

Vergaderjaar 1997–1998

**25 848**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
1.1	Achtergronden	2
1.2	Het project Stad & Milieu	2
<b>2.</b>	<b>Experimenten Stad en Milieu</b>	<b>4</b>
2.1	Doelstellingen	4
2.2	Selectie	4
<b>3.</b>	<b>Juridisch kader voor stap 3 van de Stad-en-Milieubenadering</b>	<b>6</b>
3.1	Algemeen	6
3.2	Reikwijdte	6
3.2.1	Algemeen	6
3.2.2	Afwijken van milieukwaliteitseisen	6
3.2.3	Afwijken van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden	8
3.3	Eisen ten aanzien van bevoegdheid gemeente	10
<b>4.</b>	<b>Evaluatie en vervolg</b>	<b>11</b>
<b>5.</b>	<b>Uitvoering van de wettelijke regeling</b>	<b>11</b>
5.1	Algemeen	11
5.2	Bedrijfseffecten	11
5.3	Gevolgen voor milieu, ruimtegebruik en leefkwaliteit	12
5.4	Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid	12
<b>6.</b>	<b>Vorbereiding van het wetsvoorstel</b>	<b>13</b>
<b>7.</b>	<b>Artikelsgewijze toelichting</b>	<b>14</b>
<b>8.</b>	<b>Toelichting op de bijlage</b>	<b>27</b>

## 1. Inleiding

### 1.1 Achtergronden

Bij de uitvoering van het ruimtelijk beleid speelt het concept van de compacte stad, zoals onder meer blijkt uit de Vierde nota over de ruimtelijke ordening Extra (kamerstukken II 1990/91, 21 879, nrs. 5–6), een belangrijke rol. Een meer compacte verstedelijking, als reactie op het groeikernenbeleid, bevordert een zuiniger ruimtegebruik in de stad en vergroot daarnaast het draagvlak voor allerlei stedelijke voorzieningen. Ook wordt op deze wijze een bijdrage geleverd aan het terugdringen van de automobiliteit en wordt de aantasting van natuur en landschap nabij de stad beperkt. Als uitwerking van een compacte verstedelijking wordt onder meer gestreefd naar een concentratie en optimale menging van functies in het stedelijk gebied. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van het bestaand stedelijk gebied via het opvullen van open plekken, de herinrichting van buiten gebruik geraakte bedrijfsterreinen en de revitalisering van bestaande stadsgebieden. Het compacte-stadbeleid wordt voorts gekenmerkt door het streven naar hoge bebouwingsdichtheden en door de accentuering van openbaar vervoer en langzaam verkeer.

De uitvoering van het compacte-stadbeleid kan echter tevens een bedreiging vormen voor de leefkwaliteit van het stedelijk gebied, bijvoorbeeld doordat een concentratie van functies kan resulteren in een toename van vervuiling en geluidhinder in de dagelijkse leefomgeving. Bovendien zorgen diverse milieuzones rond spoorlijnen, spoorwegstations, weginfrastructuur, waterwegen en bedrijfsterreinen, die verband houden met de regelgeving in de sfeer van geluid, externe veiligheid en lucht, ervoor dat het beoogde meer intensieve ruimtegebruik niet kan worden gerealiseerd. In sommige situaties wordt veeleer een spreiding van functies in plaats van een menging van functies gestimuleerd. In de praktijk leidt dit spanningsveld bij de uitvoering van het compacte-stadbeleid, dat ook wel bekend staat als de paradox van de compacte stad, tot knelpunten die de uitvoering van beleid vertragen.

### 1.2 Het project Stad & Milieu

De hiervoor geschetste problematiek is gesignaleerd in het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-2; kamerstukken II 1993/94, 23 560, nrs. 1–2) en heeft geleid tot het project Stad & Milieu. Binnen dit samenwerkingsproject van verschillende overheden, dat in het najaar van 1993 is gestart, is een analyse gemaakt van de uitvoeringspraktijk. Het resultaat van die analyse is neergelegd in de Stad-en-Milieurapportage «Waar vele willen zijn, is ook een weg» (Ministerie van VROM, 1995). De kern van de problematiek blijkt te zijn dat er op lokaal niveau onvoldoende mogelijkheden zijn voor een integrale afweging, waarbij voor- en nadelen van een gewenste ruimtelijke ontwikkeling in onderling verband kunnen worden gezien, gericht op een optimale stedelijke leefkwaliteit. Daarbij wordt onder leefkwaliteit (ook wel aangeduid als leefbaarheid) niet alleen bedoeld op milieukwaliteitsaspecten zoals geluidhinder, bodemkwaliteit, stank of externe veiligheid, maar ook op andere aspecten van leefkwaliteit. Hierbij kan worden gedacht aan groenvoorzieningen, de kwaliteit van woningen en de woningomgeving (veiligheid op straat), werkgelegenheid en de kwaliteit van de openbare voorzieningen. Door middel van een integrale afweging en besluitvorming kan een evenwicht worden gezocht tussen de verschillende kwaliteitsaspecten in het stedelijk gebied en een positief totaalresultaat worden bereikt. De mogelijkheden voor de gewenste integrale afweging worden, zo blijkt uit de analyse, onder andere belemmerd door de inhoudelijke en procedurele eisen die in wet- en regelgeving zijn neergelegd. In dit verband wordt onder andere

gewezen op de beperkte flexibiliteit in het stelsel van sectorale milieukwaliteitseisen.

In reactie hierop is de Stad-en-Milieubenadering ontwikkeld. Uitgangspunt van die benadering is het, onder de primaire verantwoordelijkheid van het lokale bestuur, via een gebiedsgerichte aanpak verkrijgen van een optimale stedelijke leefkwaliteit. De Stad-en-Milieubenadering, die nader is verwoord in de bovengenoemde rapportage, kenmerkt zich door drie opeenvolgende stappen. De eerste stap behelst het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen en het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming integreren van milieubelangen op lokaal niveau. De tweede stap is gericht op het maximaal benutten van de ruimte die de huidige wet- en regelgeving biedt. De derde stap tenslotte betreft de mogelijkheid om, onder bepaalde voorwaarden, af te wijken van wet- en regelgeving indien met de eerste en tweede stap geen optimale leefkwaliteit kan worden bereikt.

Op 22 december 1995 heb ik de Tweede Kamer bij brief (kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 45) geïnformeerd over de voortgang van het project Stad & Milieu en over mijn standpunt terzake. In deze brief heb ik mijn instemming betuigd met de daarbij gevoegde analyse van de uitvoeringspraktijk en de daaruit voortvloeiende Stad-en-Milieubenadering. Daarbij dient een accent te worden gelegd op de verdere integratie van het milieubeleid in de ruimtelijke planvorming en op het zo nodig volledig benutten van de ruimte binnen de vigerende regelgeving (stappen een en twee). Een structurele juridische verankering van de Stad-en-Milieubenadering, met name voor wat betreft de mogelijkheid om af te wijken van wet- en regelgeving (de derde stap), werd door mij evenwel nog prematuur geacht. Daarom heb ik in mijn brief voorgesteld om door middel van een aantal experimenten in het stedelijk gebied praktijkervaring op te doen met de toepassing van de Stad-en-Milieubenadering, alvorens verdergaande acties worden ondernomen. Op 14 februari 1996 heeft de vaste Tweede Kamercommissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) overleg met mij gevoerd over het project Stad & Milieu en ingestemd met het voorstel om een aantal experimenten te starten, waarbij de mogelijkheid wordt geboden om af te wijken van wet- en regelgeving (kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 67). In het «Beleidskader experimenten Stad en Milieu» is een nadere uitwerking gegeven aan de experimenten en de voorwaarden terzake. Dit beleidskader heb ik bij brief van 8 juli 1996 toegezonden aan de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten met het verzoek om een aanvraag voor een experiment in te dienen. Een afschrift van die brief met het beleidskader is toegezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de colleges van gedeputeerde staten, de besturen van regionale samenwerkingsverbanden en de regionale inspecties van het Ministerie van VROM.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een juridische basis gelegd voor een zogenaamd stap-3-besluit en wordt aangegeven onder welke voorwaarden een dergelijk besluit tot afwijking van wet- en regelgeving kan worden genomen. Ter nadere toelichting wordt in het vervolg ingegaan op de experimenten die zullen worden uitgevoerd (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt aandacht besteed aan het juridisch kader voor stap 3 van de Stad-en-Milieubenadering en de daarbijbehorende inhoudelijke en procedurele voorwaarden (hoofdstuk 3), aan de evaluatie van de experimenten (hoofdstuk 4) en aan de gevolgen van de regelgeving voor de uitvoering (hoofdstuk 5). In hoofdstuk 6 wordt kort ingegaan op de voorbereiding van het wetsvoorstel. Daarna volgt de artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 7) en tenslotte de toelichting op de bijlage bij dit wetsvoorstel (hoofdstuk 8).

## **2. Experimenten Stad en Milieu**

### *2.1 Doelstellingen*

De experimenten zijn bedoeld om meer inzicht te krijgen in de huidige mogelijkheden en beperkingen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering van ruimtelijke ordening en milieu in het stedelijk gebied. Uit de hiervoor gememoreerde analyse van de uitvoeringspraktijk blijkt dat er in het algemeen verschillende oorzaken zijn die deze integratie belemmeren dan wel bevorderen. Deels hebben deze te maken met de kenmerken van de bestaande wet- en regelgeving, deels ook hebben de oorzaken een organisatorische, financiële dan wel communicatieve achtergrond. Zo is duidelijk geworden dat in veel ruimtelijke planprocessen milieu-aspecten te laat in dit proces aan de orde komen. De experimenten maken het mogelijk nauwkeuriger aan te geven waar mogelijke succes- en faalfactoren liggen.

Daarnaast hebben de experimenten tot doel om ervaring op te doen met een afwijking van regelgeving. Daarbij gaat het zowel om de wijze van vormgeving en invulling van de besluitvorming op lokaal niveau als om het inzichtelijk maken van de effecten van een afwijking van regelgeving op de totale stedelijke leefkwaliteit. Door middel van de experimenten kan worden bepaald in hoeverre een afwijking van regelgeving op de terreinen van milieu en ruimtelijke ordening betere mogelijkheden schept voor het bereiken van een optimale stedelijke leefkwaliteit. Daarbij is ook aan de orde op welke wijze en in hoeverre eventuele negatieve effecten van afwijking van regelgeving kunnen worden gecompenseerd.

Op basis van de informatie uit de experimenten kan nader invulling worden gegeven aan een betere afstemming van beleid en uitvoering en een standpunt worden bepaald over de vorm en inhoud van een definitieve juridische regeling. Daarbij zou overigens ook tot de conclusie kunnen worden gekomen dat voor bepaalde onderdelen niet de afwijking van regelgeving de oplossing is, maar dat de regelgeving op dat terrein zelf moet worden aangepast (door bijvoorbeeld meer flexibiliteit in normstelling of procedures mogelijk te maken of de bevoegdhedenverdeling te wijzigen) dan wel beter via maatregelen in de sfeer van financiën of organisatie van het planproces oplossingen kunnen worden bereikt.

### *2.2 Selectie*

Er zijn totaal 62 experimenteervoorstellen ingediend. Over deze voorstellen is overleg gevoerd met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Ministeries van Economische Zaken, Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat. Ook zijn de Stichting Natuur en Milieu en het VNO/NCW geconsulteerd. Achtergrond hiervan was dat bij de selectie van de experimenten gestreefd is naar een zo groot mogelijk maatschappelijk draagvlak. Dit heeft ook te maken met het feit dat al deze partijen op een bepaalde wijze ook bij de uitvoering een rol kunnen spelen. Door deze partijen reeds in een vroeg stadium van de experimenten te betrekken is de verwachting dat de uitvoering van de experimenten makkelijker zal kunnen verlopen. Overigens strekt de samenwerking zich niet alleen uit tot de selectie. Aan de gemeenten is gevraagd om ook aan te geven hoe zij partijen bij de uitvoering van het experiment denken te betrekken.

Bij de beoordeling en selectie van de experimenteervoorstellen hebben verschillende overwegingen een rol gespeeld. Allereerst is nagegaan of de voorstellen goed aansloten bij de eerder genoemde doelstellingen. Dit betekent dat de voorstellen verband dienden te houden met (de uitvoering

van) het compacte-stadbeleid in het stedelijk gebied en moesten passen binnen de reikwijdte voor wat betreft de afwijking van wet- en regelgeving, zoals omschreven in het beleidskader. Voorts is rekening gehouden met het uitgangspunt bij de experimenten dat de verschillende stappen van de Stad-en-Milieubenadering in onderlinge samenhang in beeld (kunnen) worden gebracht. Bij de beoordeling en selectie is vervolgens bezien in hoeverre de voorstellen innovatief van aard zijn en een mogelijke voorbeeldwerking hebben voor andere gemeenten. Tevens is rekening gehouden met het uitgangspunt dat de experimenten in redelijke mate moeten zijn verspreid over Nederland en zich zowel uitstrekken over kleine als (middel)grote gemeenten. Ten slotte hebben als belangrijke overwegingen bij de selectie gespeeld het draagvlak voor het experiment bij betrokken partijen, de mogelijke aansluiting van het experiment op andere ontwikkelingen binnen en buiten het Ministerie van VROM, de «eigen» doelstellingen van de gemeente en de organisatie en planning van het experiment. Eén van de beleidsontwikkelingen buiten VROM waarbij zoveel mogelijk is aangesloten betreft het Grote Stedenbeleid en de relatie met de Kansenzones.

