om namens de CDA-fractie te spreken over de wijziging van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer. De reden dat wij deelnemen aan dit plenaire debat is niet zozeer gelegen in het feit dat de CDA-fractie zich niet zou kunnen vinden in dit voorstel, integendeel, maar veel meer omdat hier niet spreken en dan citeer ik staatssecretaris Wijn bij de behandeling van de wet AWIR in deze Kamer, "geen recht zou doen aan het belang van dit wetsvoorstel." Bovendien zouden we alle organisaties te kort doen die nauw betrokken zijn bij en zich serieus hebben ingezet voor de invoering van het stelsel van kwaliteitseisen dat in deze wet en het bijbehorende Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer is voorgesteld. Met belangstelling hebben de leden van mijn fractie de ontwikkelingen inzake het voorliggende wetsvoorstel gevolgd. Al in het tweede Nationale Milieubeleidsplan werd geconstateerd dat verbetering van de handhaving van de milieuregelgeving noodzakelijk was. Sinds de jaren negentig vindt er bestuurlijk overleg plaats tussen alle handhavinginstanties ter versterking van de uitvoering en handhaving op milieugebied.

De versnippering als gevolg van de bestaande bevoegdheidsverdeling heeft een goede samenwerking lange tijd in de weg gestaan. De uitkomsten van de onderzoeken na de afschuwelijke rampen in Enschede en Volendam maakten nogmaals ondubbelzinnig duidelijk dat de kwaliteit van de handhaving van de milieuregelgeving bij alle verantwoordelijke overheidsniveaus nog te wensen overliet en dat goede samenwerking tussen alle bij de milieuwethandhaving betrokken instanties essentieel is voor een efficiënte en effectieve handhaving. Als vertegenwoordiger van het IPO in de Landelijke Coördinatie Commissie Milieu stond ik in 2002 aan de wieg van het project Professionalisering van de milieuhandhaving. In een bestuurs-overeenkomst werd door VROM, het IPO, de VNG en de Unie van

Waterschappen de gezamenlijke basis gelegd voor de verdere aanpak van de problemen bij de bestuursrechtelijke handhaving. Alle handhavinginstanties, gemeenten, provincies, waterschappen en de betrokken ministeries hebben zich toen verbonden om per 1 januari 2005 te voldoen aan een gezamenlijk ontwikkelde set van minimumkwaliteitscriteria voor de handhaving. De regie voor de handhaving is neergelegd bij de provincies. Zij kregen de opdracht om het initiatief te nemen tot het sluiten van regionale bestuursovereenkomsten met als doel versterking van de tot dan toe bestaande samenwerking. Inzet was tevens de bestaande vrijblijvendheid ervan te doen afnemen.

De nulmeting die begin 2003 werd uitgevoerd, leidde tot het beeld dat geen enkele handavingsorganisatie aan alle elementen van de minimumkwaliteitscriteria voldeed. De opdracht die uit deze conclusie getrokken kon worden, was voor de betrokken instanties niet gering. Ik kan uit eigen ervaring melden dat het niet eenvoudig was binnen de organisaties de handen op elkaar en de mouwen opgestroopt te krijgen, laat staan om de benodigde financiële middelen binnen de begrotingen los te peuteren, om aan de criteria die betrekking hadden op uitvoering, de organisatie, de doelen en condities te kunnen voldoen.

