

Vergaderjaar 1998–1999

**26 057**

## **Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid (MIG)**

**Nr. 5**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 27 oktober 1998

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> heeft op 24 september 1998 overleg gevoerd met minister Pronk van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over de **nota Modernisering instrumentarium geluidbeleid (MIG)** (Kamerstuk 26 057).

Van het gevoerde overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

Mevrouw **Duijkers** (PvdA) vond het positief dat gemeenten worden aangezet tot het actief formuleren van een geluidsbeleid dat is toegespitst op lokale omstandigheden, zeker als dit een stap is in de richting van een integraal omgevingsbeleid waarin milieu- en ruimtelijkeorderingsbelangen in samenhang worden afgewogen. Daarmee worden de gemeenten gedwongen zelf verantwoordelijkheid te nemen voor maatregelen en de handhaving daarvan. Een dergelijke benadering draagt helaas echter ook risico's in zich. In het nieuwe systeem mogen de gemeenten gemotiveerd afwijken van de wettelijke richtwaarden. Nu is niet iedereen gelukkig met het instrumentele en gedetailleerde karakter van de Wet geluidhinder, maar hij biedt wel een wettelijk kader met harde normen en enige rechtsbescherming.

Zij drong erop aan dat de decentralisatie van het beleid er niet toe leidt dat de geluidsdoelstellingen worden afgezwakt. Daarom moet de rijksoverheid duidelijke kaders stellen, dat wil zeggen bandbreedtes aangeven en maximaal toelaatbare waarden. In de nota is sprake van een kaderscheppende rol voor de rijksoverheid voor de inhoudelijke normen en van het formuleren van kwaliteitseisen waaraan het proces voor de totstandkoming van het geluidsbeleid moet voldoen. Er wordt echter alleen gesproken over richtwaarden en die zullen grenswaarden zijn als een gemeente zelf geen beleid ontwikkelt. Hoe is dit te rijmen? Hoe is de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen? In de nota wordt voetstoots aangenomen dat er sprake zal zijn van verregaand overleg en samenwerking tussen de gemeenten en de provincies. Dat zou mooi zijn, maar het is de vraag of dit in de praktijk zo zal gebeuren. Mevrouw Duijkers vroeg daarom naar de gezamenlijke handleiding die in

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Reitsma (CDA), voorzitter, Van Middelkoop (GPV), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Verbugt (VVD), Poppe (SP), Duivesteijn (PvdA), Crone (PvdA), Augusteijn-Esser (D66), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), ondervoorzitter, Eisses-Timmerman (CDA), Th. A. M. Meijer (CDA), Luchtenveld (VVD), Van Wijmen (CDA), Kortram (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Van Gent (GroenLinks), Oplaat (VVD), Van der Staaij (SGP), Van Dok-van Weele (PvdA), Schoenmakers (PvdA), Udo (VVD).

Plv. leden: Leers (CDA), Stellingwerf (RPF), Dijkzma (PvdA), Valk (PvdA), Essers (VVD), De Wit (SP), Van Heemst (PvdA), De Boer (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Van Beek (VVD), Geluk (VVD), Visser-Van Doorn (CDA), Schreijer-Pierik (CDA), Blok (VVD), Biesheuvel (CDA), Bos (PvdA), Van den Akker (CDA), Giskes (D66), M. B. Vos (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Niederer (VVD), Van 't Riet (D66), Waalkens (PvdA), Spoelman (PvdA), Voorhoeve (VVD).

dit kader moet worden opgesteld. Verder vroeg zij hoe het toezicht zal worden georganiseerd op de hogere overheden die kaders stellen aan lagere overheden.

Omdat de Wet geluidhinder in de praktijk goed lijkt te werken en er bovendien harde normen en redelijk scherpe geluidsdoelstellingen zijn, is het de vraag of een nieuwe Wet geluidhinder niet de voorkeur verdient boven een geluidsbeleid in het kader van de Wet milieubeheer. Al eerder is gevraagd naar de relatie en afstemming met bijvoorbeeld de Experimentenwet stad en milieu. De resultaten van die experimenten kunnen inzicht geven in de mogelijkheden van een lokaal geluidshinderbeleid. Het afwijken van milieuregelgeving is daarin slechts in laatste instantie een optie. De gedachtegang van de Experimentenwet is niet uitgewerkt in de nota. Betekent dit dat er, mits gemotiveerd, redelijk ongebreideld van de normering kan worden afgeweken? Wie beoordeelt die afwijking en op basis van welke criteria? Is er sprake van een vergaande mate van zelfcontrole? De suggestie van de stichting Natuur en milieu om eerst de evaluatie van de «stad-en-milieuexperimenten» af te wachten alvorens de Wet geluidhinder (wellicht onnodig) op de schop te nemen, verdient serieus overweging, zo meende mevrouw Duijkers. De gemeenten moeten worden gestimuleerd tot het formuleren van een samenhangend geluidsbeleid, maar vooralsnog binnen de kaders van de huidige Wet geluidhinder.

De rechtszekerheid van betrokkenen is een vraag- en aandachtspunt. Bij het vaststellen van een lokaal geluidsbeleid zijn er inspraakmogelijkheden en wordt het democratische proces gevolgd. Bezwaar en beroep kunnen echter pas worden aangetekend bij de uitvoering van het beleid, bijvoorbeeld als het wordt vastgelegd in een bestemmingsplan. In de nota wordt dit zwaartepunt van de rechtsbescherming verlegd. De dialoog tussen overheid en betrokkenen zal worden bevorderd en hun betrokkenheid bij het geluidsbeleid zal worden vergroot door het vroegtijdig meenemen van hun argumenten in de besluitvorming. Hoe groot is de kans dat dit in de praktijk een wassen neus zal blijken te zijn? Weinigen zullen zich immers actief bemoeien met de formulering van het beleid. Pas in een later stadium zullen burgers en andere belanghebbenden bij de rechter protesteren tegen maatregelen die hen negatief raken. Zij zullen echter weinig kans hebben als die maatregelen niet indruisen tegen het geformuleerde beleid. Ook is het niet denkbeeldig dat bijvoorbeeld economische belangen een rol zullen spelen bij de formulering van het geluidsbeleid zodat burgers in verhouding zwaarder getroffen worden. Overigens vrezen VNO en NCW juist voor het zwaarder laten wegen van het belang van woningbouw en ook de kamers van koophandel vrezen rechtsongelijkheid voor bedrijven. Daar staat tegenover dat de Recron, Hiswa en ANWB menen dat onvoldoende rekening wordt gehouden met het gevraagde geluidsniveau in recreatiegebieden. De verregaande autonomie van gemeenten bij het formuleren van geluidsbeleid roept dus bij velen vragen op over de rechtsongelijkheid die zowel binnen als ook tussen gemeenten kan ontstaan door eventuele zeer verschillende geluidsbeleidsplannen.

