

Systematisch gewaarborgde milieuwetgeving en behoorlijk decentralisatiebeleid

DRS. W.J.M. VOERMANS*

1 Inleiding

Tijdens de eerste van de twee parallelsessies, die in het middagedeelte van het symposium 'Milieu als wetgevingsvraagstuk' werden gehouden, was het waarborgkarakter van milieuwetgeving aan de orde. Dit thema werd, na het coreferaat waarmee Menninga reageerde op de inleiding van Konijnenbelt van die ochtend, mede aan de hand van stellingen van zowel Menninga en Konijnenbelt aan de orde gesteld.

1.1 *Het waarborgkarakter van wetgeving*

Milieuwetgeving kent, zoals ook Konijnenbelt in zijn inleiding aangeeft, een voornamelijk instrumentele oriëntatie. Het overheidsingrijpen via regelgeving kent in het geval van milieuwetgeving zijn primaire rechtvaardiging in het belang van de bescherming van het milieu. Het schoksgewijs gegroeide (nog vrij recente) besef van een dringende noodzaak tot overheidsinterventie, al dan niet in de vorm van acute maatregelen, inzake het milieubeheer en de aanvankelijk gefragmenteerde aanpak van de voorliggende problemen, kunnen als nadere verklaringen voor die instrumentele blikrichting dienen.

Ook in het Nationaal Milieubeleidsplan Plus (NMP-plus) van het kabinet Lubbers-III, waarin de regering zijn voornemens tot milieubeleidsintensivering ontvouwt, komt wetgeving naar voren als een van de middelen die bij uitstek geschikt zijn om de houding van de samenleving ten aanzien van het fysieke leefmilieu te beïnvloeden.¹

Toch kan wetgeving niet op willekeurig welke wijze als verlengstuk van het milieubeleid worden ingezet bij de aanpak van de voorliggende milieuproblemen. Het instrument wetgeving kent intrinsieke grenzen, namelijk de grenzen die het recht stelt. Alleen indien wetten in overeenstemming zijn met hetgeen het recht vordert kunnen ze werkelijk 'gelden' en op die manier de hun toegedachte - veelal gedragsbeïnvloe-

* Wim Voermans is universitair docent bij de Vakgroep staatsrecht, bestuursrecht en bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant.

1 Vergelijk Nationaal Milieubeleidsplan Plus, TK 1989-1990, 21 137, nrs. 20-21, p. 84.

dende - functie vervullen. Temidden van de andere 'harde' kwaliteitseisen² die de gebruiksmogelijkheden van wetgeving als middel van overheids-interventie in maatschappelijke processen en ten aanzien van individueel gedrag bepalen (en soms dus zelfs beperken) neemt de rechtmatigheidseis dan ook een funderende plaats in.

Welke eisen hebben we op het oog als we spreken over de grenzen die het recht stelt aan het gebruik van wetgeving? Een eerste inventarisatie leert dat zowel het geschreven als het ongeschreven recht in dit opzicht eisen stellen: wetgeving ontleent niet alleen zijn gelding aan conformiteit met hogere geschreven rechtsregels, maar ook aan compatibiliteit met het ongeschreven recht c.q. de rechtsbeginselen. En zo is de cirkel rond, want niet alleen is wetgeving als middel van overheids-interventie gebonden aan het recht, wetgeving is in onze rechtsstatelijke rechtsorde ook de meest wezenlijke uitdrukking van dat recht en de fundamentele beginselen die door dat recht tot uitdrukking worden gebracht.

Deze noodzaak tot conformiteit aan en expressie van het recht in wetgeving noemen we ook wel het waarborgkarakter van wetgeving. In globale zin vergt dit waarborgkarakter bij wetgeving tweeërlei: ten eerste rechtmatigheid in negatieve zin (dat wil zeggen afwezigheid van strijd met hogere - geschreven - rechtsregels of rechtsbeginselen) en voorts rechtmatigheid in positieve zin (dat wil zeggen de noodzaak om in wetgeving rechtsbeginselen³ te verwezenlijken⁴).

