

Vergaderjaar 1995–1996

22 236

Decentralisatie

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 25 april 1996

Op 24 januari ontvingen wij een schrijven van de griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken met het verzoek de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te informeren over:

- onze visie omtrent decentralisatie op het terrein van het ministerie;
- decentralisatieprojecten bij het ministerie die in de afgelopen drie jaren zijn afgerond;
- de stand van zaken omtrent lopende decentralisatieprojecten op het ministerie; en
- een overzicht van voorgenomen decentralisatieprojecten op het ministerie.

Met dit verzoek wordt uitvoering gegeven aan de aanbeveling van de bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie (Commissie-Franssen) om ministeries periodiek te onderwerpen aan een parlementaire decentralisatietoets.

Aan dat verzoek willen wij bij deze graag voldoen door in deze brief onze visie op decentralisatie uiteen te zetten en u te informeren over de wijze waarop deze binnen ons departement wordt gerealiseerd. Gelet op de bijzondere aandacht van de Commissie-Franssen voor de rol van de inspecties in het kader van de decentralisatie hebben wij daarover een afzonderlijke beschouwing in deze brief opgenomen.

In de bijlage bij deze brief wordt gerapporteerd over een aantal grotere regelgevingsprojecten, waarbij decentralisatie van beleid is geëffectueerd dan wel op het punt staat te worden gerealiseerd.

Visie op decentralisatie

Decentralisatie en deregulering van beleid zijn voor het departement van VROM vertrouwde begrippen. Sinds de jaren tachtig wordt er periodiek uitvoerig aandacht aan besteed in de vorm van verschillende acties. Wij noemen in dit verband de Heroverweging gedecentraliseerde

rijksdiensten (1986), het Heroverwegingsonderzoek naar het ruimtelijk beleid (februari 1989), het Onderzoek naar inspecties door de Algemene Rekenkamer (maart 1990) en de Decentralisatie Impuls (1992). Daarnaast is er – al dan niet in het kader van bestuursakkoorden – regelmatig overleg met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over mogelijkheden onderdelen van het beleid te decentraliseren.

Dit voortdurende streven naar decentralisatie staat steeds in het licht van en wordt getoetst aan de missie van VROM te weten de zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving, welke tot uitdrukking komt in de kernfuncties van het departement:

- de zorg voor een duurzaam milieu;
- een goede ruimtelijke ordening; en
- de beschikbaarheid van voldoende, kwalitatief goede en betaalbare woningen.

Deze zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving is niet een exclusieve opdracht aan VROM als wel aan de overheid in haar geheel en aan de samenleving. Veel verantwoordelijkheden liggen bij andere ministeries, andere overheden, particuliere organisaties, bedrijven en burgers. De opdracht aan VROM is het zorgdragen voor en bewaken van de voortgang van het beleid en het «meedenken» met anderen. VROM moet toezien op de samenhang in de plannen, zonodig initiatieven nemen om doelstellingen te herijken of nieuwe instrumenten in te zetten. De uitvoering van het beleid is meestal een taak van anderen.

De kernvraag voor VROM in het kader van de decentralisatie is hoe wij bestuurlijk en politiek tot een duurzaam ingerichte samenleving komen.

Voor ons staat vast dat mensen – dus ook bestuurders – zich verantwoordelijk zullen gedragen als zij ook werkelijk verantwoordelijk zijn. Dat is de basis van onze democratie en dat is ook de basis van het doelgroepenbeleid van VROM. Zo'n benadering vereist dat de rijksoverheid, binnen nationale doelen normstellingen, afstand bewaart. Dat betekent soms het accepteren van keuzen die minder gelukkig zijn, maar de ervaring leert dat de verantwoordelijke overheden zich in het algemeen zeer goed bewust zijn van hun sturende taak.

Individueen en bedrijven zijn steeds beter geïnformeerd, vormen een eigen mening en ontwikkelen een eigen houding over belangrijke maatschappelijke onderwerpen. Het appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid blijkt veelal effectiever dan sturing door regelgeving.

Burgers en bedrijven veranderen verrassend snel hun gedrag, als zij ervan overtuigd zijn dat dat nodig is. Dan kan er veel, zelfs als de mogelijkheden beperkt zijn.

Deze benadering stelt ook eisen aan de totstandkoming en de legitimatie van beleid. Het is niet goed mogelijk om in de samenleving via communicatie een draagvlak voor beleid te creëren als dat beleid niet in goede samenspraak met de samenleving wordt ontwikkeld. Met andere woorden: beleid moet een produkt zijn van communicatie, niet andersom. Maatschappelijk gedragen beleid is effectiever dan technisch optimaal beleid.