Hoe is de relatie tussen deze systematiek en de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn voor omgevingsbeleid? Hoe staat het met de vaststelling van een uniforme dosismaat? Mevrouw Duijkers wees op het belang van de hinderbeleving van geluid en drong erop aan dat dit aspect wordt meegenomen bij het formuleren van geluidsbeleid en het ontwikkelen van instrumentarium. Hoe zal het worden uitgewerkt in het licht van de verschillende geluidsbronnen en de hinder die daarvan wordt ondervonden?

De heer **Udo** (VVD) wees erop dat geluidshinder voor de burger een buitengewoon knellend punt is. De overheid draagt een bijzondere verantwoordelijkheid om burger en bedrijfsleven in staat te stellen te

participeren in de totstandkoming van het geluidsbeleid in hun directe leefomgeving. De nota geeft een eerste aanzet tot een soort herstructurering van het geluidsbeleid die de lokale overheid primair de verantwoordelijkheid geeft voor de ontwikkeling en uitvoering van regelgeving op dit punt. De Wet geluidhinder is ingewikkeld en het zou goed zijn als nu een eerste aanzet wordt gegeven tot deregulering op dit gebied. De sterk centralistische regelgeving heeft door de normstelling en procedures onnodige belemmeringen in het maatschappelijk verkeer opgeleverd. Het is dan ook tijd dat er een wettelijk kader komt dat de maatschappij van onderop veel meer kansen geeft voor actieve participatie in de plaatselijke besturen. Hij benadrukte dat hij vertrouwen heeft in de positie en de autonomie die de gemeenten is toebedacht. De inspraak van burgers en maatschappelijke organisaties moet goed worden georganiseerd. Het zullen juist en vooral de belanghebbenden moeten zijn die de kar trekken. Een verder terugdringen van de administratieve lastendruk hangt uiteraard samen met de nodige doorzichtigheid en kenbaarheid van regelgeving op dit gebied. In de nota wordt gesproken over kwantificeerbare geluidsdoelstellingen binnen elke bestuurslaag. Gemeenten en provincies zullen de milieu-, economische en andere belangen gebiedsgericht moeten afwegen, waarbij de grenswaarden onderling zullen kunnen verschillen. Bij deze vernieuwing zullen provincies en Rijk echter ook nog steeds een belangrijke rol spelen, vooral in het samenspel tussen de verschillende overheidslagen. Het is van groot belang dat bij de doorwerking van het beleid niet al te centralistisch wordt gehandeld. Dan schiet dit nieuwe systeem zijn doel voorbij.

In het geluidsbeleid wordt voor ieder gebied een maximaal toelaatbare geluidsbelasting bepaald. De heer Udo waarschuwde ervoor dat maatschappelijke ontwikkelingen als woningbouw en de vestiging van bedrijvenlocaties niet onverenigbaar mogen worden door een te inflexibel regime. Hoe denkt de minister over de bandbreedtes, ondergrens en bovengrens en de invloed hierop bij de verlening van milieuvergunningen? Bij de doorwerking van het geluidsbeleid in bestemmingsplannen en in bouw- en milieuvergunningen kan onverenigbaarheid ontstaan met de ruimtelijke ordening in de ruimste zin van het woord. Daarom verdient de afstemming van het geluidsbeleid op de ruimtelijke ordening meer aandacht.

De gemeenten bieden in de nieuwe situatie ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. De bestuurlijke en administratieve consequenties zijn echter nog ongewis. Kan de minister berekenen wat de financiële consequenties zullen zijn van dit nieuwe systeem? Is hij ervan overtuigd dat de lasten van het bedrijfsleven niet worden verzaamd door dit nieuwe systeem? De afweging van milieubelangen en economische belangen is in het nieuwe systeem belangrijker dan de naleving van strikte formaliteiten. Hoe denkt de minister over de aanbeveling voor de rechterlijke toetsing? In de nieuwe opzet wordt veel deskundigheid van de gemeenten gevraagd. Hoe denkt de minister hiervoor een oplossing te vinden? De heer Udo wees in het bijzonder op de positie van kleine gemeenten. Hij betuigde zijn instemming met de afslanking van het aantal beroepsmogelijkheden. In de gemeentelijke geluidnota is wel sprake van inspraak, maar er wordt geen beroepsmogelijkheid geboden. Die komt terug in de procedure voor milieuvergunningen, bestemmingsplannen, e.d. Hoe denkt de minister over de kritiek van VNO en NCW op dit punt?

De heer Udo zag de nota als een constructieve stap naar een nieuwe aanpak die juist en vooral rekening houdt met regionale omstandigheden. Over de aard van het overleg tussen betrokkenen bestaat echter onduidelijkheid. Moeten gemeenten en provincies overeenstemming bereiken of niet en wat gebeurt er als de provincie strenger beleid wil dan een gemeente? Kan het gemeentelijk beleid dan alsnog worden gefrustreerd via het ruimtelijke ordeningstraject? Hoe denkt de minister over het

opknippen van de geluidsproblematiek door bijvoorbeeld eerst beleid voor industrielawaai te ontwikkelen en pas daarna voor verkeerslawaai? Tot slot drong de heer Udo erop aan dat de onderzoeken die in de nota worden voorgesteld op zo kort mogelijke termijn worden gestart. De uitgangspunten van de operatie marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) dienen hierbij voorop te staan. Verder moet worden gewaakt voor een administratieve en financiële lastenverzwaring van zowel burgers als bedrijfsleven.