Voorzitter. Ik gaf al eerder aan dat samenwerking tussen de voor de handhaving verantwoordelijke instanties een noodzakelijk gegeven is. Niet alleen om de samenleving veiliger en duurzamer te maken, maar ook om de toezichtslast terug te dringen. De CDA-fractie onderstreept het in het programma Andere Overheid verwoorde standpunt dat "controle niet altijd het meest logische middel is om meer naleving te realiseren. Betere voorlichting, advies en praktische hulp kunnen geschikter zijn om samen resultaten te boeken." In dat kader plaatsen wij de aandacht die onze fractie heeft gevraagd voor een goede financiële ondersteuning van de servicepunten handhaving door het Rijk. De staatssecretaris heeft zelf bij meerdere gelegenheden, zowel mondeling als op papier, het belang van continuering van de ondersteuning van de handhavende instanties benadrukt. Naast het mobiliseren en entameren van de betrokken

Nap-Borger

organisaties spelen de steunpunten eveneens een rol bij het afstemmen van de prioriteiten en de programmering met politie, het OM en de rijksinspecties. Ook in de vertaling van landelijke handavingsprojecten naar de uitvoeringspraktijk op decentraal niveau kunnen de steunpunten een niet te onderschatten rol vervullen. De huidige stand van zaken vraagt van alle instanties een krachtige inzet om de doelstelling op korte termijn te halen. In de fase die hierop volgt dienen de criteria verder uitgediept en uitgebreid te worden. Dat alles wetende, achten de leden van mijn fractie de voortzetting van de ondersteuning door de steunpunten in ieder geval tot en met de evaluatie van de wet in 2007 onontbeerlijk. De CDA-fractie verzoekt de staatssecretaris dringend nogmaals te kijken naar de verdeling en de hoogte van de door het Rijk toegezegde middelen. Het psychologische effect dat zal uitgaan als alle bij de handhaving betrokken departementen een substantiële bijdrage leveren voor de partners op regionaal en lokaal niveau, is naar verwachting niet te verwaarlozen. Wij zijn benieuwd naar het antwoord van de staatssecretaris.

Er lopen momenteel nog verschillende onderzoeken die een rechtstreekse of indirecte relatie hebben met het voorliggende wetsvoorstel. Het kabinet zet in op een herordening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds rijksoverheid en de decentrale overheden en anderzijds overheid en samenleving. De CDA-fractie ondersteunt dat van harte in het kader van deregulering en decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden. De consequenties voor de rol en organisatie van het Rijkstoezicht die voortkomen uit deze herverdeling zullen worden uitgewerkt in de nieuwe kaders tellende Visie op Toezicht. Wij wachten met belangstelling deze visie en de uitkomsten van het onderzoek naar de inrichting van het interbestuurlijke toezicht af.

In opdracht van de stuurgroep Handhaven op niveau is onderzoek gedaan naar de mate waarin de Nederlandse overheden zelf regels overtreden. De uitkomst ervan is zorgelijk. In alle beleidssectoren blijken de overheden hun verantwoordelijkheid op het terrein van de handhaving slechts ten dele waar te

maken. De conclusie dat de handhaving ten opzichte van de eigen organisatie minder strikt wordt nageleefd dan de handhaving van derden is verontrustend en, vanuit het oogpunt dat de overheid als eerste zelf het goede voorbeeld moet geven, naar de mening van mijn fractie, onacceptabel. Graag vernemen de leden van de CDA-fractie van de staatssecretaris of hij enig inzicht heeft in de oorzaken van het tekort aan handhaving bij de overheden en welke consequenties hij hieraan voor het Rijk, als eerste- en tweedelijns toezichthouder, verbindt.

De resultaten van de eindmeting van het project Professionalisering milieuhandhaving hebben de Kamer kortgeleden bereikt. Samenvattend is de conclusie van de eindmeting, dat er sinds de start van het professionaliseringstraject in 2002 en de nulmeting in 2003 veel ten goede is veranderd. De handhaving-organisaties hebben hun verantwoordelijkheid onder regie van de provincies serieus opgepakt met als resultaat dat, terwijl in 2003 nog geen enkele organisatie aan meer dan 90% van de minimumeisen voldeed, anno 2005 ruim 30% er voor 100% aan voldoet. Uit de eindmeting klinkt lof door voor de grote meerderheid van de organisaties die veelal, ik citeer: met enorme inzet van ambtenaren en bestuurders in deze periode een voortreffelijke prestatie heeft geleverd.