Begin 1997 heb ik 25 experimenten geselecteerd. De experimenten betreffen verschillende typen gebieden. Zo heeft een aantal experimenten betrekking op de herinrichting van verouderde binnenstedelijke bedrijfs-terreinen, de revitalisering van bestaande woonwijken of de (her)inrichting van haven- en rivieroeverterreinen. Ook zijn experimenten geselecteerd met betrekking tot de inrichting van spoorzones, stationsomgevingen en zones langs spoor- en (snel)wegen. Het zijn juist dit soort gebieden die zich goed lenen voor een intensiever ruimtegebruik, waarbij een zorgvuldige ruimtelijke inrichting kan leiden tot een verbetering van de leefkwaliteit in het stedelijk gebied. Tegelijk moet worden geconstateerd dat in deze gebieden veelal sprake is van een complexe situatie, waarbij verschillende belangen in het geding zijn alsmede diverse partijen zijn betrokken, waardoor de feitelijke invulling van het gebied wordt bemoeilijkt of zelfs gefrustreerd.

De experimenteergebieden zijn in de bijlage bij het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. In hoofdstuk 8 van deze toelichting wordt van elk experimenteergebied een beknopte omschrijving gegeven van de aldaar spelende Stad-en-Milieuproblematiek.

De uitkomst van de selectie van de experimenten is medegedeeld aan de betrokken gemeenten, de colleges van gedeputeerde staten en de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (kamerstukken II 1996/1997, 25 000 XI, nr. 57).

Vervolgens zijn in het kader van de begeleiding van de experimenten met de betreffende gemeenten nadere afspraken gemaakt omtrent de planning, organisatie, betrokkenheid van partijen en informatievoorziening.

De selectie van 25 experimenten biedt op zich voldoende mogelijkheden om een breed inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van de uitvoeringspraktijk. Op basis van dit aantal is het eveneens verantwoord conclusies te trekken die een ruimere strekking hebben dan alleen met betrekking tot de experimenten. Tenslotte staat dit aantal in een goede verhouding tot de activiteiten die nodig zijn om de uitvoering van de experimenten mogelijk te maken (begeleiding, wetgeving, financiën).

De lijst van experimenten kan eventueel nog aangevuld worden bij ministeriële regeling.

### **3. Juridisch kader voor stap 3 van de Stad-en-Milieubenadering**

#### *3.1 Algemeen*

De bevoegdheid van de gemeente om af te wijken van de wet- en regelgeving wordt aan een aantal vereisten en beperkingen gebonden. Voor een deel vloeien deze voort uit het experimentele karakter van de regeling, voor een ander deel uit de aard van de problematiek (met name de wet- en regelgeving waarvan kan worden afgeweken). In het wetsvoorstel is de bevoegdheid om te experimenteren ingekaderd door middel van bepalingen die betrekking hebben op de reikwijdte van de experimenteerregeling (zie paragraaf 3.2) en de hantering van de bevoegdheid tot afwijking door de gemeente (zie paragraaf 3.3).

#### *3.2 Reikwijdte*

##### *3.2.1 Algemeen*

Kenmerk van de derde stap van de Stad-en-Milieubenadering is de afwijking van wet- en regelgeving. De afwijkingsbevoegdheid strekt zich uit tot de milieukwaliteitseisen met betrekking tot bodem, geluid, lucht en externe veiligheid alsmede procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden gesteld bij of krachtens de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (artikel 3, eerste lid). De gekozen afbakening vloeit voort uit het feit dat de behoefte aan afwijking in het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijke gebied zich juist op deze terreinen manifesteert. Dit is onder andere geconstateerd in de Stad-en-Milieurapportage «Waar vele willen zijn, is ook een weg». Daarnaast kan onder meer verwezen worden naar de gegevens verkregen in het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» betreffende de Wet geluidhinder (zie ook de brief van 14 augustus 1996 aan de Tweede Kamer over dit onderwerp; kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 26) en de evaluatie van de aanpak van de bodemverontreiniging in stedelijke knooppunten.

De afwijkingsmogelijkheden liggen dus op het raakvlak van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening. Het betreft hier terreinen waarvoor de verantwoordelijkheid primair bij de Minister van VROM ligt. Het is zeker niet uitgesloten dat ook anderen betrokken raken, wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van het onderhavige wetsvoorstel. Zoals aangegeven onder paragraaf 2.2 is mijn streven erop gericht om via afspraken met de gemeenten de betrokkenheid van andere partijen (provincie, andere departementen, betrokken burgers, lokale belangenorganisaties van natuur en milieu alsmede bedrijfsleven) bij de uitvoering van experimenten te waarborgen. Daarnaast is de in dit wetsvoorstel neergelegde afwijkingsbevoegdheid voor de gemeente aan diverse regels gebonden. Hierop wordt in paragraaf 3.3 en in de artikelsgewijze toelichting ingegaan.

##### *3.2.2 Afwijken van milieukwaliteitseisen*

Bij de uitvoering van het compacte-stadbeleid wordt in een aantal gevallen aangelopen tegen de geldende milieukwaliteitseisen. Immers uit die eisen vloeit, met name in die gevallen dat bronmaatregelen niet of slechts moeizaam zijn te realiseren, in een aantal gevallen voort dat activiteiten juist niet compact – dicht bij elkaar – kunnen plaatsvinden. Dit zal zich vooral ook voordoen in die gevallen dat de milieukwaliteitseisen zich vertaalt in een afstandseisen. Concrete voorbeelden op dit punt zijn:

- woningbouw langs weg- en spoorinfrastructuur (afstand houden in verband met externe veiligheid en – indien geluidbeperkende maatregelen onvoldoende mogelijk zijn – geluidhinder; bij verkeersroutes speelt daarnaast ook de luchtkwaliteit een rol);
- woningbouw nabij bestaande bedrijfsterreinen (externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluidhinder);
- vernieuwing/herstructurering van bedrijfsterreinen waardoor bedrijvigheid dicht bij de woonbebouwing kan komen, met name in situaties dat de herstructurering betekent dat op het (voormalig) bedrijfsterrein meer een menging van wonen en werken wordt nagestreefd;
- nieuwe activiteiten (wonen en/of werken) op (voormalige) haven-terreinen, langs kanalen en/of rivieren; het gaat dan vaak om externe veiligheid, geluidhinder en vaak ook bodemverontreiniging;
- het realiseren van voldoende infrastructuur, waaronder ook de ontsluiting van nieuwe woongebieden (milieukwaliteitsnormen gaan meer knellen wanneer er minder ruimte is voor dit soort voorzieningen).

In dit soort situaties kan er behoefte zijn aan afwijking van milieukwaliteitsnormen. Het creëren van een afwijkingsmogelijkheid is nodig voorzover afwijking van de norm in de wet- en regelgeving niet (of slechts in bijzondere omstandigheden) is toegestaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (milieukwaliteitseisen) in amvb's opgenomen grenswaarden (ten aanzien van met name de luchtkwaliteit) en een aantal van de in de Wet geluidhinder opgenomen eisen.

Niet alle in wet- en regelgeving vastgelegde normen hebben het karakter van een grenswaarde waarvan afwijking niet of nauwelijks is toegestaan, maar zijn bijvoorbeeld een richtwaarde waarvan gemotiveerd mag worden afgeweken. Het wetsvoorstel heeft ook betekenis voor die richtwaarden, hoewel richtwaarden op zich dus meer flexibiliteit bieden, omdat de criteria die in de betreffende wet- en regelgeving worden gesteld aan de mogelijkheid van afwijking, niet dezelfde behoeven te zijn als – of een beperktere strekking kunnen hebben dan – de criteria die in het onderhavige wetsvoorstel zijn vastgelegd.

De afwijkingsbevoegdheid betreft effectgerichte milieukwaliteitseisen op het terrein van geluid, lucht, externe veiligheid en bodem (artikel 3, eerste lid, onder a). Onder effectgerichte milieukwaliteitseisen worden verstaan bij of krachtens de wet vastgelegde normen die gericht zijn op overheden en dus niet direct een bron, zoals een produkt, toestel of inrichting betreffen. Zij vormen voor de overheid, afhankelijk van de mate van dwingendheid, het kader van waaruit de overheid beleid kan of moet ontwikkelen bij het nemen van maatregelen ten aanzien van die doelgroepen c.q. bronnen (bijv. voorschriften opnemen in milieuvergunningen, of een zonering realiseren in het kader van een bestemmingsplan). Het «milieuresultaat» van effectgerichte normstelling is dus afhankelijk van de doorwerking of doorvertaling in de brongerichte maatregelen (en de uitvoering en handhaving daarvan). Soms is daarbij sprake van een «een-op-een-vertaling» van milieukwaliteitsnormen/ effectgerichte normen in brongerichte normen (bijvoorbeeld de norm voor individueel risico bij externe veiligheid: milieukwaliteitsnorm en norm in de vergunning van de inrichting zijn hetzelfde).

De doorwerking of doorvertaling van milieukwaliteitseisen in brongerichte maatregelen moet ook voor de door de gemeente in een stap-3-besluit vastgestelde afwijkende milieukwaliteitseisen worden verzekerd. Daartoe is artikel 13 in het wetsvoorstel opgenomen.

Een aantal milieukwaliteitsnormen is (nog) niet (als zodanig) in de wet- of regelgeving (maar bijvoorbeeld in circulaire of handreikingen) vastgelegd, maar heeft bijvoorbeeld door de ontwikkelde jurisprudentie of de uitvoeringspraktijk een zodanig karakter gekregen dat afwijking niet of nauwelijks geoorloofd wordt geacht. Dit geldt thans onder andere ten aanzien van de interventiewaarde in het kader van de bodemsanering en het individueel risico in het veiligheidsbeleid, hoewel er met name op het laatste terrein sprake is van concrete voornemens tot vastlegging van normen in regelgeving. Ook van dergelijke normen op de vermelde terreinen van milieukwaliteitsnormering (bodem, geluid, lucht en externe veiligheid) zal een gemeente in een experimenteelgebied mogen afwijken, indien dit in het belang is van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijk gebied. De voorgestelde regeling is op de afwijking van bovenbedoelde normen van overeenkomstige toepassing. Op deze afwijkingmogelijkheid ten aanzien van niet-wettelijk vastgelegde normen zal nog in een brief aan de experimenteelgemeenten worden ingegaan.

Er is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor het stellen van een maximum aan de mogelijkheid van normafwijking. Het wetsvoorstel biedt voldoende procedurele en inhoudelijke waarborgen die ervoor zorgdragen dat de afwijkingen niet hoger zullen zijn dan met het oog op het gewenste ruimtegebruik en de gewenste leefkwaliteit maatschappelijk en politiek acceptabel wordt geacht. Bovendien valt een generieke begrenzing van de hoogte van de afwijking moeilijk te rijmen met het karakter en de doelstellingen van dit wetsvoorstel. Immers, dit wetsvoorstel is ervoor bedoeld om de ruimte voor integrale afweging op lokaal niveau te vergroten, tegen de achtergrond dat deze afweging voor de genoemde milieukwaliteitsaspecten het beste kan plaatsvinden op lokaal niveau. Voorts heeft het introduceren van een maximum voor normafwijking het risico dat dit maximum al snel wordt gehanteerd (normopvulling), ook in situaties wanneer dit niet strikt noodzakelijk is. Nu bepaalt met name de inhoud van de motivering, die ontleend is aan de plaatselijke omstandigheden, en de hierop van toepassing zijnde procedure, of de afwijking nodig en acceptabel is.

De afwijkingmogelijkheid betreft de milieukwaliteit en dus effectgerichte normstelling en heeft niet direct betrekking op de brongerichte normstelling (zich direct richtend tot burgers, bedrijven, etcetera). In concrete gevallen kan de afwijkingmogelijkheid overigens wel leiden tot de bijstelling van de normering van concrete bronnen. Waar het gaat om het brongerichte beleid ten aanzien van kleinere of minder milieu-belastende inrichtingen (veelal gelegen in stedelijke gebieden, hier ligt dus een duidelijke relatie met Stad en Milieu) is reeds een aantal lijnen uitgezet om te komen tot een meer effectief en efficiënt stelsel van regels, waarbij aspecten van decentralisatie en flexibiliteit worden meegenomen. Het kader daarvoor vormt de uitwerking van het deelproject Inrichtingen- en vergunningbesluit Wet milieubeheer van het interdepartementale project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW/IVB: zie ook kamerstukken II 1994/95, 24 036, nr. 6).

### 3.2.3 Afwijken van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden

De keuze van de onder artikel 3, lid 1, onder b, genoemde wettelijke bepalingen heeft als achtergrond dat uit de eerder genoemde onderzoeken is gebleken dat bij de realisering van een compacte verstedelijking de afstemming tussen de genoemde wetten, zowel inhoudelijk als procedureel, onvoldoende is. Deze afstemmingsproblemen komen met name op projectniveau aan het licht en vertragen de voortgang in de



uitvoering soms in aanzienlijke mate. De condities voor een meer integrale besluitvorming kunnen worden versterkt via een vereenvoudiging dan wel stroomlijning van procedures die samenhangen met deze wetten. Deels bestaan hiertoe reeds bepaalde praktische mogelijkheden, bijvoorbeeld door het instellen van één loket voor verschillende procedures. Daarnaast kan het echter wenselijk zijn om verdergaande stappen te zetten, in afwijking van vigerende procedurele voorschriften. Het wordt daarom zinvol geacht om in het kader van deze wet te experimenteren met voorstellen tot vereenvoudiging en stroomlijning van procedures. In voorkomende gevallen zouden mogelijk ook stappen kunnen worden gezet in de richting van samenvoeging of integratie van procedures en wellicht zelfs van de daaruit voortvloeiende besluiten.