De heer **Leers** (CDA) wees erop dat de nota MIG een majeure wijziging van het geluidsbeleid voorstaat. Hij stelde het op prijs dat de nota alleen in een wet zal worden uitgewerkt als de Kamer met de hoofdlijnen ervan instemt. Het is wel wat verwonderlijk dat de nota is voortgekomen uit de MDW-operatie, want de Wet geluidhinder functioneert goed. Van het huidige instrumentarium voldoet 95% aan de eisen. Waarom wordt dan toch zo'n majeure wijziging van het beleid voorgesteld? Waarom wordt het pad van de huidige wet verlaten? Nu bestaat in ieder geval helderheid over de wijze waarop het Rijk met de regels omgaat en een nieuw, decentraal beleid zal onzekerheid opleveren. Veel insprekers hebben inmiddels blijk gegeven van hun twijfel over deze beleidswijziging. Als iedere bestuurslaag de kans krijgt een eigen beleid te ontwikkelen en daardoor andere grenswaarden te hanteren dan andere besturen, dreigt het risico van rechtsongelijkheid en beleidsconcurrentie, ook al gaat het om nieuwe situaties en zal de minister via een handreiking proberen het gemeentelijk, provinciaal en rijksbeleid op elkaar af te stemmen. Daarnaast lijkt het erop dat met het nieuwe beleid de huidige algemeen geldende doelstellingen worden losgelaten; gemeenten mogen immers voortaan eigen normen en doelstellingen hanteren. De heer Leers vroeg daarom of de bestaande doelstellingen door de nieuwe systematiek aan kracht zullen inboeten. Wat zijn de concrete doelstellingen van het nieuwe geluidsbeleid? Hoe wordt gemeten of die doelstellingen en uitgangspunten worden gerealiseerd? Over de wijze waarop die doelstellingen het beste kunnen worden gerealiseerd, wordt verschillend gedacht. Zo wordt in de nota bijvoorbeeld gesteld dat gemeenten in hun geluidsbeleid het aantal geluidsbelaste woningen moeten aangeven. Dit lijkt een erg ambitieuze en bovendien dure methode. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) daarentegen is van mening dat kan worden volstaan met het meten van prestaties. Ook hier is de vraag aan welke kant de minister staat.

De heer Leers herinnerde eraan dat eerder is gezegd dat eerst een discussie ten principale moet worden gevoerd over de normering voordat wordt overgaan tot regionale differentiatie. Zo niet, dan ontstaat er ruimte voor willekeur en rechtsongelijkheid. Daarom moet het Rijk de leiding nemen en afspraken maken om vervolgens provincies en gemeenten in ieder geval richting te bieden. In dit verband vroeg hij of de verdeling van bevoegdheden wel helder genoeg is. Wie beslist bijvoorbeeld wat kan en wat moet op regionale terreinen? Wie bepaalt wat een regionaal terrein is? Welke bestuurslaag zal de minister volgen?

Hij vond de bevoegdheidsverdeling niet helder. Wie is uiteindelijk degene die de knopen doorhakt? Wie neemt een besluit als er verschil van inzicht bestaat tussen de drie bestuurslagen? Hoe wordt de handhaving geregeld en wie wordt daarmee en met de monitoring belast? Mogen provincies en gemeenten bijvoorbeeld afwijken van de rijksnormen? In de nota is gekozen voor een systeem van overleg, maar er wordt niet ingegaan op de vraag hoe moet worden gehandeld als men het formeel niet met elkaar eens is. Ook dit punt moet verder worden uitgewerkt. De handreiking biedt wellicht de gewenste helderheid, maar de Kamer beschikt daar nog steeds niet over. Wanneer kan zij die krijgen?

De heer Leers wees erop dat er ondanks de vele positieve gedachten over de MIG, nog veel vragen bestaan over de uitwerking ervan. Hij betwijfelde

of dit voorstel een wezenlijke verbetering is ten opzichte van het huidige beleid. De modernisering van het geluidsbeleid is complex en de vereiste afstemming tussen de verschillende bestuurslagen lijkt niet erg praktisch. Zijns inziens kunnen thans twee wegen worden ingeslagen. In de eerste plaats zou de uniformering en standaardisering van de normen in de nota kunnen worden verbeterd, evenals de mogelijkheden voor beroep en bezwaar en de monitoring. Verder zouden er ruimere toetsingsmogelijkheden moeten zijn, bijvoorbeeld door de provincie, van het gemeentelijk beleid. In de tweede plaats, en dat had zijn voorkeur, kan ervoor worden gekozen de uitkomst van de Experimentenwet stad en milieu af te wachten. De lokale en regionale differentiatie van wetten en normen die daarin wordt beproefd, is precies wat met de MIG wordt beoogd. Het lijkt niet meer dan logisch op basis van die bevindingen te bezien in hoeverre de landelijke normstelling in bepaalde gevallen en situaties kan worden verbijzonderd.

Mevrouw **Augusteijn-Esser** (D66) herinnerde eraan dat haar fractie zich in 1996 tamelijk kritisch heeft uitgelaten over de richting die werd ingeslagen met de modernisering van het geluidsbeleid. Uiteindelijk heeft zij zich bereid verklaard kritisch mee te denken over de uitvoering van het beleid. Zij denkt positief over de regeling in de Wet milieubeheer, de toekenning van meer bevoegdheden aan de gemeenten en het wetgevingstraject, maar heeft nog wel de nodige kritiek op en vragen over het voorstel. Zo mag het maatwerk dat de gemeenten moeten kunnen leveren, niet tot normloosheid leiden; de gemeenten mogen niet naar eigen goed denken met het beleid aan de haal gaan. Mevrouw Augusteijn herinnerde verder aan de vraag van haar fractie of en hoe het ALARA-beginsel zal worden toegepast. Dit is een belangrijk uitgangspunt van beleid dat zeker moet worden gehandhaafd.

