

25 848

Regels over experimenten inzake zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit in stedelijk gebied (Experimentenwet Stad en Milieu)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 28 oktober 1998

Het wetsvoorstel geeft aanleiding tot enkele opmerkingen en vragen van de leden van de PvdA-fractie.

Ik heb goede nota genomen van de door de leden van de PvdA-fractie geuite aarzeling over de wenselijkheid van afwijking van milieukwaliteitseisen. Het is een belangrijke reden geweest om thans te kiezen voor het uitvoeren van experimenten.

Hoewel de Stad-en-Milieubenadering belangrijke perspectieven biedt voor het bereiken van een optimale stedelijke leefkwaliteit, wordt het voor een structurele juridische verankering van deze benadering, met name voor wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van wet- en regelgeving door middel van een zogenaamd stap 3-besluit, te vroeg geacht. Met behulp van de Experimentenwet en de daardoor mogelijk gemaakte experimenten zal dan ook praktijkervaring worden opgedaan met de toepassing van deze derde stap van de Stad-en-Milieubenadering, teneinde tot een gefundeerd oordeel te kunnen komen over een meer algemene regeling van de mogelijkheid tot afwijken van milieukwaliteitseisen. Overigens ben ik van mening dat, gelet op de voorwaarden die het wetsvoorstel in dit kader bevat, er geen sprake van zal zijn dat met voorschriften betreffende milieukwaliteitseisen de hand zal of kan worden gelicht.

De leden van de PvdA-fractie vragen om een nadere toelichting van de in artikel 3 van het wetsvoorstel neergelegde mogelijkheid tot het afwijken van wet- en regelgeving en de daarbij gekozen begrenzing. De leden vragen zich in dit verband af hoe de algemeen geformuleerde afwijkingsmogelijkheid zich verdraagt met het primaat van de wetgever en vragen vervolgens of de wet niet specifiek zou moeten aangeven voor welke regels de gemeenteraad bevoegd is een afwijkingsbesluit te nemen.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is de Experimentenwet met name bedoeld om meer inzicht te krijgen in de praktische toepassing van de Stad-en-Milieubenadering in het stedelijk gebied. Daarbij is met name de lokale invalshoek van belang. Verondersteld wordt dat door een integrale en gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke ordening en milieu op lokaal niveau, waarbij de verschillende aspecten op een verantwoorde wijze

worden afgewogen, een impuls kan worden gegeven aan de ontwikkeling en het functioneren van stedelijke gebieden.

Er is bewust voor gekozen om de mogelijkheden tot afwijking, zoals neergelegd in artikel 3, zodanig af te bakenen dat daarmee aan de experimentgemeenten de benodigde flexibiliteit wordt gegeven om te kunnen zoeken naar verantwoorde oplossingen voor de verscheidenheid aan problemen in de experimenteergebieden. De Experimentenwet staat daarbij niet toe af te wijken van alle bepalingen in de genoemde wetten, maar uitsluitend van de daarbij genoemde milieukwaliteitseisen, procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden.

De in artikel 3 genoemde wet- en regelgeving komt voort uit de analyse van het project Stad & Milieu van de terreinen waarop afwijking van wet- en regelgeving zou kunnen bijdragen aan het bereiken van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale stedelijke leefkwaliteit. De afwijkingmogelijkheid strekt zich daarbij vooral uit tot de milieuproblematiek die op lokaal niveau kan worden beïnvloed. Concreet gaat het daarbij om milieukwaliteitseisen die ruimtelijke consequenties hebben en verband houden met de inrichting van stedelijke gebieden (artikel 3, eerste lid, onder a). Ook wat betreft de mogelijkheid tot afwijking van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden is deze invalshoek gehanteerd: aangewezen is de voor de ontwikkeling van stedelijke gebieden relevante wetgeving van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 3, eerste lid, onder b).

Voor een verdergaande afbakening en detaillering is niet gekozen in verband met het experimentele en tijdelijke karakter van het onderhavige wetsvoorstel. Aan de praktijk wordt bewust ruimte geboden voor een gebiedsspecifieke invulling van beleid. Een individuele aanduiding van de voorschriften waarvan afwijking mogelijk wordt gemaakt, zou de gewenste flexibiliteit op lokaal niveau dan ook te zeer beperken. Hierbij speelt eveneens mee dat het op voorhand niet precies duidelijk is waar de experimenteerbehoefte zich specifiek toe uitstrekt; concretisering hiervan dient plaats te vinden in de experimenten. De begeleiding van de experimenten, alsmede de inhoudelijke en procedurele waarborgen van het wetsvoorstel, dienen er vervolgens voor te zorgen dat de besluitvorming inzake stap 3-besluiten op zorgvuldige wijze geschiedt en het resultaat daarvan maatschappelijk en politiek acceptabel is.