Ook als het gaat om het experimenteren met procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden is het van belang dat dergelijke experimenten in goed overleg worden opgezet en uitgevoerd. Het is niet de bedoeling dat deze afwijkingsbevoegdheid wordt gebruikt om bijvoorbeeld toezichthoudende partijen zoals een provincie buitenspel te zetten. Vandaar dat in artikel 5, tweede lid, is voorzien in een expliciete adviesbevoegdheid van de inspecteurs en gedeputeerde staten van de betrokken provincie. Ook is het niet de bedoeling dat experimenten van procedurele aard worden gebruikt om voorzieningen inzake rechtsbescherming, inspraak en beroep niet meer van toepassing te verklaren. Evenals bij de milieukwaliteitseisen, zal de experimenteerruimte in procedurele sfeer beargumenteerd moeten worden vanuit overwegingen die te maken hebben met het optimaliseren van de mogelijkheden – in de zin van sneller en effectiever – voor het bereiken van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit.

Ter illustratie kan het volgende worden opgemerkt. Bij de uitvoering van het compacte-stadbeleid is veelal sprake van een samenloop van procedures op grond van verschillende wettelijke regelingen. Dat speelt onder meer bij de realisering van woningbouwprojecten, waarbij zowel de Wet op de Ruimtelijke Ordening als de Wet geluidhinder aan de orde kunnen komen. Voor de gewenste woningbouwontwikkeling zal regelmatig zowel een bestemmingsplan worden opgesteld als een hogere waarde voor de maximaal toegestane geluidsbelasting bij de provincie worden aangevraagd. Ondanks initiatieven, gericht op het zoveel mogelijk parallel schakelen van beide procedures, blijkt dit in de praktijk toch tot een inefficiënte werkwijze te kunnen leiden. Met name omdat de reacties van betrokkenen ten aanzien van het bestemmingsplan vaak tevens betrekking hebben op de maximale geluidsbelasting die wordt voorgesteld en waarop een andere procedure van toepassing is. Een verdergaande integratie van procedures, bijvoorbeeld door het nemen van één besluit waarin zowel de planologische als milieuhygiënische aspecten zijn verwerkt, kan dan ook een bijdrage leveren aan een effectievere en snellere uitvoering van beleid.

Een ander voorbeeld houdt verband met de voorstellen ter uitwerking van het advies over de herziening van het geluidhinderinstrumentarium in het kader van het project «Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit» (MDW; zie ook de brief van 14 augustus 1996 aan de Tweede Kamer over dit onderwerp; kamerstukken II 1995/96, 24 036, nr. 26). In dit advies wordt onder meer een verdere decentralisatie voorgesteld van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van het geluidhinderbeleid. Vanwege het lokale karakter van de geluidhinder en de ruime gemeentelijke ervaring met geluidhinder wordt in het MDW-advies voorgesteld om de gemeente de bevoegdheid te geven om met inachtneming van een aantal condities (die onder meer bestaan uit het voldoen aan een bepaalde vast te stellen gemeentelijke geluidsdoelstelling) voor

elk gebied binnen de gemeente gebiedsgerichte grenswaarden vast te stellen. In bovenvermelde brief aan de Tweede Kamer is aangegeven dat het kabinet in principe het in het MDW-advies voorgestelde bevoegdhedenmodel onderschrijft, maar dat over de consequenties ervan nog nadere discussie dient plaats te vinden – hetgeen thans gebeurt in het kader van het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG) – en via experimenten in het kader van het project Stad & Milieu, met (onderdelen van) dit model ervaring zal moeten worden opgedaan.

### *3.3 Eisen ten aanzien van bevoegdheid gemeente*

De bevoegdheid om af te wijken van de bovengenoemde milieukwaliteits-eisen, procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden is neergelegd bij de gemeenteraad (artikel 3, aanhef eerste lid). De keuze voor het gemeentelijk niveau vloeit voort uit het gekozen uitgangspunt van de Stad-en-Milieubenadering: op gemeentelijk niveau komen de verschillende beslissingen over de ontwikkeling van het stedelijk gebied samen, waardoor ook op dat niveau het beste de afwegingen ten aanzien van de daarmee samenhangende aspecten kunnen worden gemaakt. De keuze voor de gemeenteraad als besluitvormend orgaan vloeit voort uit de aard van de problematiek: de afwijking van vastgelegde milieukwaliteitseisen, procedurele bepalingen en bevoegdheidsbepalingen. Voor hantering van deze bevoegdheid wordt een directe democratische betrokkenheid en legitimatie aangewezen geacht.

Ten aanzien van de bevoegdheid van de gemeenteraad worden inhoudelijke en procedurele eisen gesteld die moeten waarborgen dat de belangen van volksgezondheid en milieu en de belangen van de betrokkenen (waaronder burgers, bedrijfsleven en betrokken overheden) voldoende in het oog worden gehouden. Een extra waarborg in dit kader wordt gevormd door de eis dat het gemeentelijk besluit de goedkeuring behoeft van de Minister van VROM. Alvorens het besluit goed te keuren, zal de minister nagaan of de gemeente zich heeft gehouden aan de eisen die in de wet zijn gesteld (artikelen 9 en 10).

Aan de hantering van de bevoegdheid door de gemeenteraad worden de volgende voorwaarden gesteld:

- het gebied waarop de afwijking betrekking heeft, is in de bijlage bij de wet of in een aanvullende ministeriële regeling opgenomen (artikel 2);
- het besluit tot afwijking dient te zijn genomen binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de wet (artikel 3, aanhef, eerste lid);
- de afwijking moet in het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijke gebied noodzakelijk zijn (artikel 3, aanhef, eerste lid);
- de afwijking (stap 3) dient te zijn voorafgegaan door de stappen 1 en 2 van de Stad-en-Milieubenadering (artikel 4);
- bij de voorbereiding van het besluit dient de in de wet voorgeschreven procedure te worden doorlopen (artikel 5);
- het door het afwijken van milieukwaliteitseisen opgetreden milieuverlies dient te worden beperkt danwel gecompenseerd (artikel 6);
- het besluit moet voldoen aan een aantal inhoudelijke eisen en motiveringsvereisten (artikelen 7 en 8).

In de artikelsgewijze toelichting wordt nader op elk van deze voorwaarden en op de goedkeuring door de minister ingegaan.

#### **4. Evaluatie en vervolg**

Het experimentele karakter van de regeling vereist dat de werking van het besluit van de gemeenteraad nauwlettend wordt gevolgd. Het gaat daarbij onder andere over de effecten van de uitvoering van het besluit voor de stedelijke leefkwaliteit, waaronder volksgezondheid en milieu, of de snelheid en effectiviteit van besluitvorming. Het bezien van deze effecten is van belang voor een oordeel over een mogelijke definitieve juridische verankering van de Stad-en-Milieubenadering. Vandaar dat in het wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat burgemeester en wethouders de Minister van VROM gedurende een periode van vijf jaar jaarlijks een verslag zenden van de voortgang en de bevindingen met betrekking tot de uitvoering van het besluit tot afwijking van wet- en regelgeving (artikel 14, eerste lid).

Zoals reeds eerder is aangegeven, geldt de bevoegdheid van de gemeenteraad gedurende vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Deze periode wordt voldoende geacht om ervaring op te doen met de Stad-en-Milieubenadering. De minister heeft de bovenbedoelde gegevens van de gemeenteraad nodig om uiterlijk zes jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk (artikel 14, tweede lid). Daarbij zal, behalve op de opgedane ervaringen, met name ook worden ingegaan op de consequenties daarvan voor de wetgeving op het terrein van milieubeheer en ruimtelijke ordening.

Het voornemen bestaat om twee jaar nadat het wetsvoorstel in werking is getreden een tussenevaluatie te houden en hiervan verslag te doen aan de Staten-Generaal.

#### **5. Uitvoering van de wettelijke regeling**

##### *5.1 Algemeen*

Omdat veel experimenten zich nog in een vroegtijdig stadium van planvoorbereiding bevinden en ook nog geenszins duidelijk is hoeveel gemeenten en op welke wijze gemeenten gebruik zullen maken van de mogelijkheden die het wetsvoorstel biedt, is het moeilijk om een nauwkeurig beeld te geven van de gevolgen van de voorgestelde regeling voor bedrijven, milieu, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Een zinvolle toets kan eigenlijk pas plaatsvinden wanneer meer duidelijkheid is ontstaan over de aard en motivering van een individueel stap-3-besluit in een experimenteergebied. Bij de begeleiding van de experimenten zal erop worden toegezien dat de gevolgen voor bovengenoemde sectoren in het kader van de voorbereiding van een stap-3-besluit in beeld worden gebracht.

Wel kan thans in meer algemene zin worden ingegaan op de mogelijke gevolgen.

##### *5.2 Bedrijfseffecten*

De wet zal mogelijk gevolgen hebben voor de in de experimenteergebieden gelegen bedrijven. Deze effecten kunnen verschillend van karakter zijn. Enerzijds kunnen bedrijven geconfronteerd worden met een (tijdelijke) soepeler normering ten aanzien van bepaalde milieugevolgen van de inrichting, anderzijds kan de gebiedsgerichte benadering resulteren in bedrijfsverplaatsingen of kunnen meer mogelijkheden voor woningbouw worden geboden in de nabijheid van een inrichting. De afwijkingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, biedt wellicht mogelijkheden voor het sneller en met een meer effectieve inzet van middelen realiseren van projecten in de sfeer van de uitvoering van het compacte-stadbeleid. Dit biedt voordelen voor het bedrijfsleven. In

algemene zin is het echter moeilijk aan te geven welke de gevolgen voor het bedrijfsleven precies zijn. Veel zal afhangen van de aard van de problemen in de experimenteelgebieden (niet altijd zijn hier belangen van het bedrijfsleven in het geding) als ook de wijze waarop de gemeente zich in een concrete situatie rekenschap geeft van de consequenties voor het bedrijfsleven. In de toelichting van deze wet is veelvuldig gewezen op het belang van een goede samenwerking, zowel bij de selectie als bij de uitvoering van de experimenten. Draagvlak bij betrokkenen is voorts een belangrijk selectie criterium geweest. Tenslotte dienen de in de wet opgenomen inhoudelijke en procedurele waarborgen ertoe dat de belangen van betrokkenen, waaronder het bedrijfsleven, voldoende tot hun recht komen.

### *5.3 Gevolgen voor milieu, ruimtegebruik en leefkwaliteit*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de gemeentelijke beleidsruimte – vanuit het perspectief van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit – te vergroten. De milieugevolgen zullen derhalve in overwegende mate positief van aard zijn. Immers, het realiseren van een zuinig ruimtegebruik heeft in belangrijke mate te maken met het vergroten van de mogelijkheden voor het openbaar vervoer, spaart natuur en landschap nabij de stad en biedt betere mogelijkheden voor het verminderen van het gebruik van energie. Daar staat tegenover dat tengevolge van de uitvoering van deze wet in de dagelijkse leefomgeving mogelijk een overschrijding van milieukwaliteitseisen al dan niet tijdelijk moet worden geaccepteerd. De verwachting is dat de milieu-effecten per saldo positief zijn. Temeer daar in het wetsvoorstel is gesteld dat eventuele negatieve effecten zoveel mogelijk moeten worden beperkt dan wel gecompenseerd. De in dit wetsvoorstel neerlegde afwijkingsbevoegdheid wordt daarnaast aan diverse regels gebonden die waarborgen dat het zomaar onbeperkt afwijken van milieukwaliteitseisen niet mogelijk is en belangen van volksgezondheid en milieu voldoende in het oog worden gehouden.

### *5.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

In het kader van (de uitvoering van) het project Stad & Milieu is sprake van nauw overleg tussen betrokken overheden (bevoegde gezag en toezichthouders). Van de zijde van het Ministerie van VROM wordt gelet op het experimentele karakter bovendien zorggedragen voor een intensieve begeleiding van de experimenten.

Voorts wordt gewezen op artikel 13 van het wetsvoorstel. In dit artikel wordt bepaald dat de bestuursorganen die met de uitvoering en handhaving van de bepalingen terzake waarvan wordt afgeweken zijn belast, alsmede de toezichthoudende bestuursorganen bij de uitoefening van hun taak ten aanzien van de experimenteelgebieden het daarop betrekking hebbende stap-3-besluit in acht moeten nemen. Met dit artikel wordt gewaarborgd dat een ten aanzien van een experimenteelgebied genomen stap-3-besluit, waaronder de vastgestelde (afwijkende) milieukwaliteitseisen, procedures en bevoegdheidsverdeling – door alle met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen in acht wordt genomen. Voorts voorkomt dit artikel een bevoegdheidslacune; ingevolge dit artikel zijn de op grond van de afzonderlijke wetten met het toezicht op de naleving belaste ambtenaren, ook bevoegd om toezicht te houden op de naleving van het stap-3-besluit, waaronder de daarin vastgestelde afwijkende milieukwaliteitseisen.