Realisatie

Op basis van deze visie wordt door VROM gestalte gegeven aan de ontwikkeling van het beleid. In die context moet ook het streven naar de decentralisatie van dat beleid worden beschouwd. Het gaat dan niet – zoals in de vraagstelling van de vaste commissies lijkt te zijn besloten – om concrete projecten die uitsluitend decentralisatie tot doel hebben, maar veeleer om een departementsbrede attitude het beleid zodanig vorm te geven dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het beleid

gelegd wordt bij de bestuurslaag die het best daarvoor is toegerust. Uiteraard bestaan voor die keuze geen objectieve en voortdurend geldende maatstaven. Een dergelijke veronderstelling zou immers voorbij gaan aan de maatschappelijke dynamiek en de beleidslevenscyclus van beleid. Er kunnen zich vraagstukken voordoen die in aanzet eerst op centraal niveau moeten worden aangepakt. Dit betekent dat rond decentralisatievraagstukken zich veelal een «wetmatige» spanning voordoet. VROM wordt regelmatig aangesproken op haar verantwoordelijkheid ten aanzien van haar kerntaken, ontwikkelt daarvoor beleid en reserveert dan geld voor de uitvoering daarvan op haar begroting. Naarmate het beleid verder wordt geïnternaliseerd door provincies en gemeenten nadert vervolgens het moment dat mogelijkheden tot decentralisatie worden verkend en de desbetreffende middelen – aanvankelijk veelal geoormerkt – aan provinciale of gemeentelijk overheden ter beschikking worden gesteld. Tenslotte kan de beleidsuitvoering en de financiering daarvan vaak geheel aan deze overheden worden overgelaten. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook provincies en gemeenten de mate waarin beleid gedecentraliseerd kan worden vanuit hun eigen positie vaak verschillend taxeren. In ons periodiek overleg met het IPO en de VNG is dit vraagstuk voor de verschillende beleidsonderdelen dan ook een permanent onderwerp van gesprek. De vraag tot welk niveau decentralisatie van concrete overheids-taken kan gaan, zal mede kunnen worden beantwoord aan de hand van de resultaten van de gesprekken die binnenkort zullen worden gevoerd over de VNG-nota «Toekomstige positie van de gemeenten; de taken» en de toegezegde IPO-nota over provinciale taken.

Een alom bekend voorbeeld van dit proces is het inmiddels in hoge mate gedecentraliseerd beleidsterrein van de stads- en dorpsvernieuwing; een beleidsterrein dat in de jaren zeventig nog grotendeels gezien werd als een rijksverantwoordelijkheid. Sinds 1985 is het Stadsvernieuwingfonds operationeel, tot tevredenheid van zowel rijk als gemeenten. Decentralisatie is vanaf de introductie uitgangspunt geweest. Normen en prestatie-eisen zijn zeer ruim waardoor op lokaal niveau door een gemeente maatwerk geleverd kan worden. Hiertegenover staat een rapportageplicht. De inhoudelijke sancties zijn in verhouding gering, het eigen belang van de gemeente bij een adequate stadsvernieuwing groot.

Een soortgelijke aanpak is ook gekozen bij de vormgeving van de Vinex, waar door middel van afzonderlijke convenanten met de stedelijke gebieden en de provincies de uitvoeringsgaranties voor de realisering van het ruimtelijk beleid tot het jaar 2005 zijn vastgelegd.

Voortbouwend op deze aanpak hebben wij besloten in het kader van de actualisering van de Vinex ruimschoots te investeren in de voorbereiding van deel 1 van de pkb en in het draagvlak daarvoor bij provincies en gemeenten. Wij streven er naar dat dit beleidsvoornemen van het kabinet de uitkomst zal zijn van gemeenschappelijk overleg. Daarom is gekozen voor een open planproces, waarin door middel van regelmatig bestuurlijk overleg gezamenlijk wordt gezocht naar oplossingen voor ruimtelijke vraagstukken en de uitvoeringsaspecten die daarmee samenhangen. Trefwoorden voor de actualisering zijn globaal en uitvoeringsgericht. De globaliteit doet recht aan de eigen afwegingsruimte die provincies en (samenwerkende) gemeenten toekomt. Met de uitvoeringsgerichtheid wordt beoogd de betrokken overheden en investeerders zekerheid te bieden voor een evenwichtige realisering van het ruimtelijk beleid. Gezien de samenhang met en de relaties van het ruimtelijk beleid met beleid van andere departementen vergt deze benadering wel een bredere aanpak dan alleen het eigen departement.