Het gedetailleerd aangeven van voorschriften waarvan afwijking wordt toegestaan brengt bovendien het risico met zich mee dat later kan blijken dat bepalingen die relevant zijn voor een bepaald experimenteergebied niet zijn genoemd. Dit zou een onwenselijke en onbedoelde inperking van de mogelijkheid tot experimenteren kunnen opleveren en de – vanuit de optiek van het project Stad & Milieu – gewenste planontwikkeling in het betreffende experimenteergebied mogelijk zelfs kunnen frustreren.

Op basis van de evaluatie van de experimenten zal een standpunt worden bepaald over de vorm en inhoud van een eventuele definitieve juridische regeling. In dat kader zal ook een nadere detaillering aan de orde kunnen komen.

Door de leden van de PvdA-fractie wordt verzocht om een nadere uitleg van de mogelijkheden van individuen, die benadeeld worden door een stap 3-besluit, om tegen een dergelijk besluit op te komen.

Zoals reeds eerder is aangegeven heeft bij de vormgeving van het wetsvoorstel het uitgangspunt dat bij toepassing van de derde stap sprake

moet zijn van een inzichtelijke en openbare afweging van belangen en van participatiemogelijkheden voor alle belanghebbende partijen, steeds voorop gestaan. De procedurele waarborgen van het wetsvoorstel zijn er dan ook mede op gericht dat ook belangen van individuele burgers in de besluitvorming betreffende een stap 3-besluit voldoende tot hun recht kunnen komen. Hierbij wordt in het bijzonder gewezen op het bepaalde in artikel 8, onder f en g. Op grond hiervan moet de gemeente in de motivering van een stap 3-besluit aangeven op welke wijze onder meer de ingezetenen bij de voorbereiding van het besluit zijn betrokken en hoe met hun reacties is omgegaan. In inspraak van betrokkenen is voorzien doordat ten aanzien van een stap 3-besluit de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedures van afdeling 3.5. van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is verklaard (artikel 5, eerste lid). Bovendien wordt gewezen op de toepasselijkheid van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, dat onder meer stelt dat de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Voorts zal het besluit ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Deze zal toetsen of door de gemeente aan de eisen van de wet is voldaan. Als extra onthoudingsgrond is in artikel 9, tweede lid, opgenomen dat de minister goedkeuring kan onthouden indien de aard van de ingebrachte bedenkingen en adviezen daartoe aanleiding geeft. Hierdoor wordt de positie van belanghebbenden versterkt en is een extra waarborg ingebouwd dat de gemeente voor een zorgvuldige belangenafweging en afdoende draagvlak bij betrokkenen zal (moeten) zorgen. Tot slot staat tegen het goedgekeurde stap 3-besluit beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 12).

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts gevraagd welke garanties burgers in een wijk hebben dat compensatiemaatregelen worden gerealiseerd en ook op langere termijn in stand blijven. Bij wijze van voorbeeld wordt daarbij gewezen op de verbetering van gevoelens van sociale veiligheid of de ontsluiting door het openbaar vervoer. Door deze leden worden gevraagd wat een getroffen burger kan doen indien de voorgestane verbetering in de praktijk niet tot stand komt. In reactie op deze vragen kan het volgende worden opgemerkt.

Het uitgangspunt van compensatie is vastgelegd in artikel 6. Hierin is aangegeven dat compensatie zoveel mogelijk dient plaats te vinden binnen het experimenteergebied. Voorts is bepaald dat zoveel mogelijk moet worden gezocht naar maatregelen binnen het onderdeel van de milieukwaliteit waar de normoverschrijding plaatsvindt. Als compensatie binnen het betreffende onderdeel niet mogelijk is, zal compensatie ook binnen andere onderdelen van de milieukwaliteit kunnen worden gevonden. In de derde plaats zal compensatie ook kunnen plaatsvinden door middel van extra maatregelen buiten het terrein van het milieu. De essentie van de Stad-en-Milieubenadering is immers dat de leefkwaliteit in de stad niet alleen door milieu-aspecten wordt bepaald, maar ook door aspecten als de kwaliteit en bereikbaarheid van groen in de stad, de ontsluiting door het openbaar vervoer, de werkgelegenheid, de kwaliteit van de woning- en winkelvoorraad en gevoelens over de mate van sociale veiligheid.