Ook kan nog worden gewezen op artikel 14. Jaarlijks en gedurende een periode van 5 jaar, zullen burgemeester en wethouders verslag doen van

de voortgang en de bevindingen met betrekking tot de uitvoering van een stap-3-besluit. Op basis van een dergelijk verslag kunnen eventueel aanvullende maatregelen worden genomen die gericht zijn op een adequate uitvoering en handhaving van hetgeen in het kader van een stap-3-besluit is afgesproken. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zullen ook belangrijke onderwerpen zijn bij de evaluatie van de wet. Bij deze evaluatie zullen dan ook met name de op dit terrein deskundige instanties, zoals het Openbaar Ministerie, worden betrokken.

## **6. Voorbereiding van het wetsvoorstel**

Een concept-wetsvoorstel is in december 1996 voor commentaar verstuurd naar de andere departementen, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en natuur- en milieu-organisaties. De algemene strekking van de ingekomen commentaren was er overwegend een van instemming met de gekozen weg. Daarnaast was er sprake van een aantal vragen en suggesties voor bijstelling van wet en toelichting die in het voorliggende wetsvoorstel zijn verwerkt.

Een aantal commentaren is niet overgenomen. Het Interprovinciaal Overleg hechtte aan een grotere betrokkenheid van de provincie (instemming met het stap-3-besluit) waar het betreft bevoegdheden van de provincie. Thans is daarom voorzien in een expliciete adviesbevoegdheid van de provincie (artikel 5, tweede lid). Een instemmingsbevoegdheid is niet opgenomen omdat in de betrokkenheid van de provincie bij selectie en vervolg van de experimenten al in onderlinge afspraken is voorzien. Ook bij de goedkeuring zal expliciet op het provinciaal belang worden gelet. Ten slotte zou een instemming door provincie afbreuk doen aan het primaat dat is gelegd bij de gemeentelijke besluitvorming en wordt een «dubbele» goedkeuring te zwaar geacht.

Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is gepleit voor een vergaande integratie van besluitvorming door het in het wetsvoorstel opnemen van de mogelijkheid van een gebiedsgericht, integraal projectplanbesluit waarin de planologische consequenties reeds zijn verwerkt. Dit voorstel is niet overgenomen. Het wetsvoorstel heeft immers primair tot doel de juridische belemmeringen voor het realiseren van een optimale stedelijke leefkwaliteit weg te nemen, hetgeen zich niet verdraagt met de introductie van een nieuwe rechtsfiguur. Het stap-3-besluit zou hiermee van karakter veranderen: van een slagboomfunctie (het al dan niet verkrijgen van toestemming om van reguliere voorschriften af te wijken) krijgt het een zwaardere materiële functie, waarmee nieuwe gebiedsgerichte juridische regiems worden vastgesteld. Het overnemen van het voorstel zou ook afbreuk kunnen doen aan het snelheidsstreven, omdat in plaats van het nemen van een besluit om een bepaald project te kunnen realiseren, nu een soort (fijnmazige) juridische bestemmings-, bebouwings- en gebruiksregeling voor een heel gebied moet worden voorbereid, vastgesteld en goedgekeurd. Bovendien kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel voldoende mogelijkheden biedt voor een effectieve en voortvarende besluitvorming, waarbij ook de planologische consequenties nadrukkelijk worden betrokken. Daarnaast kan gedacht worden aan een vergaande parallelle voorbereiding van besluit en bestemmingsplan.

Ten aanzien van de vorm van het besluit zijn overigens in het wetsvoorstel verder geen bepalingen opgenomen. De wijze van vormgeving van het besluit is daarmee primair een gemeentelijke keuze. Hierbij kan bijvoorbeeld wel gedacht worden aan een praktische koppeling van het besluit aan een ontwerp-bestemmingsplan.

Het Interprovinciaal Overleg en de Stichting Natuur en Milieu wilden meer limitering van de mogelijkheid tot afwijking van milieukwaliteitseisen en bevoegdheden. Dit verzoek is niet overgenomen. Dit houdt verband met

de inhoudelijke criteria die reeds worden gesteld aan de besluitvorming door de gemeente (met name dat het besluit moet leiden tot het bereiken van een optimale leefkwaliteit). Daarnaast is gekozen voor procedurele waarborgen (motivering, besluitvormingsprocedure en goedkeuring door de minister). Bovendien kunnen nieuwe grenzen leiden tot normopvulling.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### *Artikel 2*

De afwijkingsbevoegdheid van de gemeenteraad geldt ten aanzien van de gebieden die worden genoemd in de bijlage bij de wet. Voor de selectieprocedure en -criteria wordt verwezen naar paragraaf 2.2.

In hoofdstuk 8 van deze toelichting wordt van elk experimenteergebied een beknopte omschrijving gegeven van de aldaar spelende Stad-en-Milieuproblematiek.

De lijst van experimenteergebieden kan in de toekomst bij ministeriële regeling nog aangevuld worden. Daarbij gelden overeenkomstige selectiecriteria.

Vooralsnog zal terughoudend worden omgegaan met deze aanvullingsmogelijkheid. De voorgenomen tussentijdse evaluatie (zie hoofdstuk 4) vormt een goed moment om dit aspect nader te bezien.

### *Artikel 3, aanhef, eerste lid*

#### *binnen vijf jaar na inwerkingtreding*

De via dit wetsvoorstel voor de gemeenteraad gecreëerde afwijkingsbevoegdheid geldt slechts gedurende 5 jaar na inwerkingtreding van de wet. Dit betekent dat de gemeenteraad het besluit tot afwijking van wet- en regelgeving (alsmede zonedig besluiten tot wijziging, niet zijnde een geheel of gedeeltelijke intrekking) binnen die vijf jaar moet hebben genomen. Na het verloop van die termijn is hij niet meer bevoegd tot het nemen van een dergelijk besluit.

De goedkeuring van het besluit door de minister hoeft overigens niet binnen de bovengenoemde termijn te vallen. Dit geldt tevens voor de uitvoeringsbesluiten die mede gebaseerd zijn op het stap-3-besluit. De termijn heeft ook geen betekenis voor de in het besluit van de gemeenteraad aan te geven tijdsduur van de afwijkingen (artikel 7, onder h). Hoewel uitgangspunt is dat de afwijking van wet- en regelgeving zoveel mogelijk tijdelijk van aard dient te zijn, worden daaraan in dit wetsvoorstel geen maximale termijnen verbonden. Dit hangt samen met de aard van de problematiek. Het wordt aan de gemeenteraad overgelaten om een zo goed mogelijke inschatting te maken van de noodzakelijke tijdsduur van de afwijkingen.

Omdat het de gemeente mogelijk moet blijven een besluit tot afwijking van wet- en regelgeving na afloop van de periode van vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geheel of gedeeltelijk in te trekken, is hiervoor in artikel 15 de mogelijkheid geschapen.

#### *het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijk gebied*

De afwijking van wet- en regelgeving dient te worden gemotiveerd vanuit het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijk gebied. De achtergrond hiervan is dat de laatste jaren het besef is toegenomen dat ruimte, naast biodiversiteit en energie, één van de drie sleutelvoorraden is, die voor een duurzame samenleving van belang zijn. Vanuit het perspectief van

duurzaamheid ligt het dus in de rede om te waken voor een onnodige verspilling van ruimte en zoveel mogelijk te opteren voor een intensiever gebruik van bestaande ruimte. Dat kan bijvoorbeeld worden geëffectueerd door het bouwen in hogere dichtheden, door het benutten van mogelijkheden voor ondergronds bouwen, door herstructurering van binnenstedelijke woonwijken of bedrijfsterreinen alsmede door een meervoudig gebruik van zones langs wegen en spoorlijnen. De trend is echter nog steeds dat meer ruimte wordt geconsumeerd voor wonen, werken, verkeer en recreatie. Bovendien wordt die ruimte steeds minder intensief gebruikt. Maatregelen zijn nodig om deze trend te doorbreken. Met de mogelijkheden die de voorgestelde regeling biedt wordt het eenvoudiger gestalte te geven aan een intensiever ruimtegebruik in een aantal specifieke situaties. Dit komt vaak ook de leefkwaliteit van de stad ten goede.

Het begrip leefkwaliteit heeft niet alleen betrekking op milieuhygiënische of volksgezondheidsaspecten. Ook ruimtelijke, sociale en economische kwaliteitsaspecten vallen onder deze noemer (zie ook paragraaf 1.2). Wat een «goede» stedelijke leefkwaliteit is zal van situatie tot situatie verschillen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden zal aan het ene kwaliteitsaspect meer waarde worden toegekend dan aan het andere. Deze afweging is per definitie bestuurlijk en politiek van aard en hangt uiteraard samen met wat de bewoners van een stad als belangrijke kwaliteitsaspecten ervaren. In dit wetsvoorstel wordt dan ook geen poging gedaan het begrip leefkwaliteit nader te definiëren, dan wel in normen vast te leggen. Wel wordt in het kader van de uitvoering van het project Stad & Milieu in elk experimenteergebied een leefbaarheidsonderzoek gehouden, dat tot doel heeft inzicht te krijgen in de leefkwaliteitsaspecten die bewoners en gebruikers in of in de nabijheid van het experimenteergebied van belang vinden.

Het feit dat het begrip leefkwaliteit niet eenduidig kan worden gedefinieerd versterkt in wezen het belang van een doorzichtige en zorgvuldige afweging en hiermee samenhangende procedure. Het is van groot belang dat betrokkenen voldoende mogelijkheden krijgen zich een oordeel te vormen over deze afweging alsmede deze afweging zelf kunnen beïnvloeden. Van belang hierbij is dat rekening wordt gehouden met een verschil in schaalniveaus. In de experimenten zal moeten worden getracht een leefkwaliteit te bereiken die niet alleen voor het betreffende experimenteergebied als optimaal kan worden beschouwd maar tevens past binnen het omgevingsbeleid voor het omringende stedelijke gebied. De praktijk leert dat soms een hogere milieudruk in de dagelijkse leefomgeving moet worden geaccepteerd omdat daar voor het totale stedelijke gebied een verbetering van de milieusituatie tegenover staat. Per saldo zal dan dus de kwaliteit van het stedelijk gebied verbeteren. Dit vormt dan ook een extra argument voor de noodzaak van een integrale gemeentelijke visie op het stedelijk gebied. Uiteraard zal, wanneer de winst van de voorgestelde aanpak vooral tot uitdrukking komt buiten het experimenteergebied, nadrukkelijk aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop nadelige gevolgen binnen het experimenteergebied worden gecompenseerd (artikel 6).

Door de eis dat een stap-3-besluit in het belang moet zijn van het bereiken van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit wordt de mogelijkheid van de afwijking niettemin begrensd. Niet voor iedere afwijking kan in redelijkheid worden beweerd dat deze noodzakelijk en acceptabel is. Zo ligt in het vereiste dat het besluit moet leiden tot een optimale leefkwaliteit in het experimenteergebied besloten dat het niet de bedoeling kan zijn dat de uitvoering van een experiment leidt tot een algemene verslechtering van de volksgezondheid in het gebied. Dus zeker naarmate een milieukwaliteitseis waarvan afwijking wordt voorgesteld

sterker is gekoppeld aan volksgezondheids- en milieubelangen danwel behoefte bestaat aan een aanzienlijke afwijking van geldende normen, spreekt het voor zich dat de motivering van een dergelijk besluit een grote zorgvuldigheid van de gemeente vergt en dat de gemeente daarbij nadrukkelijk rekening houdt met de gevolgen van het besluit voor onder andere de volksgezondheid. Dat geldt ook ingeval zich een cumulatie van milieubelastingen zou voordoen. In de praktijk kan zich dus de situatie voordoen dat het voorgestane gemeentelijke besluit, onder andere gelet op de risico's voor volksgezondheid en milieu en daarmee samenhangende reacties van betrokkenen, dermate ingrijpende consequenties zal hebben dat in redelijkheid niet meer kan worden gesproken van een optimale leefkwaliteit van het stedelijk gebied. In dergelijke omstandigheden zal door de gemeente moeten worden afgezien van een stap-3-besluit dan wel zal de minister geen goedkeuring verlenen en is dus ook het compensatiebeginsel, zoals bedoeld in artikel 6, niet van toepassing. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op situaties waarbij het risico van ongevallen dermate groot is geworden, dat zelfs extra maatregelen in aanvulling op bestaande plannen ter voorkoming of bestrijding van ongevallen als ontoereikend moeten worden beschouwd. In dat soort gevallen zal dus wellicht moeten worden geconcludeerd dat de afwijking van de milieukwaliteitseis niet gerechtvaardigd kan worden. Dit zal bijvoorbeeld ook kunnen gelden ten aanzien van de, met het oog op de bescherming van de individuele burger, krachtens de Wet geluidhinder en de Woningwet gestelde normen voor de hoogst toegestane geluidsbelasting binnen woningen of andere geluidsgevoelige gebouwen. Normafwijking op dit punt wordt overigens veelal ook niet noodzakelijk geacht omdat de uitvoeringspraktijk tot op heden heeft aangetoond dat het voldoen aan de binnenwaarde een ondergeschikte rol speelt bij de ontwikkeling en uitvoering van stedenbouwkundige plannen.

*Artikel 3, eerste lid, onder a*

Ten aanzien van de afwijking van milieukwaliteitseisen wordt verwezen naar paragraaf 3.2.2 waarin uitvoerig op dit onderwerp is ingegaan.