Maatwerk biedt de mogelijkheid van flexibiliteit. Die kan nodig zijn, omdat achtergrondgeluid in diverse gebieden totaal andere gevolgen heeft. Wonen in een stad levert een andere geluidsbelasting op dan wonen op het platteland. Zij drong er wel op aan dat het Rijk de vinger aan de pols houdt. De VNG wijst hier ook op. Hoe denkt de minister over de aanpassingsvoorstellen van de VNG? Wellicht kan op basis daarvan een vergelijking worden getrokken met het inmiddels gecentraliseerde stankbeleid. De VNG wijst erop dat doelstellingen op hoofdlijnen nodig zijn voor gemeenten en voor de regio's. Verder dringt de VNG erop aan dat er overleg komt over het monitoringbeleid. De ANWB meent dat onvoldoende rekening wordt gehouden met stiltegebieden, landelijke en recreatiegebieden en constateert dat de richtlijn uit 1991 nooit is geïmplementeerd of geëffectueerd. Hoe denkt de minister over deze kritiek? De positie van de burger is een punt van discussie. Wat gebeurt er als de burger het niet met het beleid eens is? Welke weg staat hem open in bezwaar- en beroepsprocedures? Kan hij zich uitsluitend tot zijn gemeente wenden? De gemeente is in een dergelijk geval toch ook belanghebbend? Mevrouw Augusteijn vroeg ten slotte aandacht voor het laag frequent geluid. De Kamer heeft tot nu toe weinig kunnen doen met de rapportages van het Meldpunt laag frequent geluid. De ambtsvoorganger van de minister heeft aangegeven dat zij van mening is dat die rapportages in de toekomst moeten worden betrokken bij het geluidswerend beleid, maar verder is de Kamer niets bekend. Wat staat de minister op dit punt voor ogen? Welke instrumenten kunnen hier worden ingezet?

De heer **Van der Steenhoven** (GroenLinks) zei dat geluidshinder een groot milieu- en gezondheidsprobleem is. De gemeenten worden bestookt met brieven en klachten over geluid en in enquêtes en peilingen wordt geluidshinder als een van de grotere milieuproblemen genoemd. Dit is niet zo verwonderlijk, want Nederland is dichtbebouwd. Het uitgangspunt van de compacte stad verdient navolging, maar de geluidsproblemen die

dit met zich meebrengt, moeten op een goede manier worden aangepakt. Ook uit het landelijk gebied komen steeds meer klachten. Goede wetgeving is geboden om ervoor te zorgen dat er geluidsnormen zijn waarop burgers en bedrijven een beroep kunnen doen. De vraag is inderdaad waarom er een nieuw geluidsbeleid nodig is. Bij de behandeling van de Experimentenwet bleek niets van een noodzaak voor nieuwe wetgeving. Bovendien lijkt het verstandig eerst de uitkomsten van de experimenten af te wachten.

Ook hij vroeg waarom de modernisering van het instrumentarium geluidsbeleid als MDW-project is aangemerkt. Dit beleid heeft toch niets met marktwerking te maken? Verder is er geen sprake van deregulering, integendeel. Op gemeentelijk niveau lijken minstens zoveel of misschien zelfs nog meer regels nodig. Kan de minister dit toelichten? Decentralisatie heeft echter wel voordelen. De gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid voor en zullen meer beleidsmatig en integraal nadenken over het geluids- en omgevingsbeleid. Verder zal het beleid onderwerp van gesprek zijn met de provincies, inspectie, burgers en gemeenteraden. Ook is het positief dat een norm die de landelijke richtlijn te boven gaat, moet worden gemotiveerd.

De heer Van der Steenhoven stelde een aantal belangrijke voorwaarden aan deze nieuwe ontwikkeling. Het doelgroepenbeleid voor de industrie is een voorbeeld van een geslaagd decentralisatie- en zelfreguleringsbeleid. Het biedt bedrijven meer ruimte voor eigen oplossingen, maar is wel gebonden aan algemene geldende normen en de reductiedoelstellingen van het NMP. Dit vangnet werd vooral door de koplopers in de industrie verdedigd, omdat de achterblijvers daarmee aan strenge vergunnings-eisen zijn gebonden. Hij pleitte daarom voor sterke kaders, waarbinnen veel vrijheid wordt geboden. Ook het nieuwe geluidsbeleid zou een vangnet moeten hebben in de vorm van duidelijke kaders, omdat het risico bestaat dat niet alle gemeenten goed met dit beleid zullen omgaan. De kaders die de nota MIG nastreeft zijn echter te zwak voor een goed doelgroepenbeleid.

Daarnaast moet er een waarborg zijn dat de geluidshinder afneemt en uiteindelijk tot nul wordt gereduceerd. Dit zal niet eenvoudig zijn, maar dit neemt niet weg dat een duidelijk streefcijfer nodig is om die doelstelling te kunnen toetsen en op termijn te verwezenlijken.

Verder moet nagedacht worden over de vraag hoe een dreigende rechtsongelijkheid tussen gemeenten of situaties kan worden voorkomen. Voor alle bestuurslagen moeten kwantificeerbare doelstellingen worden geformuleerd, niet in percentages, maar bijvoorbeeld in geluidselaste woningen. Ook een goed monitoringstelsel is van groot belang. Een ander punt van aandacht is de beroepsmogelijkheid voor belanghebbenden in de beleidsfase. In een latere fase is het immers zinloos om juridisch bezwaar aan te tekenen.

Hij pleitte voor de ontwikkeling van een dosismaat en verwees daarvoor naar de tweede optie in de nota. Verder vroeg hij meer duidelijkheid over wijze waarop rijksobjecten zullen worden behandeld. Waarop is het streven in dit beleidssegment gericht? Hoe staat het bijvoorbeeld met de vaststelling van een maximum snelheid van 100 km op rijkswegen? In het verleden heeft de Kamer veel brieven ontvangen over de problematiek van het laag frequent geluid. In het kader van dit beleid moet zeker ook aan dit onderwerp aandacht worden besteed.