Ik had de bijdrage van mijn fractie hier graag mee geëindigd, ware het niet dat de volgende pagina opent met de harde woorden: einddoel niet gehaald! Het streven was immers dat alle handhavingorganisaties in ons land op 1 januari 2005 voor 100% zouden voldoen aan alle minimumkwaliteitseisen. Dit is helaas maar voor ongeveer 33% het geval. Mijn fractie verneemt graag van de staatssecretaris of bij de eindweging onderscheid is gemaakt tussen de "zwaarte" van de eisen. Zijn er meer of minder belangrijke bij? Zo ja, wordt hier rekening mee gehouden in het vervolgt traject naar het realiseren van het einddoel?

Het valt op dat voornamelijk gemeenten nog niet voldoen aan de eisen. Het bevreedt de leden van mijn fractie dat in een twintigtal gemeenten de zelfevaluatie niet bestuurlijk is vastgesteld. Moet mijn fractie hieruit concluderen dat er in deze gemeenten weinig bestuurlijk

draagvlak is voor het professionaliseringsproject?

Ook de conclusie dat met name de gemeenten vooral ad hoc met de minimumelementen aan de slag zijn gegaan en dat het kwaliteitsdenken nog onvoldoende is ontwikkeld, baart mijn fractie zorgen. Bij het ontwikkelen van beleid moet de kwaliteit de hoogste prioriteit hebben. Dat moet beslag krijgen in de uitvoeringspraktijk, zodat in zijn totaliteit van een echte kwaliteitsverbetering sprake is. Wij moeten overgaan van denken naar doen. In dat verband wijst mijn fractie naar het debat over de kloof tussen beleid en uitvoering, dat in dit huis plaatsvond, en naar de daarbij kamerbreed aangenomen moties die precies gaan over genoemde wenselijkheden.

Er rust op de schouders van de provincies een zware taak om voor 1 oktober van dit jaar de ambitie, waarmee het proces is ingezet, waar te maken. Het instrumentarium dat in de voorliggende wet is opgenomen om als ultimatum remedium toegepast te worden in gevallen waarin de organisaties niet zouden voldoen aan de wettelijke eisen, kunnen de provincies en de betrokken ministers vanaf 1 oktober inzetten. Mijn fractie gaat ervan uit dat, gezien de consequenties van de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid, de hiervoor bevoegde instanties nauw zullen samenwerken en elkaar, waar mogelijk, zullen ondersteunen.

De voorliggende wet en het bijbehorende Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer bieden naar de mening van de CDA-fractie voldoende elementen om de noodzakelijke verbetering te kunnen realiseren. Het ultieme doel voor de CDA-fractie is niet het bereiken van de minimumkwaliteit, maar een kwaliteit die erbovenuit stijgt. Bovendien kan met de ervaring, in dit proces opgedaan, ook voortvarend gewerkt worden aan een verbreding van het werkteerrein door tevens de verbetering van de handhaving op de terreinen natuurbeheer, ruimtelijke ordening en de bouw- en brandveiligheid op te pakken. Voldoende werk aan de winkel en een loffelijk streven, dunkt mijn fractie!

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 23.35 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van het volgende wetsvoorstel te doen plaatsvinden op 27 september 2005:

Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoedening met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen) (27659);

b. het voorbereidend onderzoek door de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid te doen plaatsvinden op 6 september 2005 (i.p.v. 5 juli 2005):

Voorstel van wet van de leden Vendrik en Verburg tot wijziging van de Wet op de ondernemingsraden in verband met het verschaffen van informatie over de hoogte van inkomens van topkader, bestuurders en toezichthouders van ondernemingen aan de ondernemingsraad (Wet Harrewijn) (28163).