*Artikel 3, eerste lid, onder b*

Ten aanzien van de afwijking van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden wordt verwezen naar paragraaf 3.2.3 van deze toelichting.

*Artikel 3, tweede lid*

De geluidsnormering die verband houdt met luchtvaart is buiten beschouwing gelaten. Het wordt niet gewenst geacht dat hieromtrent wordt geëxperimenteerd. Bovendien is uit de uitvoeringspraktijk ook niet gebleken dat met betrekking tot dit type normen problemen bestaan, waar het gaat om de uitvoering van een meer compacte verstedelijking. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de normstelling die verband houdt met waterkwaliteit en straling. Ook ten aanzien van deze normstellingen is niet gebleken dat er behoefte is aan meer flexibiliteit danwel wordt experimenteren onwenselijk geacht. Derhalve vallen zij buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

*Artikel 3, derde lid*

Vanzelfsprekend moeten gemeenten bij gebruikmaking van de afwijkingsbevoegdheid blijven binnen hetgeen door de Grondwet en internationale verplichtingen is vastgelegd. Dit behoeft alleen afzonderlijk te worden bepaald met betrekking tot EG-richtlijnen, omdat die pas na implemen-



tatie bindend zijn. Relevant voor dit wetsvoorstel zijn op dit moment de richtlijnen waarin bindende luchtkwaliteitsnormen zijn vastgesteld. Het gaat om de richtlijnen voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes (Richtlijn nr. 80/779/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1980 betreffende grenswaarden en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxyde en zwevende deeltjes (PbEG L 229), de richtlijn voor lood (Richtlijn nr. 82/884/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982 betreffende een grenswaarde van de luchtkwaliteit voor lood (PbEG L 378) en de richtlijn voor stikstofdioxide (Richtlijn nr. 85/203/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 7 maart 1985 inzake luchtkwaliteitsnormen voor stikstofdioxyde (PbEG L 87).

In deze richtlijnen zijn grens- en richtwaarden opgenomen. Omdat de waarden die in deze richtlijnen zijn genoemd minder streng zijn dan de waarden die voor deze stoffen in de Nederlandse wetgeving zijn vastgesteld, betekent dit voor het onderhavige wetsvoorstel dat kan worden afgeweken van de in Nederlandse wetgeving genoemde luchtkwaliteitsnormen. Uiteraard met dien verstande dat ingevolge artikel 3, derde lid, de grenzen die voortvloeien uit de bovengenoemde EG-richtlijnen niet mogen worden overschreden.

Eveneens is waar het een mogelijke invloed van de vervuiling van de bodem op het grondwater betreft, relevant Richtlijn nr. 80/86/EEG betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG L20). Voorzover een afwijking van een milieukwaliteitseis doorwerkt in brongerichte eisen ten aanzien van inrichtingen, is eveneens de op dat punt toepasselijke internationale regelgeving relevant. In dit verband kan onder meer gewezen worden op Richtlijn nr. 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L257/26). Voorzover een afwijking betrekking heeft op procedurele voorschriften, moet gewezen worden op Richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L175/40).

Ten aanzien van de externe veiligheid is voorts van belang Richtlijn 96/82/EG van de Raad van de Europese Unie van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (PbEG L 10). Zo verplicht artikel 12 van deze richtlijn de lid-staten ertoe om op het gebied van de ruimtelijke ordening rekening te houden met de noodzaak om op lange termijn voldoende afstand te laten bestaan tussen onder de richtlijn vallende inrichtingen enerzijds en woongebieden, door het publiek bezochte gebieden, waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden anderzijds. In Nederland is aan het begrip «voldoende afstand» invulling gegeven door het formuleren van risiconormen en veiligheidsafstanden. Dit sluit echter niet uit dat binnen het kader van dit wetsvoorstel, waaronder artikel 3, derde lid, afwijking van die risiconormen en veiligheidsafstanden aan de orde kan zijn.

Het bepaalde in artikel 3, derde lid, heeft uiteraard ook betrekking op wijzigingen van bestaande richtlijnen en eventuele nieuwe richtlijnen die grenzen introduceren waarvan geen afwijking mogelijk is.

#### *Artikel 4*

De Stad-en-Milieubenadering gaat er vanuit dat eerst de mogelijkheden binnen de bestaande kaders moeten zijn onderzocht en zo mogelijk benut alvorens een afwijking van milieukwaliteitseisen, procedurele bepalingen

en bepalingen inzake bevoegdheden aan de orde kan komen. Deze eis is in het wetsvoorstel tot uitdrukking gebracht in dit artikel. Dit betekent overigens niet dat altijd eerst de mogelijkheden van de bestaande regelgeving daadwerkelijk moeten zijn benut; in de projectvoorbereiding kan de gemeenteraad, nadat de mogelijkheden van de huidige regelgeving grondig zijn onderzocht, tot de conclusie komen dat het volgen van die regelgeving niet leidt tot het vanuit het belang van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit gewenste resultaat en op basis daarvan toekomen aan het besluit tot afwijking van regelgeving.

Met de stappen 1 en 2 wordt nadrukkelijk aandacht gevraagd voor zowel het brongerichte beleid als de organisatie van het planproces. In het kader van de eerste stap zal een strak brongericht beleid moeten zijn of worden gevoerd, hetgeen impliceert dat eerst alle mogelijke bronmaatregelen in beschouwing worden genomen. Tegelijkertijd dient te worden gezien op welke wijze de milieubelangen in het planproces zullen worden meegenomen, teneinde in een vroegtijdig stadium een integratie en afstemming van belangen en doelstellingen te bewerkstelligen. Bij de tweede stap van de Stad-en-Milieubenadering ligt het accent op passen en meten, gegeven een nader geconcretiseerde beleidsvisie op het betreffende gebied. Die stap kan inhouden dat aanvullende maatregelen worden getroffen bij de bron danwel bij de ontvanger maar kan ook betekenen dat de (interpretatie)ruimte binnen de bestaande regelgeving maximaal zal worden benut om de gewenste ontwikkeling te realiseren. Het ligt overigens in de rede bij de invulling van de stappen 1 en 2 ook nadrukkelijk rekening te houden met eerder gemaakte afspraken tussen partijen die bij een probleem in het experimenteergebied zijn betrokken. Het is niet de bedoeling het experiment te gebruiken als middel om de (consequenties van) vigerende afspraken te ontlopen.

Uit de Stad-en-Milieurapportage «Binnen regels naar kwaliteit», die eerder aan alle gemeenten is toegezonden, wordt duidelijk dat een goede samenwerking tussen partijen binnen een gemeente, provincies, rijkspartijen en andere betrokkenen een vereiste is om de stappen 1 en 2 op een goede manier te zetten (Ministerie van VROM, 1996). Er zijn goede ervaringen opgedaan met breed samengestelde projectteams.

#### *Artikel 5*

De uitvoering van de experimenten is gebaat bij een goede samenwerking tussen de bij een experiment betrokken partijen. Naast de gemeente zal het daarbij in ieder geval gaan om de Minister van VROM – die via zijn inspecteurs nauw betrokken is bij de begeleiding van het experiment – en de provincie. Gelet op de aard van de problematiek die in de experimenteergebieden aan de orde is, ligt het ook voor de hand dat de samenwerking zich uitstrekt tot onder andere de vertegenwoordigers van andere departementen, lokale vertegenwoordigers van bedrijfsleven en natuur en milieu en mogelijk betrokken bewoners. Het voorgaande laat onverlet dat gezien de vergaande bevoegdheid die middels dit wetsvoorstel aan de gemeenteraad wordt gegeven, voorwaarden zijn gesteld aan de procedure van besluitvorming. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de paragrafen 3.5.3 en 3.5.4 van laatstgenoemde wet.

Er wordt op gewezen dat op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet collectieve preventie volksgezondheid de gemeenteraad dient zorg te dragen voor het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke

beslissingen met gevolgen voor het leefmilieu. Teneinde aan deze taak uitvoering te geven, dient de gemeenteraad op grond van artikel 5, tweede lid, van voornoemde wet, alvorens besluiten te nemen die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor de collectieve preventie, advies te vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD). Hierbij wordt in het bijzonder gedacht aan betrokkenheid van de medisch milieukundige.

Het ontwerp van het besluit zal op grond van de onderhavige regeling in ieder geval moeten worden toegezonden aan de inspecteurs, gedeputeerde staten en aan de betrokken bestuursorganen. Naast de terinzagelegging en de kennisgeving van het ontwerp in dag-, nieuws-, of huis-aan-huis-bladen is in afwijking van artikel 3:19, tweede lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht bovendien kennisgeving in de Staatscourant voorgeschreven (eerste lid, onder b). Gelet op het feit dat de voorgestelde wet de gemeenteraad de mogelijkheid biedt om ten aanzien van een experimenteergebied af te wijken van de algemeen geldende wet- en regelgeving, ligt het in de rede dat kennisgeving van het gemeentelijke ontwerp-besluit waarbij die afwijkingsmogelijkheid daadwerkelijk wordt toegepast, landelijk geschiedt.

De inspecteurs, gedeputeerde staten alsmede het terzake van de bepaling waarvan afwijking wordt overwogen bevoegde gezag worden in de gelegenheid gesteld hun advies uit te brengen (tweede lid). Verder kan een ieder schriftelijk – en desgevraagd ook mondeling – bedenkingen inbrengen.

In het vijfde lid, wordt de beslistermijn geregeld. Deze komt zoveel mogelijk overeen met de in artikel 3:28 van de Algemene wet bestuursrecht aangegeven termijn; het besluit dient zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes maanden na de terinzagelegging te worden genomen. Aldus wordt voorkomen dat betrokkenen gedurende langere tijd in onzekerheid verkeren. Het vijfde lid voorziet in de mogelijkheid van verlenging van de beslistermijn. Daarbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij artikel 3:29 van de Algemene wet bestuursrecht. In dit kader is van belang dat de gemeenteraad de in de aanhef van artikel 3, eerste lid, aangegeven termijn waarbinnen het besluit moet zijn genomen, niet uit het oog verliest. Zijn besluit dient immers binnen vijf jaar na inwerking-treding van het wetsvoorstel te zijn genomen.

#### *Artikel 6*

Een van de eisen van de Stad-en-Milieubenadering is dat de eventuele negatieve gevolgen van een afwijking van milieukwaliteitseisen moeten worden gecompenseerd. Dit uitgangspunt is in dit artikel neergelegd. Het artikel geeft aan dat indien de gemeenteraad besluit tot afwijking van milieukwaliteitseisen, de daaruit voortvloeiende nadelige gevolgen in de eerste plaats zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Voor zover dit niet mogelijk is dienen de nadelige gevolgen te worden gecompenseerd op een zodanige wijze dat daarmee de belangen van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit in het stedelijk gebied zijn gediend.

Met de Stad-en-Milieubenadering wordt verondersteld dat met de derde stap een resultaat kan worden bereikt waarbij de leefkwaliteit in het betrokken gebied per saldo wordt verbeterd.

In de rapportage over de voortgang van het project Stad & Milieu, welke ik bij brief (kamerstukken II 1995/96, 24 400 XI, nr. 45) aan de Tweede Kamer heb gezonden, is reeds uitgebreid ingegaan op het beginsel van compensatie. Bij de vormgeving van het compensatie-beginsel wordt een aantal uitgangspunten gehanteerd waarmee bij het afwijken van milieukwaliteitseisen rekening moet worden gehouden.

Allereerst geldt als uitgangspunt dat de compensatie in verband moet worden gebracht met degenen die het nadeel van de normafwijking ondervinden. Daarom gaat de voorkeur uit naar compensatiemaatregelen die direct zijn te relateren aan het betreffende project- of plangebied. De wijze waarop de compensatie wordt ingevuld zal dus herkenbaar moeten zijn voor betrokken partijen en moet in relatie kunnen worden gebracht met de directe beleving van voor- en nadelen door betrokkenen. Dit impliceert ook dat maatregelen waarvan het reeds «gewoon» is ze toe te passen in de beleidspraktijk niet als compensatiemaatregelen kunnen worden beschouwd. Denk hierbij aan de toepassing van duurzaam bouwen. Het uitgangspunt van herkenbaarheid brengt met zich mee dat het met name om aanvullende maatregelen gaat, waarvan mag worden aangenomen dat zij in reguliere omstandigheden niet zouden worden uitgevoerd of toegepast.

Het valt niet geheel uit te sluiten dat, ondanks de inspanningen om dat te voorkomen, in een enkel geval ten behoeve van de per saldo verbetering van de leefkwaliteit in het plangebied als geheel, sprake kan zijn van benadeling van een enkel individu. Uiteraard is ook in dit kader het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. In artikel 6 van het wetsvoorstel gaat het echter om het reguleren van een ander soort compensatie, te weten het garanderen dat de leefkwaliteit in (een bepaald deel van) de stad per saldo in balans blijft of zelfs verbetert, ondanks overschrijding van een toepasselijke milieukwaliteitseis.