Die rechtsgebondenheid van de wetgever in onze rechtsstaat brengt niets nieuws en heeft, om met de nota *Zicht op wetgeving* te spreken,

-
- 2 Zoals de kwaliteitskoppels: doeltreffendheid en doelmatigheid, subsidiariteit en evenredigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, onderlinge afstemming, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Dit substraat van kwaliteitseisen is hier ontleend aan de nota 'Zicht op wetgeving', TK 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2, p. 23.
 - 3 Bijvoorbeeld de rechtsbeginselen die voortvloeien uit het (sociaal)rechtsstatelijke en democratische karakter van onze rechtsorde, zoals het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het legaliteitsbeginsel et cetera.
 - 4 Dit onderscheid legt een ander accent dan door Hirsch Ballin in *Het grondrecht op vrijheid en de wet* wordt aangelegd. Hirsch Ballin onderscheidt twee kanten aan de waarborgfunctie van de wet, namelijk een negatieve, die grenzen stelt aan de vrijheidsbeperking door de overheid en een positieve, die de ordening van de publieke taakvervulling in belangrijke mate aan besluitvorming in wetsvorm met inschakeling van de volksvertegenwoordiging voorbehoudt. Het verschil bestaat hierin dat Hirsch Ballin het waarborgkarakter van wetgeving bespreekt in de zin van *vrijheidswaarborg*, terwijl ik het waarborgkarakter van wetgeving hier bespreek als *rechtswaarborg*. Deze twee optieken sluiten elkaar sprekende in het kader van de Nederlandse rechtsorde niet uit, omdat in onze democratische rechtsstaat vrijheidswaarborgen een onderdeel vormen van de waarborgen die ons positieve recht in zich draagt. Vergelijk E.M.H. Hirsch Ballin, *Het grondrecht op vrijheid en de wet*, Alpen aan den Rijn 1989, p. 15.

een zekere 'vanzelfsprekendheid'.⁵ Toch wordt in dezelfde nota onmiddellijk toegegeven dat het in de praktijk niet altijd mogelijk blijkt om wetten te maken die met het recht in overeenstemming zijn. In *Zicht op wetgeving* worden daarvoor enkele verklaringen gegeven. Rechtmatigheidsgebreken zijn, zo heet het in de nota, soms het gevolg van het krachten spel bij het totstandbrengen van wetgeving, waarbij politieke en beleidsmatige overwegingen soms prevaleren boven juridische, soms het gevolg van onduidelijkheid van hogere regels, dan wel een te geringe voorzienbaarheid van de rechterlijke uitleg van die regels, of een te beperkte deskundigheid van de betrokken wetgevingsjuristen.

Rechtmatigheidsvragen met betrekking tot wetgeving, als ook de waarborgen die liggen besloten in het gebruik van het wetgevingsinstrument in een democratisch georganiseerde rechtsstaat, zijn dus, zo zou men kunnen stellen, juridische 'evergreens' die steeds een plaats op de agenda verdienen, en zeker in de belangstelling dienen te staan als bij wijze van beleidsintensivering wordt gegrepen naar het wetgevingsinstrument, zoals in de nota NMP-plus.

2 De discussie: de vorm van systematische aandacht voor het waarborgkarakter van milieuwetgeving en de inrichting van decentralisatie van taken en bevoegdheden op milieugebied

2.1 Inleiding

Het voorafgaande moge duidelijk maken dat bij de rechtsinbedding van wetgeving naast het geschreven recht ook aan het ongeschreven recht een belangrijke plaats toekomt. Welke eisen dit ongeschreven recht - met name in de vorm van de uit het karakter van onze democratische rechtsstaat voortvloeiende rechtsbeginselen - bij concrete wetgevingsprojecten stelt, is niet steeds voorshands duidelijk.⁶

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, concretiseerde Konijnenbelt in zijn inleiding tijdens het ochtendgedeelte een aantal van de eisen die

⁵ Vergelijk *Zicht op wetgeving*, TK 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2, p. 24.