De heer Van der Steenhoven zei dat zijn fractie haar instemming met de voorgenomen wijziging van het beleid laat afhangen van de reductiedoelstelling die het Rijk kiest, de kaders en beroepsmogelijkheden en uiteindelijk de financiële mogelijkheden voor de gemeenten om dit beleid uit te voeren. Kleine gemeenten zullen dit niet afzonderlijk kunnen doen, maar zullen in samenwerkingsverband moeten opereren.

De uitgangspunten van de nota kwamen de heer **Van der Staaij** (SGP) sympathiek voor. De gemeenten krijgen de mogelijkheid het geluidshinderbeleid toe te snijden op de lokale wensen, behoeften en mogelijkheden en kunnen het geluidsvraagstuk met het instrumentarium van de nota op integrale en gebiedsgerichte wijze aanpakken. Het nieuwe beleid biedt meer mogelijkheden voor de reductie van geluidshinder. Dat alles is positief, want wat lokaal kan, moet lokaal.

De uitwerking roept echter de nodige vragen op. Bedrijven zullen in het kader van het geluidsbeleid overleg moeten voeren met de gemeente. De gemeenten krijgen een zware taak bij het vaststellen van geluidswaarden e.d. In de nota wordt opgemerkt dat dit nieuwe systeem budgettair neutraal kan worden ingevoerd, maar dit lijkt wat te optimistisch. Kunnen de gemeenten hiermee uit de voeten?

De nota zet sterk in op flexibiliteit, maar flexibiliteit mag niet ontaarden in vrijblijvendheid. Zo wordt erop gewezen dat de provincie in de fase van de goedkeuring van een bestemmingsplan de uitwerking van de gemeentelijke grenswaarden zal kunnen toetsen. Wat gebeurt er als de plannen van de zelfstandige projectprocedure doorgang vinden, er geen actueel bestemmingsplan is of de provincie er niet aan te pas komt omdat er algemene verklaringen van geen bezwaar kunnen worden verstrekt? Hoe verhoudt dit zich tot de ontwikkelingen in de ruimtelijkeordeningswetgeving?

Volgens de nota kunnen lokale geluidsnormen worden vastgelegd in beleidsregels. Daardoor kan een lagere overheid in concrete situaties gedwongen worden ontheffing te verlenen van een geluidsnorm indien een partij aantoonbaar onevenredig te worden geschaad. Zal dit niet onnodig veel discussie en rechtsonzekerheid opleveren?

De nota biedt geen adequate indicatie voor het verlangde niveau van de lokale geluidsdoelstellingen. Dit lijkt een onmisbare randvoorwaarde, ook met het oog op de periodieke monitoring van het geluidsbeleid en de formulering van kwantificeerbare lokale geluidsdoelstellingen. De provincie stelt de grenswaarden voor de toelaatbare geluidsbelasting vast door middel van beleidsregels, ook in het provinciaal milieubeleidsplan. Deze beleidsregels zijn uiteraard alleen bindend voor de provincie. Op deze manier dreigt een situatie te ontstaan waarin de uiteindelijk bepalende bevoegdheid van de provincie niet ligt in het vastleggen van provinciale grenswaarden. De doorwerking van de bovenlokale grenswaarden roept nog de nodige vragen op.

Ook de heer Van der Staaij verwees naar de «stad-en-milieuexperimenten». Een betere afstemming van het ruimtelijk en het milieubeleid is toch juist het doel daarvan. Ligt het dan niet voor de hand de ervaringen daarmee af te wachten en mede in het licht daarvan te bekijken hoe de problemen en onzekerheden die het gevolg zijn van een nieuwe systematiek, zich verhouden tot de knelpunten in de huidige regelgeving?

De heer **Poppe** (SP) bleef bij de kritiek die hij eerder heeft geuit op de voornemens voor de modernisering van het instrumentarium voor het geluidsbeleid. In 1996 heeft de toenmalige minister van VROM onder meer gezegd dat er nog geen verandering is gekomen in de constatering van de Gezondheidsraad uit 1971 dat het geluids- en volksgezondheidsprobleem van grote omvang is. De raad stelde toen al dat ernstige gezondheidsproblemen alleen kunnen worden voorkomen als de grenswaarden voor geluid strikt in acht worden genomen.

Hij onderschreef de wens tot deregulering, want wat lokaal kan, moet ook lokaal gebeuren. Zonder strikte richtlijnen voor de gemeenten, kleven hier echter grote risico's aan. Een gemeente die financiële problemen heeft met bijvoorbeeld een bedrijfsterrein, zou geneigd kunnen zijn de hele geluidsgebruiksruimte te gebruiken, omdat dit op korte termijn winst oplevert. Hij drong er daarom op aan dat er concrete richtlijnen worden geformuleerd. Overigens maakte hij bezwaar tegen de mogelijkheid van

compensatie: het gaat niet aan de overlast die bewoners op een bepaalde plaats ondervinden, elders te compenseren.

Veel gemeenten zullen ondervinden dat de geluidsoverlast van provinciale of rijkswegen, provinciale of rijksobjecten of industrieterreinen buiten de gemeentegrenzen, het streven zal doorkruisen om de kwaliteit van bijvoorbeeld een recreatie- of woongebied te verhogen. Het voorstel in de nota lijkt daarom een beetje een farce. De vrijheid van de gemeenten is immers maar zeer beperkt, omdat een belangrijk deel van de geluidsoverlast grensoverschrijdend is en wordt veroorzaakt door objecten waarover de gemeente geen zeggenschap heeft.

In de nota wordt aangekondigd dat de saneringsoperatie van industrielawaai ten tijde van de inwerkingtreding van de nieuwe systematiek zal zijn afgerond. De heer Poppe herinnerde eraan dat de toenmalige minister in 1996 desgevraagd antwoordde dat in de bestuursovereenkomst met de provincies is afgesproken dat in 2003 de sanering van industrielawaai moet zijn afgerond. De saneringsprogramma's moesten eind 1997 gereed zijn. Is dat gelukt? Als primaire aanpak werd gekozen voor afschermende en bronmaatregelen. Kan dit voornemen worden gerealiseerd? Voor 2004 moesten in ieder geval de saneringsgevallen weg- en railawaai opgelost te zijn. Verwacht de minister dat die problemen in 2004 zijn opgelost? Zo niet, dan blijft de gemeenten maar erg weinig vrijheid over.