Een tweede uitgangspunt is dat bij de uitwerking van de compensatie allereerst wordt gezocht naar maatregelen binnen het onderdeel van de milieukwaliteit waar de normoverschrijding plaatsvindt. Een nadeel in de vorm van een al dan niet tijdelijke overschrijding van de geluidnorm voor een aantal woonblokken, zal bijvoorbeeld zoveel mogelijk gecompenseerd dienen te worden door een betere geluidkwaliteit in deze woningen. Als compensatie binnen het betreffende onderdeel van de milieukwaliteit niet mogelijk is, zou compensatie ook binnen andere onderdelen van de milieukwaliteit kunnen worden gevonden. Bijvoorbeeld door een hogere geluidnorm te compenseren met een versnelling van de aanpak van stank of het actiever omgaan met de kwaliteitsverbetering van watersystemen in het plangebied. Eerst in de derde plaats zou de compensatie ook in extra maatregelen buiten het terrein van het milieu gevonden kunnen worden. Achtergrond hiervan is het gegeven dat het (ervaren) leefklimaat in een stad niet alleen door milieu-aspecten wordt bepaald (zie de toelichting bij artikel 3, aanhef, eerste lid). Uit verschillende onderzoeken op het terrein van leefbaarheid wordt bijvoorbeeld duidelijk dat aspecten als de kwaliteit en bereikbaarheid van groen in de stad, de wijze van ontsluiting door openbaar vervoer, de kwaliteit van de woningvoorraad en gevoelens over de mate van sociale veiligheid een belangrijke rol spelen bij de waardering van het leefklimaat in de stad door burgers en bedrijven. Door onder andere met deze aspecten te compenseren wordt eveneens een bijdrage geleverd aan het bereiken van een optimale leefkwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik.

Invulling van compensatie vereist in ieder geval een zorgvuldige bestuurlijke afweging toegesneden op het betreffende gebied en een nauwkeurige toelichting en uitwerking ervan in het gemeentelijk besluit.

Met compensatie van overschrijding van milieukwaliteitseisen zoals hierboven is uiteengezet is nog geen ervaring opgedaan. De experimenten bieden hiervoor juist een goede mogelijkheid. Bij de vormgeving is overigens wel zoveel mogelijk rekening gehouden met de ervaringen rond natuurcompensatie die onder andere op basis van de Natuurbeschermingswet en het Structuurschema Groene Ruimte

plaatsvindt. Zo leren deze ervaringen dat de compensatiemaatregelen in zo nauw mogelijke samenhang moeten plaatsvinden met de aanleiding voor de compensatie. In dit wetsvoorstel is deze ervaring vertaald in de hiervoor genoemde uitgangspunten, zoals het uitgangspunt dat de compensatie in verband moet worden gebracht met degenen die nadeel ondervinden van normafwijking en het uitgangspunt dat de compensatiemaatregelen in de eerste plaats betrekking moeten hebben op het onderdeel van de milieukwaliteit waar de normoverschrijding plaatsvindt. Een vergelijking tussen het compensatiebeginsel zoals in het onderhavige wetsvoorstel wordt gehanteerd en zoals het wordt toegepast in de sfeer van het natuurbeleid is overigens maar beperkt mogelijk. Immers, bij natuurcompensatie gaat het met name om het voorkomen van netto-verlies aan areaal natuur: een ingreep die ten koste gaat van natuur moet worden gecompenseerd door elders meer natuur «toe te voegen». De compensatiegedachte die aan de orde is bij het onderwerp Stad en Milieu heeft echter een bredere strekking.

#### *Artikel 7*

De in dit artikel genoemde bestanddelen die het stap-3-besluit in elk geval dient te bevatten zijn opgenomen omdat de gevolgen van de besluitvorming voor de verschillende betrokkenen duidelijk moeten zijn. Ten aanzien van bijvoorbeeld de afwijking van een milieukwaliteitseis kan er niet mee worden volstaan om uitsluitend te verwijzen naar het experimenteergebied, maar dient uitdrukkelijk te worden aangegeven voor welke lokaties of gebouwen de normafwijking welke gevolgen heeft en juist daarvoor ook noodzakelijk is. Dit laatste komt naar voren in de eis dat de gevolgen van het besluit moeten worden gespecificeerd naar onderdeel van dan wel object binnen het experimenteergebied (onderdeel f).

Daarbij worden onder gevolgen overigens zowel de feitelijke als de juridische gevolgen verstaan die gepaard gaan met de uitvoering van het besluit. Aan de hand van de inhoud van het besluit moet het voor alle belanghebbenden mogelijk zijn om een juist en volledig beeld te krijgen van de gevolgen die het besluit voor hen met zich brengt. Uit het besluit zullen belanghebbenden ook de gevolgen voor hun rechtspositie moeten kunnen afleiden.

Zo zullen in het stap-3-besluit de gevolgen voor gezondheid, risico, overlast en dergelijke moeten worden aangegeven.

Ook zal moeten worden aangegeven in welke besluiten (bijvoorbeeld ten aanzien van milieuvergunningen of besluiten in de sfeer van de ruimtelijke ordening) het stap-3-besluit doorwerkt. Vaak zal namelijk het stap-3-besluit niet op zich staan, maar juist moeten doorwerken in allerlei vervolgbesluiten.

In aansluiting op hetgeen eerder is aangegeven ten aanzien van de stappen 1 en 2 zal op dit punt onder meer ook moeten worden ingegaan op de gevolgen voor aanwezige bedrijven. Het ligt voor de hand dat gemaakte afspraken over bijvoorbeeld het treffen van bronmaatregelen worden gerespecteerd en dat bedrijven, tenzij anders wordt overeengekomen, niet zullen worden geconfronteerd met strengere eisen nadat de uitvoering van het gemeentelijk besluit zijn beslag heeft gekregen (als voorbeeld in dit kader wordt wel genoemd het risico dat het bedrijfsleven plotseling wordt geconfronteerd met strengere milieu-eisen als gevolg van oprukkende woonbebouwing). Zo nodig zou hier tussen gemeente en bedrijfsleven een overeenkomst over kunnen worden afgesloten.

De gemeente dient ook de termijnen aan te geven waarvoor de afwijkingen gelden (onderdeel h). Dit vereiste is opgenomen om de gemeenteraad bewust te laten afwegen over welke periode de afwijking zich zal gaan uitstrekken. Zoals reeds eerder is aangegeven, bevat het

wetsvoorstel geen maximale termijn waarvoor de afwijkingen kunnen gelden. Wel is uitgangspunt dat de afwijkingen van zo kort mogelijke duur moeten zijn. Met name waar het gaat om de afwijking van milieu-kwaliteitseisen is dit van groot belang. Immers, ook al draagt de normoverschrijding bij aan een optimale leefkwaliteit, de milieu-kwaliteitseis is niet voor niets gesteld maar dient het belang van de bescherming van het milieu. Hiermee wordt overigens niet ontkend dat de noodzakelijke normoverschrijding een meer permanent karakter kan hebben, bijvoorbeeld in situaties dat de bron niet door de gemeente te beïnvloeden valt. Hierbij kan worden gedacht aan de binnenstedelijke snelwegen. Ook komt het voor dat ingrijpen om andere redenen ongewenst is. Bijvoorbeeld in het kader van het stedelijk verkeer- en vervoersbeleid wordt het meer en meer gebruikelijk verkeersstromen te bundelen in bepaalde straten, terwille van het autoluw maken van andere delen van de stad.

Het is aan de gemeenteraad om zorgvuldig na te gaan over welk tijdsbestek een afwijking daadwerkelijk noodzakelijk zal zijn met het oog op het bereiken van het gewenste ruimtegebruik en de gewenste leefkwaliteit. Daarbij zal hij moeten betrekken welke mogelijkheden er nu en in de toekomst zijn ter beperking van de tijdsduur van de afwijking. Daarbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van nieuwe technieken, ontwikkelingen en maatregelen in de sfeer van de ruimtelijke omgeving en de infrastructuur (bijvoorbeeld verkeerscirculatieplanning) etcetera. In zijn besluit zal de gemeenteraad moeten aangeven voor welke termijn de diverse afwijkingen gelden en daarbij moeten verantwoorden hoe hij tot die termijnen is gekomen. Bovendien dient in het besluit te worden aangegeven welke maatregelen zullen worden getroffen teneinde de in het besluit genoemde termijnen niet te overschrijden (artikel 8, onder h). Niet alleen de afwijking sec maar ook het zo nauwkeurig mogelijk bepalen van de duur daarvan is daarmee een aspect dat in het besluitvormingsproces nadrukkelijk aan de orde zal moeten komen.

De in een besluit van de gemeenteraad aangegeven afwijking van milieukwaliteitseisen, procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden geldt slechts gedurende de in het besluit daarvoor aangegeven termijn. Na afloop van de in het besluit aangegeven termijnen waarvoor de afzonderlijke afwijkingen gelden zal weer de dan geldende wet- en regelgeving op het experimenteergebied van toepassing zijn. Het kan zijn dat de gemeenteraad in een later stadium constateert dat afwijkingen eerder dan verwacht niet meer noodzakelijk blijken te zijn ter realisering en handhaving van het met de afwijking beoogde ruimtegebruik en de leefkwaliteit en de in het besluit opgenomen termijn niet volledig benut hoeft te worden. Gelet op het eerder genoemde uitgangspunt dat de afwijking zo kort mogelijk moet zijn, ligt het in de rede dat de gemeenteraad in dat geval het stap-3-besluit voor zover mogelijk en nodig intrekt. Artikel 15 voorziet daarin.

Ten aanzien van de vorm van het besluit zijn geen bepalingen opgenomen. De wijze van vormgeving van het besluit is daarmee primair een gemeentelijke keuze. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de ook door de VNG bepleite praktische koppeling van het besluit aan een ontwerp-bestemmingsplan.

Wat betreft de aard van een stap-3-besluit kan worden opgemerkt dat een dergelijk besluit algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. In het besluit kunnen immers van de geldende normen afwijkende normen worden vastgesteld die in (een deel van) het experimenteergebied gaan gelden. Een stap 3-besluit kan echter ook een beschikking of een bundel beschikkingen zijn. Daarvan zal bijvoorbeeld sprake zijn wanneer het

besluit zich beperkt tot een aantal nader aangeduide objecten. Denk bijvoorbeeld aan de afwijking van de maximaal toegestane geluid-belasting voor een aantal, in het besluit genoemde, woningen.

Voor een goede beoordeling van een stap-3-besluit is het noodzakelijk dat hieraan een integrale en heldere gemeentelijke beleidsvisie op het betreffende gebied ten grondslag ligt. Een dergelijk besluit kan worden gezien als een afzonderlijk gemeentelijk besluit, dat vervolgens nadere uitwerking behoeft.

#### *Artikel 8*

De motivering van het besluit dient in ieder geval de in dit artikel genoemde elementen te bevatten.

- a. Dit element van de motivering is van belang voor de beoordeling van het besluit tot afwijking, in relatie tot het belang dat ermee wordt gediend. Zoals reeds in de toelichting bij artikel 3, aanhef, eerste lid, is uiteengezet, vereist de benadering van de compacte-stadproblematiek een visie op het gehele stedelijk gebied en de rol die het experimenteergebied daarin speelt. Bij het formuleren van de gemeentelijke visie kan zo mogelijk gebruik worden gemaakt van reeds bestaande beleidsdocumenten.
- b. Hiermee wordt bedoeld op een beschrijving van de eerdere stappen – stappen 1 en 2 van de Stad-en-Milieubenadering – die moeten zijn doorlopen, alvorens een afwijking van wet- en regelgeving aan de orde kan komen. Gegeven het belang dat wordt gehecht aan het doorlopen van deze stappen, ligt het in de rede dat dit een belangrijk onderdeel vormt van de motivering van een besluit tot afwijking van regelgeving.
- c. In dit onderdeel dient te worden ingegaan op de beperkingen van de geldende normatieve, procedurele en bevoegdheidsbepalingen en op welke wijze die het gewenste beleid in de weg staan. Dit betekent dat ook ingegaan dient te worden op de meerwaarde die de afwijking van deze bepalingen met zich brengt voor het bereiken van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit. Toelichting van dit element is van belang voor de beoordeling van de noodzaak tot afwijking.
- d. Dit motiveringsvereiste bevat twee elementen.

Ten eerste dient te worden ingegaan op de effecten voor volksgezondheid en milieu. Dit hangt samen met de vooronderstelling die in dit wetsvoorstel besloten ligt: de afwijking dient in het belang van een optimale leefkwaliteit te zijn hetgeen tevens grenzen stelt aan de mate waarin afgeweken kan worden. Daarbij is er sprake van grenzen die voortkomen uit wat op de verschillende terreinen van milieukwaliteit nog aanvaardbaar wordt geacht. Zo is in de toelichting bij artikel 3, aanhef, eerste lid, reeds verwezen naar de binnenwaarden ten aanzien van geluidhinder; een meer permanente overschrijding hiervan zal niet licht gerechtvaardigd kunnen worden.

Ook wordt in dit kader wel gewezen op de normering ten aanzien van externe veiligheid. De aard van de bescherming die uit deze normering voortvloeit – de veiligheid van de mens – zal grenzen stellen aan een eventueel te accepteren overschrijding. Dit geldt overigens mutatis mutandis ook op het terrein van de bodembescherming en de luchtkwaliteit.