Inmiddels is in bijna alle experimenteergebieden een leefbaarheids-onderzoek uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek kunnen een belangrijke rol spelen bij de besluitvorming omtrent het experiment en de wijze waarop compensatie kan worden ingevuld. Doel van het onderzoek was immers het verkrijgen van inzicht in zowel de actuele kwaliteit van het

gebied, als ook in de aspecten van leefkwaliteit die bewoners en gebruikers in de experimenteergebieden (of in de nabijheid ervan) van belang vinden. Als zodanig ontstaat ook meer inzicht in gevoelens van sociale veiligheid binnen het experimenteergebied en mogelijke maatregelen in dat kader. Overigens kan een zorgvuldige ruimtelijke inrichting van gebieden eraan bijdragen dat gevoelens van sociale onveiligheid worden verminderd of weggenomen.

Zoals ook in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer (kamerstukken II, 1997/98, 25 848, nr. 5, blz. 16) is gesteld, is het de bedoeling om binnen de periode van zes jaar in de betreffende experimenteergebieden een tweede leefbaarheidsonderzoek uit te voeren. Daardoor wordt het mogelijk om een vergelijking te maken en ontwikkelingen in de feitelijke en beleefde kwaliteit vast te stellen. Hiermee wordt antwoord gegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie betreffende de meetbaarheid van de effecten van compensatiemaatregelen. De uitkomsten van het leefbaarheidsonderzoek vormen derhalve een ijkpunt aan de hand waarvan niet alleen de besluitvorming ten aanzien van de experimenten gestalte kan krijgen maar ook de uiteindelijke resultaten inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Relevant in dit kader is voorts artikel 8, onderdeel e, waarin wordt bepaald dat de motivering van een stap 3-besluit een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop onderzoek zal worden gedaan naar de gevolgen van de uitvoering van het besluit. Daarnaast wordt verwezen naar artikel 14, eerste lid, waarin de verslaglegging met betrekking tot de uitvoering van een stap 3-besluit wordt geregeld. Ook hierin zullen de resultaten van de compensatiemaatregelen aan de orde moeten komen.

De zekerheid dat compensatie tijdig en volledig wordt ingevuld, en maatregelen ook op langere termijn gegarandeerd zijn, is gelegen in het feit dat het treffen van compensatiemaatregelen een integraal onderdeel vormt van een stap 3-besluit. Artikel 6 is zodanig geformuleerd dat, indien nadelige gevolgen van de afwijking van milieukwaliteitseisen niet kunnen worden voorkomen, compensatie verzekerd dient te zijn. Krachtens artikel 7, onder f, zullen de compensatiemaatregelen in het stap 3-besluit dienen te worden aangegeven. Hierdoor is de gemeente gehouden de compensatiemaatregelen ook daadwerkelijk te treffen en in stand te houden. Indien een gemeente in afwijking van het stap 3-besluit handelt, bijvoorbeeld door opheffing van een daarin opgenomen extra busroute, kan een burger hiertegen in rechte optreden.

Gelet op de inhoudelijke en procedurele eisen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd, mag worden verwacht dat de besluitvorming inzake een experiment gedegen vorm krijgt en op voldoende draagvlak zal berusten. In dit verlengde mag er ook vanuit worden gegaan dat een juiste inschatting worden gemaakt van de benodigde compensatiemaatregelen en de daaruit voortvloeiende positieve effecten. Tenslotte worden verwezen naar artikel 15, derde lid. Dit artikel bepaalt dat, wanneer de uitvoering van een stap 3-besluit onvoorziene en ontoelaatbare effecten blijkt te hebben op de volksgezondheid of het milieu, de gemeenteraad de noodzakelijke maatregelen moet nemen teneinde deze effecten tot een verantwoord niveau terug te brengen. Van dergelijke onvoorziene of ontoelaatbare effecten zou ook sprake kunnen zijn bij een onvoldoende resultaat van compensatiemaatregelen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. P. Pronk