⁶ Bovendien is niet steeds duidelijk of bepaalde beginselen die aan de basis van onze rechtsorde liggen ook daardoor als *rechts*beginselen kunnen worden aangemerkt, in die zin dat ze op het ogenblik deel uit zouden maken van het positieve recht. De verhouding tussen het positieve recht en de eraan ten grondslag liggende beginselen is namelijk zodanig dat deze funderende beginselen een primaire oriëntering geven omtrent de vraag wat nog wel en wat niet meer als recht kan gelden en als zodanig dus aan de vraag naar wat het positieve recht is en inhoudt, voorafgaan. Gezien deze verstrengeling worden daarom hier de gepositieerde rechtsbeginselen en dergelijke pre-positieve beginselen beiden besproken als rechtsbeginselen in ruime zin. Vergelijk E.M.H. Hirsch Ballin, *De mens in de sociale rechtsstaat*, in G.M. van Veldhoven e.a. (red.), *Overheidsbemoedien*, Deventer 1982, p. 23.

onze democratische rechtsstaat en het door die rechtsstaat uitgedrukte recht aan milieuwetgeving stelt. Een analyse van een aantal recente wetgevingsprojecten en bijdragen uit de jaargang 1990 van het Tijdschrift voor Milieu & Recht aan de hand van deze rechtsstaateisen, bracht hem vervolgens tot de conclusie dat het waarborgkarakter van milieuwetgeving, na een periode waarin daaraan op bevredigende wijze aandacht was geschonken, wederom in het gedrang dreigt te komen. Konijnenbelt pleitte dan ook voor hernieuwde systematische aandacht voor het waarborgkarakter van milieuwetgeving.

Onderdeel van het uit de rechtsstaateisen voortvloeiende waarborgkarakter van wetgeving vormt, volgens Konijnenbelt, het decentralisatiepostulaat: aan lagere overheden moet overgelaten worden wat redelijkerwijs aan hen overgelaten kan worden. *Menninga* signaleerde in zijn coreferaat dat in een aantal recente milieuwetgevingsprojecten weliswaar formeel bevoegdheden worden getransponeerd naar lagere overheden, en daarmee formeel uitdrukking aan het decentralisatiepostulaat wordt gegeven, maar dat werkelijke zeggenschap over die bevoegdheden dikwijls toch bij de centrale overheid blijft liggen. Vaak wordt bij decentralisatie van centrale overheidstaken nagelaten de lagere overheden te voorzien van de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de hun toebedeelde taak. De problemen rondom dergelijke *formele decentralisatie* brachten *Menninga* en Konijnenbelt tot een pleidooi voor een behoorlijk decentralisatiebeleid.

Een apart probleem dat zowel door *Konijnenbelt* als *Menninga* bij de bespreking van knelpunten van het decentralisatiebeleid binnen enkele recente milieuwetgevingsprojecten naar voren werd gebracht, vormt het gewenste overheidsniveau voor decentralisatie. Zowel Konijnenbelt als *Menninga* hielden het erop dat de provinciale overheid gezien de uitgebreidere bestuurlijke equipage, het grotere overzicht over de problematiek in vergelijking tot de gemeenten, de relatief grotere afstand en dus grotere onafhankelijkheid van de burgers, het meest gereede overheids-echelon is om milieubevoegdheden aan op te dragen.

In het kielzog van Konijnenbelts inleiding en *Menninga's* coreferaat volgde de discussie tijdens de parallelsessie twee hoofdsporen: ten eerste werd er gesproken over de vorm waarin op systematische wijze aandacht aan het waarborgkarakter van milieuwetgeving zou kunnen worden besteed en - ten tweede - werd er van gedachten gewisseld over de inrichting van decentralisatie op milieugebied.