Het voorgaande duidt op het belang van «effecttoetsing-vooraf» als het gaat om het stap-3-besluit. Op het terrein van de volksgezondheid

bestaat – in vergelijking met het milieubeleidsterrein – minder ervaring met de toepassing van instrumenten die gericht zijn op het vroegtijdig in beeld brengen van de gezondheidseffecten van bepaalde beleidsinitiatieven. In de brief over het volksgezondheidsbeleid 1995–1998 (kamerstukken II 1995/1996, 24 126, nr. 14) meldt de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat zij met de toepassing van dit type instrumentarium meer praktische ervaring wil opdoen. Teneinde er voor zorg te dragen dat in het kader van de experimenten een zo volledig mogelijk beeld wordt verkregen van de effecten op de volksgezondheid zal in overleg met de GGD's van de betrokken experimenteergemeenten en de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en VROM een aanpak/checklist worden uitgewerkt die strekt tot het (beter) in beeld krijgen van de gezondheidseffecten bij een voorgenomen stap-3-besluit. Hierbij zal onder andere gebruik gemaakt worden van de suggesties in het bij bovenvermelde brief gevoegde rapport Gezondheidseffectscreening: modellen in bestuurlijke context (Ministerie VWS, 1996).

Het tweede element waarop in dit kader dient te worden ingegaan betreft de overwegingen die ten grondslag liggen aan de wijze waarop en de mate waarin de nadelige gevolgen worden beperkt alsmede de overwegingen die ten grondslag liggen aan de gekozen compensatievorm (zie ook de toelichting bij artikel 6). De gemeente wordt gevraagd haar inspanningen ten aanzien van deze twee punten te verduidelijken. Voor een ieder moet zichtbaar kunnen zijn hoe met het oog hierop met de belangen van de verschillende betrokkenen is omgegaan. Het «milieuverlies» en de compensatie ervan dienen daarom in objectieve en zo mogelijk kwantitatieve termen te worden aangegeven.

- e. Om te kunnen beoordelen of een besluit op grond van artikel 3 daadwerkelijk bijdraagt aan een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit, is onderzoek nodig naar de praktische gevolgen van een dergelijk besluit. Daarnaast is onderzoek gewenst met het oog op artikel 14, waarin is aangegeven dat (gedurende een periode van 5 jaar) jaarlijks verslag moet worden gedaan aan de Minister van VROM, alsmede met het oog op artikel 15. De wijze waarop vorm wordt gegeven aan het onderzoeksvereiste is vooral een gemeentelijke verantwoordelijkheid.
- f. In het beleidskader is verwoord dat het, zeker als het een afwijking van regelgeving betreft, noodzakelijk is dat een gemeentelijk besluit kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak. Als gevolg daarvan zijn in het kader van de selectie eisen gesteld aan de voorbereiding en uitvoering van experimenten (zie hoofdstuk 2) en is in dit wetsvoorstel een uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure opgenomen die moet worden doorlopen ter voorbereiding van een gemeentelijk besluit (zie de toelichting bij artikel 5). Bij de motivering zal dus ook aandacht moeten worden besteed aan de wijze waarop de verschillende belanghebbende partijen zijn betrokken bij de gemeentelijke besluitvorming.
- g. Bij een zorgvuldige motivering behoort dat ingegaan wordt op bezwaren en adviezen. Uit dit bestanddeel van de motivering zal overigens ook kunnen worden afgeleid of het besluit van de gemeenteraad kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak.
- h. In dit onderdeel zal de gemeente de door haar noodzakelijk geachte termijnen van de afwijkingen moeten verantwoorden en moeten



aangeven welke inspanningen zij zal verrichten teneinde overschrijding daarvan te voorkomen.

#### *Artikelen 9 en 10*

Het besluit van de gemeenteraad behoeft de goedkeuring van de Minister van VROM. Overeenkomstig de betekenis die in artikel 10:21 van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche) aan het vereiste van goedkeuring wordt gehecht, betekent dit dat het besluit van de gemeenteraad pas in werking kan treden als de goedkeuring door de Minister van VROM is verkregen.

Het vereiste van goedkeuring komt voort uit het experimentele karakter van de regeling. Voor dit experimentele karakter is gekozen omdat het voor een meer definitieve juridische verankering van de Stad-en-Milieubenadering nog te vroeg wordt geacht en er eerst in de praktijk ervaring mee dient te worden opgedaan. Een nadrukkelijke betrokkenheid van de minister is daarom op zijn plaats.

Er is voor gekozen om in dit wetsvoorstel een extra grond voor onthouding van goedkeuring op te nemen, te weten indien de aard van de ingebrachte bedenkingen en adviezen daartoe aanleiding geeft. Dit betekent dat goedkeuring niet alleen overeenkomstig artikel 10:23 van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche) kan worden onthouden wegens strijd met het recht, waarbij voor de minister het in dit wetsvoorstel bepaalde het kader vormt waaraan het besluit en de voorbereiding ervan getoetst worden. Daarnaast kan de minister ook goedkeuring onthouden indien de aard van de ingebrachte bedenkingen en adviezen daartoe naar zijn oordeel aanleiding geeft. Deze onthoudingsgrond is opgenomen om de positie van belanghebbenden en betrokken bestuursorganen voor zover nodig te versterken. Uitgangspunt dient immers te zijn dat het gemeentelijk besluit kan rekenen op een zo breed mogelijk draagvlak. Er mag van worden uitgegaan dat de gemeente zich zoveel mogelijk zal inspannen teneinde voldoende draagvlak voor haar besluit te creëren of te behouden. Aldus zijn samen met de in dit wetsvoorstel opgenomen eisen en de genoemde onthoudingsgrond, afdoende maatregelen getroffen om ervoor zorg te dragen dat de gemeente alle belangen en de op grond daarvan ingebrachte bedenkingen en adviezen bij haar besluitvorming zal betrekken. De bedenkingen en adviezen kunnen voor de minister overigens ook aanleiding zijn tot nader overleg met de indieners daarvan en de betrokken gemeente alvorens de beslissing omtrent goedkeuring wordt genomen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn indien de afwijkingsbeslissing betrekking heeft op bevoegdheden en het betrokken bevoegd gezag ten aanzien van de afwijking negatief heeft geadviseerd.

De procedure van goedkeuring is geregeld in afdeling 10.2.1 van de Algemene wet bestuursrecht (derde tranche). In artikel 10 van dit wetsvoorstel is daarvan afwijkend geregeld dat het niet tijdig bekendmaken van een besluit omtrent goedkeuring of een besluit tot verdaging van de beslissing niet tot gevolg heeft dat een besluit tot goedkeuring geacht wordt te zijn genomen. De aard van de problematiek en het experimenteelkarakter van de regeling vereisen een expliciete besluitvorming door de minister.

#### *Artikel 11*

Het besluit van de gemeenteraad dient ingevolge dit artikel bekend te worden gemaakt na de goedkeuring van de Minister van VROM. Ten aanzien van de bekendmaking is afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht onverkort van toepassing. In afwijking van het in die

afdeling bepaalde wordt echter – net zoals ten aanzien van de kennisgeving van het ontwerp-besluit is gebeurd – tevens kennisgeving in de Staatscourant voorgeschreven. Ingevolge artikel 6:8, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht vangt de termijn voor het indienen van een beroepschrift tegen een besluit dat aan goedkeuring is onderworpen aan met ingang van de dag na die waarop het besluit, inhoudende goedkeuring, is bekendgemaakt. Die bekendmaking geschiedt aan de gemeenteraad. Daarom wordt in dit artikel tevens bepaald dat de gemeente haar besluit moet bekendmaken zodra het is goedgekeurd. Aldus wordt de beroepstermijn voor betrokkenen zo min mogelijk verkort. Daarbij dient zij tevens mededeling te doen van het goedkeuringsbesluit. Omdat het voor betrokkenen ook van belang is ervan op de hoogte te worden gesteld wanneer de minister is overgegaan tot onthouding van goedkeuring, wordt in het tweede lid van dit artikel voorgeschreven dat de gemeente een zodanig besluit, net als een goedgekeurd besluit, moet mededelen overeenkomstig artikel 3:44 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook van het besluit tot onthouding van goedkeuring dient mededeling te worden gedaan door kennisgeving in de Staatscourant.

#### *Artikel 12*

In dit artikel wordt de mogelijkheid van beroep geregeld. De in het wetsvoorstel voorgestelde beroepsmogelijkheid betekent een afwijking van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht. Een stap-3-besluit kan immers algemeen verbindende voorschriften bevatten (zie ook de toelichting bij artikel 7).

Gezien de inhoud en strekking van het stap-3-besluit en gezien de gevolgen die een dergelijk besluit voor belanghebbenden met zich kan brengen, acht ik het onacceptabel als een dergelijk besluit niet op enig moment aan de toetsing van de rechter zou kunnen worden onderworpen.

Teneinde zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande competentieverdeling zoals aangegeven in de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, wordt rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State opengesteld (eerste lid). De goedkeuring door de Minister van VROM wordt geacht voor de mogelijkheid van beroep ingevolge hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht deel uit te maken van het besluit van de gemeenteraad waarop het betrekking heeft. Dit ter voorkoming van een stapeling van beroepsmogelijkheden (tweede lid).

Tegen de onthouding van goedkeuring staat uitsluitend beroep open voor de gemeenteraad als het orgaan dat alle belangen afwegende, besloten heeft een besluit ter goedkeuring voor te leggen (derde lid). Net als bij de beroepsregeling van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet milieubeheer wordt het beroepsrecht getrechterd (vierde lid); in beginsel kunnen alleen diegenen beroep instellen die zich eerder in de procedure hebben gemengd. Daarnaast kunnen ook diegenen beroep instellen die geen reden hadden of die fysiek niet in staat waren om zich eerder in de procedure te mengen.

Om te voorkomen dat via beroep tegen besluiten ter uitvoering van het stap-3-besluit wederom de inhoud van het goedgekeurde stap-3-besluit ter discussie kan worden gesteld, is in het vijfde lid expliciet aangegeven dat het beroep tegen uitvoeringsbesluiten slechts mogelijk is voor zover dat zich niet richt tegen de inhoud van het daaraan ten grondslag liggende stap-3-besluit van de gemeenteraad. Nadat het gemeenteraadsbesluit onherroepelijk is geworden, moet de gemeente er op kunnen vertrouwen dat de inhoud van het besluit als basis kan dienen voor het verdere uitvoeringstraject van het experiment.

### *Artikel 13*

Zoals reeds in paragraaf 5.4 werd aangegeven, wordt met dit artikel gewaarborgd dat een ten aanzien van een experimenteergebied genomen stap-3-besluit, waaronder de vastgestelde afwijkende milieukwaliteits-eisen, procedures en bevoegdheidsverdeling, door alle met uitvoering, handhaving en toezicht belaste bestuursorganen in acht wordt genomen.

### *Artikel 14*

Dit artikel heeft betrekking op de evaluatie van het wetsvoorstel. Hierop is in hoofdstuk 4 reeds ingegaan.

### *Artikel 15*

Omdat het de gemeente mogelijk moet blijven een stap-3-besluit na afloop van de periode van vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel geheel of gedeeltelijk in te trekken, is hiervoor in dit artikel de mogelijkheid geschapen. Toepassing van dit artikel zou bijvoorbeeld aan de orde kunnen zijn wanneer in een later stadium zou blijken dat de afwijking van wet- en regelgeving eerder dan verwacht niet meer noodzakelijk blijkt te zijn (bijvoorbeeld ingeval van een minder of ander vervoersaanbod, een vrijwillige bedrijfsverplaatsing of een nieuwe investering op basis van de laatste stand der techniek). De gemeenteraad dient hier zorgvuldig mee om te gaan. Bij de besluitvorming omtrent intrekking dienen de belangen van degenen die gebruik maken van de afwijkingen (denk bijvoorbeeld aan bewoners en bedrijfsleven) niet uit het oog te worden verloren. Mede gelet daarop is ook ten aanzien van deze besluitvorming in het volgen van de in dit wetsvoorstel voorgeschreven procedure en in goedkeuring door de Minister van VROM voorzien.

### *Artikel 16*

Dit artikel strekt ertoe uitkomst te bieden indien bij de uitvoering van de wet onvoorzien behoefte zou blijken te bestaan aan het opvullen van leemten waarin de wet niet voorziet. Het zal daarbij met name gaan om technisch-administratieve zaken zoals het uitwerken of stroomlijnen van in dit wetsvoorstel voorgeschreven procedurele verplichtingen. Door toepassing te geven aan deze bepaling – die overigens ook in de meeste andere milieuwetten voorkomt – kan een dergelijke leemte op korte termijn worden opgevuld. Het gebruik van de term «nadere» geeft aan dat het daarbij slechts om regelgeving van aanvullende aard kan gaan.

## **8. Toelichting op de bijlage**

In de bijlage bij het wetsvoorstel worden de experimenteergebieden aangegeven waarop het wetsvoorstel betrekking heeft. Voor de exacte begrenzing wordt per gebied verwezen naar de betreffende kaart waarop het experimenteergebied nauwkeurig wordt aangegeven. Deze kaarten worden ter inzage gelegd bij de betreffende gemeente en kunnen eveneens ingezien worden bij de bibliotheek van het Ministerie van VROM, Rijnstraat 8 te Den Haag.

Thans volgt per gebied een korte omschrijving van de aldaar spelende Stad-en Milieu-problematiek.

### *Gemeente Almelo, «Stationsgebied»*

Het experiment heeft betrekking op een voormalig bedrijfsterrein aan weerszijden van de spoorlijn Almelo-Hengelo en aangrenzende gebieden

met woonfuncties en omvat tevens een spoorwegemplacement. De gemeente wil deze lokatie betrekken bij de totale revitalisering van de binnenstad en benutten voor een concentratie van woon- en dienstverlenende functies, met name vanwege de nabijheid van een NS-station. De ontwikkeling en uitvoering van de plannen wordt echter bemoeilijkt door milieuproblemen ten aanzien van geluid en externe veiligheid die in belangrijke mate worden veroorzaakt door trein- en wegverkeer. Ook bodemverontreiniging vormt een potentieel knelpunt.