Als er langs de voorgestelde weg gebiedsgerichte geluidsdoelstellingen zijn ontwikkeld en de daarbij behorende procedures van inspraak en besluitvorming zijn gevolgd, zal er, als zich botsingen voordoen, vervolgens met het Rijk en de provincie een afweging worden gemaakt. De heer Poppe vond dat de gemeenten de vrijheid moeten hebben een geluidsplan op te stellen zoals zij dat willen. Als dat plan botst met het beleid van de rijksoverheid of de provincie, is duidelijk waar de pijn zit. De gemeenten moeten vrij zijn verder te gaan dan de werkelijke situatie van geluidsbelasting die wordt veroorzaakt door niet-gemeentelijke bronnen. Hij was voorstander van de inpassing van het geluidsbeleid in het bestemmingsplan, maar de gemeenten hebben grote achterstand bij het vaststellen van bestemmingsplannen. Hoe is de stand van zaken op dit moment? Hebben zij voldoende kennis in huis om die combinatie te maken? Zo niet, is de minister dan bereid ervoor te zorgen dat de gemeenten gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld regionale milieudiensten die over de benodigde kennis beschikken? Verder zou het aanbeveling verdienen alle gewenste milieukwaliteiten in de procedure voor bestemmingsplannen op te nemen. Dat is nuttig voor de menskracht van de gemeenten, maar schept ook duidelijkheid voor de burgers.

### **Het antwoord van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer**

De **minister** beschouwde dit eerste overleg over de nota MIG als een politiek overleg om te toetsen of de richting die met de nota wordt ingeslagen, door een meerderheid van de Kamer wordt gedeeld. De Wet geluidhinder bestaat al geruime tijd, veel leden hebben hun waardering ervoor geuit en er moeten dus goede redenen zijn om de wet te veranderen. Uit het veld komen echter kritische geluiden. Toch was dat niet de reden voor dit voorstel. Dit voorstel vloeit voort uit de discussie in de afgelopen jaren over decentralisatie. Hij beaamde dat het weinig met marktwerking heeft te maken en dat er niet echt sprake is van deregulering al brengt het voorstel wel deregulering op rijksniveau met zich mee. De achterliggende gedachte van het voorstel is dat wat op een lager niveau dan rijksniveau kan gebeuren, ook daar moet gebeuren. Op milieugebied komen stank en geluid dan als eerste beleidsterreinen in aanmerking. Stank en geluid zijn immers aan bepaalde grenzen gebonden ten opzichte van diegenen die er hinder van ondervinden. De Kamer heeft de toenmalige minister van VROM groen licht te geven om met het



geluidsbeleid een andere richting in te slaan. Er waren drie mogelijkheden: evaluatie van de Wet geluidhinder om vervolgens te bezien op welke punten hij moet worden gewijzigd, lokaal maatwerk en een verregaande vernieuwing van het beleid of het zoveel mogelijk op elkaar afstemmen van verschillende milieudimensies in een soort gemeenschappelijke leefbaarheidsoptiek in het kader van de «stad-en-milieubenadering». De minister beaamde dat de afstemming tussen de tweede en de derde weg een probleem is. Er moet een keuze worden gemaakt tussen deregulering of decentralisatie van dit facet van het beleid en verdergaande experimenten die in generaal beleid kunnen worden vertaald. Beide sporen zijn in gang gezet en roepen vragen op. De mogelijkheid van evaluatie van de huidige wet is niet gevolgd, omdat er zo duidelijk voor werd gekozen verder te gaan in de richting van decentralisatie. De meeste leden lijken het eens te zijn met de algemene uitgangspunten, maar de uitwerking, voorwaarden en garanties roepen wel de nodige vragen op. Leidt de optelsom van al deze vragen en voorwaarden nog wel tot algemene instemming met deze beleidsrichting, zo vroeg hij. Zo ja, dan zal een wetgevingstraject worden ingezet. Het heeft echter weinig zin die volgende stap te zetten als er zoveel vragen overblijven, dat de conclusie niet anders kan zijn dan dat het tijdstip voor decentralisatie nog niet is aangebroken. Desgevraagd merkte hij op dat een aantal medewerkers van het ministerie al veel werk en tijd heeft besteed aan de voorbereiding van dit beleid. Er is overleg geweest met grote landelijke organisaties als VNG, IPO, ANWB, VNO en milieuorganisaties en er zijn workshops over het nieuwe geluidsbeleid door het hele land belegd. Hij herhaalde dat hij wil weten of de Kamer nog steeds met deze nieuwe richting van het beleid instemt, want er is nog altijd een goede wet voorhanden.

De minister zei dat hij gelooft in decentralisatie. Het gaat niet aan teveel op het Haagse niveau vast te stellen; dat leidt iedere keer weer tot nieuwe aanwijzingen en tot nieuwe uitwerkingen, dus tot bureaucratisering en technocratisering. Het beleid moet naar de politiek toe worden gebracht, dat wil zeggen naar de mensen die het geluid maken en er last van hebben. Zij moeten samen via de normale politieke kanalen op lokaal of bovenlokaal niveau met elkaar de discussie aangaan over de vraag wat in de gegeven situatie het beste is. Bij dit onderwerp is het dan ook nog eens belangrijk dat het beleid wordt ingepast in een soort algemene leefbaarheidsaanpak, zoals stad en milieu. Op deze manier kan worden gekomen tot maatwerk op lokaal niveau en een aanpak waarin geluid onderdeel is van de totale leefbaarheid op lokaal niveau.