2.2 *De vorm van systematische aandacht voor het waarborgkarakter van milieuwetgeving*

Naar aanleiding van de aanbeveling die Konijnenbelt in zijn inleiding tijdens het ochtendgedeelte deed, wilde de heer *L.J.A. Damen* wel eens weten op welke manier je nu systematisch aandacht aan het waarborgkarakter van milieuwetgeving zou kunnen besteden. Vragen met betrekking

tot het waarborgkarakter van wetgeving komen bij het concipiëren van milieuwetgeving - met uitzondering van de fase van de inspraak - nauwelijks aan bod. De nadruk ligt daar veel meer op het instrumentele karakter van wetgeving. Hoe zou je een dergelijke systematische aandacht voor het waarborgkarakter van milieuwetgeving nu structureel in de wetgevingsprocedure in kunnen bouwen?

Konijnenbelt stelde, in antwoord hierop, voor om gefaseerd te werk te gaan. Vooraleerst zou het aanbeveling verdienen de zaak zo te organiseren dat er op intellectueel niveau gerichte aandacht is voor dit aspect van het waarborgkarakter van de milieuwetgeving. Indien op die manier eenmaal een fonds van gemeenschappelijke inzichten is ontstaan, zou je er vervolgens voor kunnen zorgen dat die inzichten ook in de voorbereiding van wetgeving worden meegenomen.

Zo'n forum binnen welk kader gerichte aandacht aan het waarborgkarakter van milieuwetgeving zou kunnen worden geschonken en waar een debat over systematische aandacht voor het waarborgkarakter plaats zou kunnen vinden, zou bijvoorbeeld kunnen worden gevonden in een tijdschrift als *RegelMaat*.

De heer *L.J.A. Damen* wees er vervolgens op dat een dergelijke aanpak wellicht tot een verlegging van het probleem naar verschillende discussies binnen verschillende tijdschriften zou kunnen leiden, waardoor het eindbeeld van gelijktijdige en geïntegreerde aandacht voor zowel de instrumentele kant als de waarborgkant van milieuwetgeving niet dichterbij zou worden gebracht.

2.3 *De inrichting van decentralisatie van taken en bevoegdheden op milieugebied*

Een tweede lijn in de middagdiscussie werd gevormd door een gedachtenwisseling over het, vanuit het waarborgkarakter van milieuwetgeving bezien, meest wenselijke decentralisatiebeleid. Hierbij kwamen vooral zaken als het gewenste overheidsniveau voor decentralisatie, de inhoud van de over te dragen taken en bevoegdheden, en de mogelijkheden tot sturing door de rijksoverheid aan de orde. Vooral de problemen van de kleinere gemeenten bij de behartiging van milieuzaken kwamen in de discussie naar voren.

De problemen van kleinere gemeenten

De heer *R.J. Sielcken* vroeg zich bijvoorbeeld af of, indien men met *Konijnenbelt* van mening zou zijn dat in milieuzaken de provincie, in tegenstelling tot de gemeente, het meest gereede overheidsniveau is om taken en bevoegdheden aan toe te delen, de loutere toedeling van gedecentraliseerde taken en bevoegdheden aan provincies en waterschappen, wel voldoende is. Vooral uit het schalenmodel van *Zorgen voor morgen* blijkt dat er milieuzaken zijn die weliswaar de gemeentelijke overheid overstijgen, zonder dat de provincie nu direct bij de behartiging

van dergelijke zaken als de meest aangewezen partij aangemerkt kan worden. Met andere woorden: blijven er in het kader van de wens tot decentralisatie bij milieuwetgeving niet te weinig lokale taakbehartigingsmogelijkheden over als je de gemeenten uitsluit, vooral nu democratisch gecontroleerde regio's nog ontbreken?