*Gemeente Amersfoort, «Spoorwegzone»*

Het experiment heeft betrekking op de spoorzone, die onderdeel uitmaakt van de naoorlogse woonwijk Kruiskamp-Koppel. Met de uitvoering van dit project beoogt de gemeente een revitalisering en herstructurering van dit bestaande stadsgebied, waarbij wordt gedacht aan de versterking van de woonfunctie en de herinrichting van de ruimte. De ontwikkeling van het gebied is echter problematisch vanwege spoorweg- en wegverkeerslawaai en met name bodemverontreiniging.

*Gemeente Amsterdam, «Bijlmermeer»*

Het experiment heeft betrekking op de revitalisering van de Bijlmer, waarvoor de sloop en nieuwbouw van woningen, herontwikkeling van flatgebouwen, reconstructie van infrastructuur alsmede het aantrekken van meer bedrijvigheid en culturele voorzieningen wordt overwogen. De invulling van het experiment is met name gericht op de herinrichting van het Bijlmerpark en omgeving, het winkelcentrum Amsterdamse Poort en het Centrumgebied Zuidoost. De milieuproblematiek spitst zich toe op de geluidhinder.

*Gemeente Apeldoorn, «Kanaalzone»*

Het experiment heeft betrekking op de zone langs het Apeldoorns kanaal die bestaat uit sterk verouderde bedrijfsterreinen die zullen moeten worden geherstructureerd. De gemeente wil dit gebied vooral benutten voor woningbouw en daarnaast ruimte bieden voor bestaande en eventuele nieuwe bedrijven. Naar verwachting zal met name de bodemverontreiniging, naast geluid, geur en risico, aandacht vergen. In procedurele zin zijn de Wet bodembescherming en de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de orde.

*Gemeente Arnhem, «Malburgen»*

Het experiment heeft betrekking op een naoorlogse woonwijk, vooral bestaande uit woningen voor de sociale sector. De wijk heeft een eenzijdige bevolkingssamenstelling. De leefbaarheid van het gebied staat onder druk door de overlast van onder andere criminaliteit en (verkeers)-onveiligheid maar ook door de terugloop van voorzieningen. De gemeente streeft niet alleen naar een meer gevarieerde woningvoorraad maar wil tevens extra woningen bouwen om daarmee het draagvlak voor voorzieningen in de wijk te vergroten. Daarbij vormt de kwaliteit van geluid en lucht vanwege wegverkeer een duidelijk aandachtspunt.

*Gemeente Assen, «Covecoterrein»*

Het experiment heeft betrekking op een voormalig bedrijfsterrein dat zich bevindt in het stationsgebied. Door dit terrein vooral te bestemmen voor woningbouw wil de gemeente de stedenbouwkundige samenhang en woonfunctie van het stationsgebied versterken. Daarbij doen zich

problemen voor op het gebied van geluidhinder als gevolg van spoor- en wegverkeer en industrie.

*Gemeente Delft, «Zuidpoort»*

Het experiment heeft betrekking op het zuidelijk deel van de binnenstad, waarvan een groot deel het voormalig gasfabrieksterrein betreft dat nu in gebruik is als parkeerterrein. Gestreefd wordt naar een combinatie van functies in het gebied, zoals winkels, kantoren, woningen en parkeren, teneinde de samenhang met de binnenstad te versterken. Problemen worden verwacht op het gebied van bodem, geluid vanwege wegverkeer en luchtkwaliteit.

*Gemeente Den Haag, «Scheveningen Haven»*

Het experiment heeft betrekking op een havengebied waarin de gemeente wonen, werken en toerisme wil combineren. Hiertoe zal de bestaande bedrijvigheid worden gemoderniseerd en geïntensiveerd en worden de havenranden onder andere benut voor woningbouw. Bij de uitvoering van de plannen zijn echter problemen te verwachten, met name in verband met geluidhinder van wegen en industrie.

*Gemeente Deventer, «Bergweide»*

Het experiment heeft betrekking op de herstructurering van een verouderd bedrijfsterrein waarop vooral kleine bedrijven zijn gevestigd. De revitalisering van het bedrijfsterrein heeft tot doel de kwaliteit van het gebied en de directe omgeving te verbeteren, waarbij wordt onderzocht in hoeverre een combinatie van de functies wonen en werken in het gebied mogelijk is. De belangrijkste milieuproblemen betreffen de (water)-bodempollutie, geluidhinder van wegen en industrie en luchtverontreiniging. In procedurele zin vormt de afstemming en integratie van verschillende wettelijke regelingen een aandachtspunt.

*Gemeente Eindhoven, «Tongelre-Zuidoost»*

Het experiment heeft betrekking op de herstructurering van een gebied dat bestaat uit een onderbezet sportpark, een verpauperd bedrijfsterrein en een braakliggend terrein van een voormalig woonwagencentrum. In het gebied wil de gemeente woningbouw realiseren. Daarmee kan onder meer een bijdrage worden geleverd aan de stadsvernieuwing en het woon- en leefmilieu in de aangrenzende wijk De Doornakkers worden verbeterd. Knelpunten doen zich voor op het gebied van industrie- en spoorweglawaai en bodemverontreiniging.

*Gemeente Groningen, «CiBoGa-terrein»*

Het experiment heeft betrekking op een braakliggende binnenstedelijke lokatie die onder meer bestaat uit een voormalig gasfabrieksterrein. De gemeente wil het gebied onder meer benutten voor woningen, parkeerplaatsen, grootschalige detailhandel alsmede kantoren en bedrijfsruimte voor zakelijke dienstverlening. De uitvoering van de plannen wordt bemoeilijkt door bodemverontreiniging en wegverkeerslawaai. In het project komt voorts de afstemming van procedures ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet bodembescherming en de Wet geluidhinder aan de orde.

*Gemeente Haarlem, «Project Raaks»*

Het experiment heeft betrekking op een voormalig gasfabrieksterrein in de

binnenstad, waarop thans scholen, kerken, een parkeergarage en winkels zijn gevestigd. De gemeente wil het gebied multifunctioneel invullen met woningen, kantoren en aanvullende voorzieningen ten behoeve van het behoud en de versterking van de centrumfunctie. De relevante milieuaspecten betreffen bodem- en luchtverontreiniging, geluidhinder en externe veiligheid.

*Gemeente Hengelo, «Zuidelijke spoorzone»*

Het experiment heeft betrekking op een gebied, dat wordt gekenmerkt door verpaupering van laagwaardige bedrijfsmatige activiteiten en verslechtering van het woon- en leefklimaat in en rondom het gebied. Door middel van herstructurering en een intensiever gebruik van het gebied, waarbij wordt gedacht aan een menging van functies, wil de gemeente de kwaliteit in en om het gebied optimaliseren. Daarbij spelen problemen ten aanzien van bodemverontreiniging, geluid vanwege spoor- en wegverkeer en externe veiligheid.

*Gemeente Leiden, «Van Gend & Loos-terrein e.o.»*

Het experiment heeft betrekking op een langgerekt gebied langs de spoorlijn Utrecht-Leiden dat ligt in de nabijheid van de binnenstad. De gemeente wil het gebied vooral benutten voor woningbouw, naast groenvoorzieningen, parkeerplaatsen en kleinschalige bedrijvigheid. Daarmee wordt niet alleen de kwaliteit van het gebied verbeterd maar kan ook de samenhang met en tussen omliggende wijken worden versterkt. De milieuproblematiek betreft vooral geluidhinder en externe veiligheid.

*Gemeente Maastricht, «Noord-West Entree»*

Het experiment heeft betrekking op een gebied dat wordt gekenmerkt door een voormalig spoorwegemplacement, voormalige en bestaande bedrijfslokaties en bestaande stadsgebieden. De herinrichting van het gebied heeft tot doel de samenhang tussen de binnenstad en recente stadsuitbreidingen te versterken en moet leiden tot een aantrekkelijk woon- en vestigingsklimaat, waarbij de bereikbaarheid van het gebied moet worden verbeterd. Milieuproblemen betreffen onder andere industrie- en wegverkeerslawaai, lucht- en bodemverontreiniging en externe veiligheid. Ook procedurele bepalingen spelen een rol bij de uitvoering van het project.

*Gemeente Oosterhout, «De Zwaai»*

Het experiment heeft betrekking op de herstructurering van een gebied tussen de nieuwe uitleg en de oude stadskern, dat bestaat uit enkele bedrijfsterreinen en een oude vuilstortplaats. De gemeente wil de bestaande bedrijfsactiviteiten verplaatsen en het gebied bestemmen voor woningbouw, waarmee de ruimtelijke structuur van de stad wordt versterkt. Zowel bodemkwaliteit als industrielawaai vergen aandacht bij de uitvoering van het project.

*Gemeente Roermond, «Maasoeverproject»*

Het experiment heeft betrekking op het nog niet ontwikkelde deel van de Maasoever, direct grenzend aan het stadscentrum, dat thans het karakter heeft van een «rommelzone». De gemeente wil deze lokatie benutten voor woningen, gemengd met economische en sociaal-culturele functies die met name zijn gericht op de recreatie. Milieuproblemen worden verwacht ten aanzien van geluid vanwege wegverkeer en industrie, bodem- en luchtkwaliteit en externe veiligheid.

*Gemeente Rotterdam, «Overschie»*

Het experiment heeft betrekking op een woonwijk, gelegen langs de snelweg. De gemeente wil de leefbaarheid van het gebied verbeteren en het draagvlak voor voorzieningen versterken, onder andere door sloop en nieuwbouw. Problemen zijn daarbij te verwachten ten aanzien van de geluid- en luchtkwaliteit. Ook de procedurele bepalingen ingevolge de Wet geluidhinder en de Wet op de Ruimtelijke Ordening komen aan de orde.

*Gemeente Schiedam, «Nieuwland»*

Het experiment heeft betrekking op de revitalisering van een naoorlogse woonwijk die ligt langs de snelweg. Met de herstructurering van het gebied streeft de gemeente naar een meer gedifferentieerde woningvoorraad en een herstel van het draagvlak voor voorzieningen. Bij de uitvoering van de plannen speelt met name de geluidhinderproblematiek een rol.

*Gemeente Smallingerland, «Drachtstervaartproject»*

Het experiment heeft betrekking op de herstructurering van een «reststrook» langs de Drachtstervaart. De gemeente wil het gebied gebruiken voor wonen, werken, recreatie en toerisme, onder andere door een deel van de eerder gedempte vaart weer open te graven. Bij de uitvoering van het project spelen bodemverontreiniging, industrie- en wegverkeerslawaai, externe veiligheid, vervuild slib en geuremissies een belangrijke rol.

*Gemeente Tilburg, «Piushaven»*

Het experiment heeft betrekking op een enigszins verouderd bedrijfs-terrein, gelegen aan een voormalige binnenvaarthaven en dichtbij het stadscentrum. De gemeente wil het gebied benutten voor een menging van woon- en werkfuncties, waartoe enkele bedrijven zullen worden vervangen en de kwaliteit van te handhaven bedrijven zal worden verbeterd. Daarnaast is door het gebied een nieuwe weg voorzien ten behoeve van de ontsluiting van het gebied. Bij de uitvoering van de plannen spelen met name bodemverontreiniging en geluidhinder een rol.

*Gemeente Utrecht, «Kromhoutkazerne»*

Het experiment heeft betrekking op de herinrichting van een oud kazerneterrein. In dit gebied wil de gemeente woningen, kleinschalige bedrijvigheid en naar verwachting een campus voor studenten realiseren. Bestaande monumentale panden en groenvoorzieningen zullen daarbij zoveel mogelijk worden ingepast. Naast geluidhinder vormen ook de luchtverontreiniging vanwege wegverkeer en bodemverontreiniging belangrijke aandachtspunten bij de ontwikkeling van het gebied.

*Gemeente Velsen, «Ijmuiden-Noord»*

Het experiment heeft betrekking op het noorderlijk stadsdeel dat ligt binnen de milieuzonering van Hoogovens. Door middel van revitalisering van het gebied wil de gemeente de woonfunctie versterken en de recreatieve potenties van de kanaalzone benutten. Daarbij spelen diverse milieu-aspecten een rol waaronder met name de geluidhinder vanwege weg- en railverkeer en industrie.

*Gemeente Vlaardingen, «Rivierzone»*

Het experiment heeft betrekking op een gebied langs de Nieuwe Maas waarop voornamelijk bedrijven zijn gevestigd. Door middel van de herstructurering van dit gebied wil de gemeente de woon-, werk- en recreatiefunctie van het gebied versterken en beter op elkaar afstemmen. Daarbij zijn problemen te verwachten voor wat betreft spoorweg- en industrielawaai, alsmede bodemverontreiniging en externe veiligheid.

*Gemeente Vlissingen, «De Stadswerven»*

Het experiment heeft betrekking op de herinrichting van bedrijfsterreinen in de binnenstad. De gemeente wil dit gebied betrekken bij de revitalisering van de binnenstad en benutten voor een menging van woon-, werk- en recreatiefuncties, afgestemd op de gefaseerde verplaatsing van de bestaande bedrijvigheid. Daarbij worden knelpunten verwacht ten aanzien van verkeers- en industrielawaai, bodemverontreiniging en externe veiligheid.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
M. de Boer