Lijst van ingekomen stukken, met de door de Voorzitter terzake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Wijziging van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in verband met de intrekking van het kortingsstelsel van artikel 86, tweede lid (29354);

Wijziging van de wet van 27 juni 2002 (Stb. 374) in verband met de invoering van een evaluatieverplichting van het vijfbanenstelsel van de luchthaven Schiphol (29395);

Wet toezicht accountantsorganisaties (29658);

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening) (29849);

Wijziging van de Postwet (wijziging van de grenzen van het voorbehouden postvervoer) (29913);

Wijziging van de Warenwet met het oog op de implementatie van richtlijn nr. 2001/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 2001 inzake algemene

productveiligheid (PbEG L 11) (29982);

Wijziging van de Wet bodembescherming (overgang taken Service Centrum Grond) (30024);

Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van enkele inhoudelijke wijzigingen in de Telecommunicatiewet, de Elektriciteitswet 1998, de Gaswet, de Mijnbouwwet en enkele andere daarmee verband houdende wetten, de Wet voorraadvorming aardolieproducten 2001, de Wet op de kamers van koopwoning en fabrieken 1997, de Raamwet EEG-voorschriften aanbestedingen en diverse andere wetten (Veegwet EZ 2005) (30027);

Bevordering van het naar arbeidsvermogen verrichten van werk of van werkhervatting van verzekerden die gedeeltelijk arbeidsgeschikt zijn en tot het treffen van een regeling van inkomen voor deze personen alsmede voor verzekerden die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen) (30034);

Regels over de verplichting om bij de overheidsorganen, bij de uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstellingen, alsmede bij de examens waarvoor wettelijke voorschriften zijn vastgesteld, de schrijfwijze van de Nederlandse taal te volgen, waartoe de Nederlandse Taalunie beslist (Spellingwet) (30035);

Wijziging van de Wet milieubeheer (verdere aanpassing aan Europese richtlijnen inzake milieueffectrapportage) (30046);

Overgangsrecht inzake de beëindiging van het recht op toeslag op grond van de Toeslagenwet binnen de Europese Unie, de Europese Economische Ruimte en Zwitserland (30063);

Wijziging van de Pensioen- en spaarfondsenwet en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/41/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 3 juni 2003 betreffende de werkzaamheden van en het toezicht op instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening (PbEG L 235/10) (30104);

Jaarverslag en slotwet Huis der Koningin 2004 (30100 I);

Jaarverslag en slotwet Hoge Colleges van Staat en Kabinetten 2004 (30100 II);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Algemene Zaken 2004 (30100 III);
Jaarverslag en slotwet Koninkrijksrelaties 2004 (30100 IV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Buitenlandse Zaken 2004 (30100 V);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Justitie 2004 (30100 VI);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2004 (30100 VII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2004 (30100 VIII);

Jaarverslag en slotwet Nationale Schuld 2004 (30100 IXA);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Financiën 2004 (30100 IXB);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Defensie 2004 (30100 X);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2004 (30100 XI);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Verkeer en Waterstaat 2004 (30100 XII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Economische Zaken 2004 (30100 XIII);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 2004 (30100 XIV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2004 (30100 XV);

Jaarverslag en slotwet ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2004 (30100 XVI);

Jaarverslag en slotwet Infrastructuurfonds 2004 (30100 A);

Jaarverslag en slotwet Gemeentefonds 2004 (30100 B);

Jaarverslag en slotwet Provinciefonds 2004 (30100 C);

Jaarverslag en slotwet Economische Structuurversterking 2004 (30100 D);

Jaarverslag en slotwet Spaarfonds AOW 2004 (30100 E);

Jaarverslag en slotwet Diergezondheidsfonds 2004 (30100 F);

Jaarverslag en slotwet BTW-compensatiefonds 2004 (30100 G);

Wijziging van de begrotingsstaat van het Huis der Koningin (I) voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105 I);

Wijziging van de begrotingsstaat van de Staten-Generaal (IIA) voor het jaar 2005 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota) (30105 IIA);

Wijziging van de begrotingsstaat van de Raad van State, de Algemene