Menninga verwees in antwoord hierop naar een aantal ontwikkelingen die volgens hem indicatief zijn voor een brede schaalvergrotingsdiscussie die juist ook met het oog op de bestuurlijke behartiging van milieuzaken op het ogenblik wordt gevoerd. Zo is het bepaald niet denkbeeldig dat over vier jaar de provincies - tengevolge van de regio-discussie in EG-verband - ingrijpend zullen zijn gereorganiseerd. Ook op het niveau van de gemeenten wordt de discussie over schaalvergroting nog steeds voortgezet. Echter dit is een perspectief dat slechts lonkt op de middellange termijn. Voor de tussenliggende periode is er inderdaad een probleem. Vooralsnog hebben gemeenten te weinig know-how in huis en kunnen ze daarnaast niet genoeg druk uitoefenen op potentiële vervuilers. Wel kan worden gesignaleerd dat bijvoorbeeld door subsidieregelingen van VROM geprobeerd wordt om vormen van samenwerking tussen gemeenten op milieugebied te stimuleren. Zoiets kan worden aangemerkt als een forse stap in de goede richting. Veel gemeenten zijn overigens op dit ogenblik bezig om in overleg met naburige gemeenten te komen tot samenwerking op milieugebied waarbij betere milieu-apparaten, zoals bijvoorbeeld gezamenlijke milieudiensten, worden opgebouwd. Schaalvergroting en samenwerking zouden op die manier in de nabije toekomst eindweegs tegemoet kunnen komen aan de oplossing van nu bestaande knelpunten en problemen bij de behartiging van milieuzaken door kleinere gemeenten.

Aanknepend bij de problemen die kleinere gemeenten bij bijvoorbeeld de uitvoering en handhaving van reeds bestaande milieuwetten onder vinden, stelde de heer *C.A. van Walsum* als mogelijke oplossing voor om departementale ambtenaren die zijn, of waren belast⁷ met de controle op de naleving van bepaalde milieuwetten te deconcentreren naar de gemeentelijke overheid, om daar als het ware een tegenwicht te bieden voor het lokale politieke krachtenspel. Dit tegenwicht zou de vorm aan kunnen nemen van een verplichte ruggespraak met een dergelijke ambtenaar bij een aanstaande vergunningverlening.

Konijnenbelt vond dit perspectief niet direct aantrekkelijk. Volgens hem zou dit uitmonden in een soort onder-curatele-stelling van bepaalde gemeentebesturen. Indien, zo meende *Konijnenbelt*, bepaalde taken en bevoegdheden aan gemeentebesturen worden overgelaten, dan moeten ze ook zelfstandig en in vrijheid door die gemeentebesturen kunnen worden uitgeoefend. Is het echter zo dat de afstand tussen de burger en het lokale bestuur te klein is om bepaalde taken aan ze over te laten, dan

7 In geval van de parallele personele reorganisatie bij decentralisatie van taken en bevoegdheden die voorheen werden behartigd door een van de departementen. Vergelijk *Konijnenbelts* opmerkingen hierover in zijn inleiding.

moeten die taken gewoonweg niet aan die besturen worden opgedragen. Tertium non datur.

Menninga voegde hier nog aan toe dat de oplossing voor het probleem van de te kleine afstand tussen burger en lokale overheid veeleer gezocht dient te worden in intensivering van de regionale milieu-inspectie, samenwerking tussen gemeenten en een betere toerusting van de politie en het Openbaar Ministerie, zoals ook in het Nationaal Milieubeleidsplan in het vooruitzicht wordt gesteld.

De volgende vragensteller, de heer *K. van de Hoek* zag, op basis van eigen ervaringen in de gemeente Lith, de mogelijkheden tot decentralisatie van milieutaken en -bevoegdheden aan gemeenten nog somberder in, vooral op het gebied van de handhaving. Hij vroeg zich zelfs af of er veel van gemeentelijke samenwerking mocht worden verwacht vooral gezien de grote verschillen die tussen verschillende gemeenten bestaan. Zou het werkelijk helpen bij het oplossen van het handhavingsvraagstuk wanneer een grote gemeente samen met een veel kleinere, anders opgebouwde en ingerichte gemeente een samenwerkingsverband aanging? Mevrouw *C.J.A. de Jong* haakte op deze opmerkingen in met enkele positieve Amsterdamse ervaringen die ten aanzien van kleinere gemeenten enig vertrouwen wettigen in de bovenlokale behartiging van milieubeleid, anders dan door de provincie zelf. De provincie Noord-Holland heeft daar op milieuterrein enkele bevoegdheden met betrekking tot de randgemeenten⁸ aan de gemeente Amsterdam overgedragen, om een efficiënter uitvoerings- en handhavingbeleid te bewerkstelligen. De ervaringen opgedaan met deze tussenvorm van decentralisatie aan de gemeente via de provincie zijn bemoedigend.