In die situatie mag echter niet worden afgeweken van de eerder geformuleerde geluidsdoelstelling; geluidshinder is immers ook nog steeds een gezondheidsvraagstuk. In de afgelopen jaren heeft de vaststelling van nationale grenswaarden ertoe geleid dat alle bandbreedten volledig worden gebruikt en alle beschikbare ruimte is opgevuld. De vraag is of decentralisatie het mogelijk maakt dichterbij de geluidsdoelstelling te komen en te voorkomen dat de ruimte tot de grenswaarden helemaal wordt opgevuld. De vraag is, met andere woorden, of het mogelijk is een afname van de geluidshinder te realiseren door decentralisatie van de besluitvorming. In de nieuwe optiek zullen gemeenten zelf gebiedsgerichte grenswaarden stellen, maar dat is niet voldoende. Het nieuwe beleid bevat drie onderdelen. In de eerste plaats de gebiedsgerichte, gedecentraliseerde grenswaarden, in de tweede plaats een reductiedoelstelling die de gemeenten moeten formuleren en in de derde plaats maatregelen die ook door de gemeenten moeten worden geformuleerd. Deze drie instrumenten zijn nodig om te voorkomen dat het beleid te vaag blijft en dat de grenswaarden opnieuw worden bereikt. Daarnaast zal een nationale wettelijke richtwaarde als norm worden gesteld, vergelijkbaar met de huidige voorkeursgrenswaarde uit de Wet geluidhinder. Op lokaal niveau moet dan goed worden beargumenteerd waarom in een concrete

situatie van die nationale richtwaarde moet worden afgeweken. Dit onderdeel van het beleid wordt overgelaten aan het democratische proces waardoor de problematiek dicht bij de mensen zelf komt te staan. Dit alles betekent echter niet dat er geen provinciaal of rijksgeluidsbeleid wordt gevoerd, zo vervolgde de minister. De provincie is bevoegd een geluidsbeleid te ontwerpen voor objecten van regionale betekenis. Dit beleid krijgt op dezelfde wijze op regionaal niveau vorm en inhoud. Ook hier geldt een nationale richtwaarde en moet gemotiveerd worden waarom daarvan eventueel wordt afgeweken en de provincies moeten eveneens een geluidsdoelstelling, een reductiedoelstelling en maatregelen formuleren. Tot die provinciale eenheden behoren bijvoorbeeld de provinciale infrastructuur, de stiltegebieden en de regionale bedrijfsterrainen. De geluidshinder die wordt veroorzaakt door provinciale of buitengemeentelijke objecten is onderwerp van het democratisch proces op het bovengemeentelijk vlak. Dit geldt ook voor rijksobjecten. Daarnaast streeft het Rijk ernaar door middel van het bronbeleid, al of niet in Europees overleg, geluidsbronnen stiller te maken.

De gedachte is evenwel dat er zoveel mogelijk binnen de gemeente wordt opgelost, maar het is het zoeken naar een evenwicht want voor heel kleine gemeenten zal dat niet eenvoudig zijn. Voor dit probleem zag hij twee oplossingen. In de eerste plaats kan de capaciteit van een gemeente worden versterkt door ondersteuning van provinciale geluidsdiensten. In de tweede plaats kan worden voorkomen dat een gemeente wordt overspoeld door geluid door eerder een bepaalde bron als extern aan te wijzen opdat op provinciaal niveau een beslissing kan worden genomen. Dit doet aan het beginsel niets af. De wens om de beslissingen op een zo laag mogelijk niveau te nemen om de democratie een kans te geven, mag er niet toe leiden dat er geen reële inhoud kan worden gegeven aan de noodzakelijke waarborgen. In de nota wordt geprobeerd decentralisatie te koppelen aan waarborgen, want de vernieuwing van het beleid mag niet uitmonden in vrijblijvendheid. Daarom moeten de gemeenten een eigen beleid formuleren, gekoppeld aan instrumenten en aan capaciteit. Dit beleid zou kunnen worden gekoppeld aan de handhaving van een landelijke bovengrenswaarde, maar dit zal er toe leiden dat weer alle ruimte tot die grenswaarde zal worden opgevuld. In plaats daarvan is gekozen voor een landelijke richtwaarde op een lager niveau dan de bovengrenswaarde. Het wordt aan het democratische proces op lokaal dan wel provinciaal niveau overgelaten in te vullen waarom van die landelijke richtwaarde wordt afgeweken. Deze systematiek is gebaseerd op vertrouwen in het lokale democratische proces. Een andere mogelijkheid zou zijn de Wet zodanig te formuleren dat daaraan ooit, als de uitwerking onvoldoende blijkt te zijn, nog een landelijke grenswaarde wordt toegevoegd. Ook kan worden gekozen voor een wet waarin wordt begonnen met een landelijke grenswaarde die geleidelijk aan wordt afgeschaft. In de nota is echter gekozen voor een ideaal-typisch model van decentralisatie zonder landelijke grenswaarde, maar wel met een richtwaarde, dus een norm die niet afgedwongen kan worden op rijksniveau. De minister vond dit een logisch systeem, want alleen zonder geloof in de geformuleerde waarborgen die natuurlijk allemaal afhankelijk zijn van de werking van het democratisch systeem op provinciaal en lokaal niveau, is de mogelijkheid van terugval nodig. Hij zag dit echter niet zwart-wit en zei dat het zoeken is naar de beste weg.

De minister herhaalde dat het zijn algemene wens is in de komende jaren beleid te decentraliseren waar dat mogelijk is. Omdat beslissingen op een hoog niveau worden genomen, is het overleg dat daaraan vooraf gaat bijzonder gecompliceerd. Decentralisatie is echter niet altijd en overal mogelijk. Sommige beleidsterreinen lenen zich daar meer voor, omdat hun effecten lokaal beperkt zijn, dit geldt bijvoorbeeld voor geluid, maar ook voor stank. In de komende tijd zal worden nagedacht over algemene criteria en maatstaven voor toetsing van de vraag waar wel en waar