Bij de vraag of bepaalde milieutaken en -bevoegdheden aan gemeenten kunnen worden opgedragen of juist niet maakt het, volgens *Konijnenbelt* in antwoord op de beide vragenstellers, in het algemeen een groot verschil of je praat over een kleine plattelandsgemeente of een grote stad zoals Den Haag, Rotterdam of Utrecht. Aan die grote stedelijke gemeenten zouden heel wel provinciale bevoegdheden kunnen worden overgedragen en er zijn ook tal van juridische mogelijkheden om dat te doen. De vraag blijft of de randgemeenten ingenomen zullen zijn met een dergelijke oplossing die ze op bepaalde terreinen afhankelijk maakt en onder het gezag stelt van de naburige grotere gemeente. Een en ander laat evenwel de vaststelling dat kleinere gemeenten bepaalde taken niet kunnen hanteren onverlet.

Menninga wilde hierover toch even kwijt dat er bepaaldelijk een verschil bestaat tussen de overdracht van provinciale bevoegdheden aan een gemeente met een regio-functie en regionale samenwerkingsverbanden waarbij een grotere gemeente, zoals bijvoorbeeld de gemeente Eindhoven, op voet van samenwerking assistentie verleent aan omringende gemeenten, in de vorm van gezamenlijk gebruik van een milieudienst. De ervaringen

⁸ Onder andere op grond van de Wet geluidhinder.

met de laatste variant zijn, in het Eindhovense voorbeeld, zeer positief. De laatste variant verdient dan ook in sommige gevallen de voorkeur, volgens *Menninga*, omdat het de eigen taken en bevoegdheden van de verschillende participanten bij die samenwerking ongemoeid laat.

Het waarborgkarakter van milieuwetgeving en de mogelijkheden tot materiële normstelling

Terugkoppelend naar de opmerkingen die *Menninga* en *Konijnenbelt* maakten over de onwenselijkheid van vage normstelling in milieuwetgeving wilde mevrouw *C.J.A. de Jong* graag eens van de inleider en coreferent vernemen of het wellicht niet zo is, dat de bijzondere aard van de milieuproblematiek en de stapsgewijze vorderingen die bij de aanpak van de voorliggende problemen, bijvoorbeeld door middel van regelgeving en nieuwe beleidsontwikkelingen, niet alleszins een verkennende aanpak met behulp van flexibele instrumenten zoals circulaires, rechtvaardigen? Ze verwees hierbij naar de ervaringen die in het verleden zijn opgedaan op het terrein van de ruimtelijke ordening bij bestemmingsplannen enerzijds en dat van de volkshuisvesting anderzijds. Zo heeft men bij de bestemmingsplannen-regelgeving op ruimtelijke orderingsgebied in het kader van de steeds problematische afweging tussen flexibiliteit en rechtszekerheid, het laatste belang dikwijls de doorslag laten geven en is steeds zoveel mogelijk geprobeerd de belangrijkste materiële normen in de wettelijke regeling zelf, of in een enkele uitvoeringsregeling, neer te leggen. Bij volkshuisvesting heeft men bij die afweging tussen flexibiliteit en rechtszekerheid in veel gevallen gekozen om vooralsnog de uitvoering van wettelijke regelingen en implementatie van nieuw beleid door middel van circulaires en richtlijnen ter hand te nemen, om vervolgens, wanneer de beleidsontwikkeling vaste contouren vertoonde, deze in de vorm van bepalingen neer te leggen in 'officiële' regelgeving, zoals amvb's. Zou uit deze ervaringen op het gebied van milieuwetgeving ook geen lering getrokken kunnen worden?

Een vergelijking tussen de genoemde beleidsgebieden, hoewel op zichzelf zinvol, was volgens de heer *G.A. Biezeveld*, die op uitnodiging van het panel vanuit de zaal op deze vraag reageerde, moeilijk te trekken. Bij de ruimtelijke ordening ligt het zwaartepunt nadrukkelijk op gemeentelijk niveau, met provinciale coördinatie via de streekplannen en enige sturing van rijkswegen via de planologische kernbeslissingen. Van meet af aan is op het gebied van milieuwetgeving duidelijk geweest dat het zwaartepunt daar niet uitsluitend op het laagste niveau zou kunnen liggen, omdat bepaalde milieuproblemen de mogelijkheden van dat laagste niveau overstijgen. Op milieugebied was juist een gezamenlijke aanpak door de verschillende overheidsniveau's noodzakelijk hetgeen meer sturingsmogelijkheden voor de rijksoverheid nodig maakte dan op het gebied van de ruimtelijke ordening. Waar ruimtelijke ordening weinig amvb's nodig heeft, zijn die op het terrein van milieuwetgeving wel nadrukkelijk vereist. Het fenomeen van de instructie-amvb is nu juist een poging om,

tegen de achtergrond van die sturingsnoodzaak, wat meer flexibiliteit te brengen in milieuregelgeving. Die flexibiliteit wordt bereikt door in instructie-amvb's aan de ene kant duidelijkheid te scheppen over de minimumeisen waaraan bijvoorbeeld milieuvervuilende bedrijven moeten voldoen, maar door aan de andere kant voor de bevoegde instanties juist de ruimte te laten om die minimumeisen in te passen in een totaalpakket van eisen om zo een toegesneden regime te bewerkstelligen. Bovendien is de instructie-amvb bij uitstek een middel om aan circulaire en richtlijnen een juridische basis te geven. Instructie-amvb's hebben een wettelijke grondslag en bieden daardoor meer rechtszekerheid. De circulaire- en richtlijnenmethode wordt er juist door teruggedrongen. In dat licht verdient de instructie-amvb wellicht meer waardering uit het oogpunt van het waarborgkarakter van milieuwetgeving dan mocht blijken uit de opmerkingen van Konijnenbelt en Menninga.

Konijnenbelt bleef echter, met begrip voor de oprechte achtergrond die tot de vinding van dit middel heeft geleid, kritisch ten opzichte van het fenomeen instructie-amvb. Naast de voordelen die deze methode ongetwijfeld met zich meebrengt loert hier, volgens hem, evenals bij de amvb met voorhangprocedure, het gevaar dat wanneer eenmaal het fenomeen bestaat, het voor rigoreuzere vormen van centrale sturing kan worden misbruikt dan waarvoor het oorspronkelijk was bedoeld. Het middel als zodanig nodigt uit tot intensievere bemoeienis van de centrale overheid wanneer zich problemen op het betrokken beleidsterrein voordoen, met voorbijgaan aan de oorspronkelijke decentraliserende bedoeling van het middel.

Menninga was, bij het sluiten van de discussie tijdens de eerste parallelsessie, aanmerkelijk positiever over het fenomeen van de instructie-amvb. Vanuit de optiek van de decentrale overheden is een instructie-amvb verkieselijker dan een gewone algemene maatregel van bestuur omdat het de betrokken overheidsbegeleiding meer ruimte laat voor een eigen afweging. Omgevingsfactoren kunnen via het minimumeisen-stelsel van de instructie-amvb toch in de totale afweging aan de orde komen. Die mogelijkheid ontbreekt bij een gewone amvb. Eén kanttekening wilde *Menninga*, in het verlengde van Konijnenbelts opmerking, nog wel plaatsen bij het gebruik van dit instrument: de instructie-amvb zou zo weinig mogelijk moeten worden gebruikt. Heel in het algemeen zou terughoudendheid betracht moeten worden bij het uitvaardigen van amvb's. Sommige wettelijke regelingen verworden door de ruime delegatiemogelijkheden tot kaderwetgeving die zowel parlement, als burger en decentrale overheid over het quid en pro van de materiële regeling in het ongewisse laat.