minder ruimte is voor bestuurlijke en inhoudelijke decentralisatie. Het beleid is tot nu toe erg gesloten; stank, geluid, water, bodem staan allemaal los van elkaar. De komende jaren zal worden gezocht naar mogelijkheden voor decentralisatie en integratie, maar dan op een zodanige wijze dat de doelstellingen overeind blijven, kunnen worden behaald of zelfs gemakkelijker kunnen worden behaald dan nu het geval is. Desgevraagd merkte hij op dat hij zeker niet pleit voor een volledige ontschotting, maar waar het kan, moet integratie zeker worden nagestreefd. Dit was ook een van de oogmerken van de experimenten stad en milieu. Hij benadrukte het onderscheid tussen leefbaarheid en duurzaamheid, tussen omkeerbaar en onomkeerbaar. Het voorstel in de nota voor een gedecentraliseerd geluidsbeleid heeft meer waarborgen dan het gedecentraliseerde stankbeleid. Als het stankbeleid zonder die waarborgen effectief is, maar er is geen evaluatie van het beleid beschikbaar is, dan mag worden verwacht dat het nieuwe geluidsbeleid nog effectiever zal zijn. Dit neemt niet weg dat het altijd mogelijk zal zijn in bepaalde fasen extra waarborgen in te bouwen, bijvoorbeeld een landelijke grenswaarde ook al past die niet helemaal in het model.

In de nota zijn verschillende onderzoeken voorzien; onderzoeken op het terrein van milieu en gezondheid krijgen daarbij prioriteit. Daarom zal zeker aan de Gezondheidsraad worden gevraagd waar de gezondheidsgrenzen liggen. Het uitgangspunt van dit beleid is overigens de verwachting dat in de praktijk meer benedenwaarts van de grenswaarden zal worden afgeweken dan in de huidige situatie waarin alles tot aan de grenswaarden wordt opgevuld.

De handreiking is in concept gereed en kan desgewenst in die vorm al aan de Kamer worden toegezonden. Over een maand zal de definitieve versie beschikbaar zijn.

In de Europese richtlijn omgevingsgeluid wordt op basis van het groenboek van de Europese Commissie uit 1996 een aantal aanbevelingen verwerkt, waarvoor behoorlijke steun is gevonden in de Unie. De elementen van het beleid voor een gemeenschappelijk omgevingsgeluid zijn de Kamer bekend. Verder komt er een gemeenschappelijke standaardisatie in het kader van de internationale standaardorganisatie voor technische geluidssaspecten. Ook wordt gewerkt aan een Europese dosismaat, dat wil zeggen een gemeenschappelijke rekeneenheid voor de meting van geluid.

De minister zei dat hij achter de stelling in de nota staat, dat het nieuwe beleid voor de overheid budgettair neutraal moet kunnen worden uitgevoerd. Dit laat onverlet dat het wellicht wenselijk is bepaalde capaciteitsondersteuning te financieren. Hij vond ook dat een dergelijke decentralisatie van beleid moet leiden tot een geringere administratieve lastendruk voor bedrijven. De financiële lastendruk is een ander aspect. De gemeentelijke afspraken kunnen natuurlijk vragen om investeringen van de betrokken bedrijven, maar die zijn dan het gevolg van het overleg binnen een gemeente of provincie. Hij kon zich voorstellen dat wordt gekomen tot het zwaluwstaarten van vergunningsprocedures. Hij was het ermee eens dat er niet teveel rapportages moeten worden gevraagd aan de gemeenten. De vele informatie over interne procedures kan op lokaal niveau bijeen worden gevoegd. Natuurlijk moet dit worden gemonitord, maar die monitoring mag niet ontaarden in een zware rapportageplicht van de ene aan de andere publieke laag die uiteindelijk weer naar de Kamer gaat. Veel zal afhangen van het proces binnen de gemeenten zelf. Overigens mogen de kosten en de administratieve lastendruk van de procedures die voortvloeien uit de regelingen op rijksniveau, niet worden onderschat. Een delegatie zonder overmatige rapportageverplichting zal ook tot minder ingewikkelde en minder langdurige procedures leiden. Dat heeft dan financiële gevolgen en misschien ook wel in de personele sfeer,

maar dat is nog niet uitgezocht. De beleidsdoelstelling is dat dit per saldo budgettair neutraal moet kunnen.

Het is zeker niet de bedoeling allerlei regelgeving te organiseren, gekoppeld aan decentralisatie. Om te voorkomen dat mensen hun toevlucht nemen tot andere instanties die daardoor weer te zwaar worden belast, wordt gedacht over de mogelijkheid van instanties en procedures die een zekere mate van bemiddeling bieden als burgers, bedrijven en gemeenten er op lokaal niveau niet helemaal uitkomen. Wellicht kan dan op lokaal niveau met expertise van buiten worden gekomen tot oplossingsgerichte procedures zonder formele beroeps- en bezwaarschriften. Dit kan een interessant complement zijn van decentralisatie gericht op het aanvullen van het democratisch proces. De mogelijkheid om naar de rechter te stappen zal altijd open staan, maar er kunnen ook procedures worden gecreëerd waardoor het minder snel nodig is voor dergelijke procedures te kiezen.

Voor de aanpak door gemeenten van het probleem van laag frequent geluid wordt een richtlijn opgesteld die onder auspiciën van de Nederlandse stichting geluidshinder wordt uitgebracht. De Kamer zal schriftelijk worden meegedeeld wanneer deze richtlijn tegemoet kan worden gezien. De rapportage over de meldingen zal nog voor de behandeling van de begroting aan de Kamer worden toegezonden en zal vergezeld gaan van een redelijke schatting van de datum waarop de richtlijn kan verschijnen. De minister zegde toe dat hij zich ervoor zal inzetten dat dit zo snel mogelijk gebeurt.

Het ALARA-beginsel, zoals dat nu in de Wet milieubeheer is opgenomen, blijft volledig van kracht.

Hij betuigde zijn instemming met de opmerkingen over de ontwikkeling van stiltegebieden. De bedoeling is te komen tot een gedifferentieerd beleid voor stiltegebieden waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen bepaalde categorieën. Hij hoopte in het vervolg van het NMP-III hierop te kunnen ingaan, met name in het kader van het ruimtelijkeordeningsbeleid.

De **voorzitter** stelde vast dat de overgebleven vragen schriftelijk zullen worden beantwoord.

De voorzitter van de commissie,  
Reitsma

De griffier van de commissie,  
De Gier