Over de samenwerking bij de aansturing van het milieubeleid van de verschillende overheden werden eind 1994 belangrijke afspraken gemaakt tijdens een conferentie in Nunspeet waaraan werd deelgenomen door bestuurlijke delegaties van VROM, de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse gemeenten. De belangrijkste conclusies waren:

- essentieel voor de uitvoering van het milieubeleid is dat aan de uitvoerders voldoende ruimte wordt gegeven om prioriteiten te stellen; er moet een omslag plaatsvinden van «opdragen van de uitvoering» naar «overlaten van beleid» binnen door het rijk vastgestelde kaders;
- afwijking van normen kan acceptabel zijn wanneer wordt aangetoond dat in samenhang daarmee ook (evenredige) milieuwinst wordt geboekt; dit geldt vooral voor die effecten die lokaal kunnen worden afgewogen; dergelijke afwijkingen moeten openbaar worden verantwoord;
- er moet een verschuiving plaatsvinden van beleidsvorming naar facilitering; en
- er moet één samenhangend systeem van monitoring en verslaglegging komen; naarmate dit beter lukt, is tweedelijns toezicht minder noodzakelijk.

Deze conclusies worden in onderling overleg uitgewerkt. Op een aantal terreinen heeft dit al tot resultaten geleid. Voorbeelden zijn de rapportage Stad & Milieu en afspraken over een coördinatiestructuur voor milieubeleidsmonitoring.

De rol van de VROM-inspecties

Door de Commissie-Franssen is afzonderlijke aandacht gegeven aan de rol van de rijksinspecties in het kader van de decentralisatie. Daarom willen wij in deze rapportage daar ook in het bijzonder op in gaan. Zoals vermeld is dit onderwerp uitvoerig aan de orde geweest bij de Decentralisatie Impuls (1992).

In de afgelopen jaren hebben zich een aantal wijzigingen bij de VROM-inspecties voltrokken die passen binnen de aanbevelingen van de Commissie-Franssen.

Door de VROM-inspecties provinciegrensoverschrijdend te organiseren en samen te huisvesten in 8 regionale kantoren is de onderlinge afstemming van de beleidsterreinen aanzienlijk verbeterd en concentreren de inspecties zich op doorwerking van de hoofdlijnen van rijksbeleid. De bemoeienis met het eigen beleid van provincies is hierdoor ook verminderd.

In het kader van de verdergaande decentralisatie zijn bovendien de uitvoerende taken van de regionale directies volkshuisvesting overgebracht naar de provincies. Deze directies hebben nu uitsluitend een inspectietaak, hetgeen ook in de naamgeving tot uitdrukking is gebracht. Op het terrein van de milieu-inspectie is in het verleden een belangrijk deel van de controle op de naleving van de Wet chemische afvalstoffen overgebracht naar de provincies.

Voor wat betreft de taakvervulling van de VROM-inspecties wordt er door ons scherp op toegezien dat deze worden uitgeoefend in het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is ook het uitgangspunt in het periodiek overleg dat wij voeren met het Interprovinciaal Overleg over het functioneren van de VROM-inspecties. In het kader van deze brief willen wij die positie van de inspecties nog eens markeren.

Voor wat betreft de handhaving van het beleid is het uitgangspunt dat de primaire verantwoordelijkheid berust bij het gezag dat voor de uitvoering bevoegd is.

Dit zijn in de meeste gevallen de provincie of de gemeente. De uitvoerende organen van deze overheden zijn belast met het eerstelijns-

toezicht en worden daarin democratisch gecontroleerd door respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad. De minister van VROM is echter uiteindelijk politiek verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de uitvoering van anderen.

Uitoefening van tweedelijns toezicht ten behoeve van deze ministeriële verantwoordelijkheid is hiermee onlosmakelijk verbonden. Door de Algemene Rekenkamer is hier ook op gewezen (Onderzoek naar inspecties door de Algemene Rekenkamer; 1990). De VROM-inspecties hebben deze taak als een permanent buiten het eerstelijns bestuur staand objectief orgaan. Dit betekent dat voor wat betreft de handhaving van het beleid de inspecties zich in het algemeen beperken tot het tweedelijns toezicht op het provinciaal handhavingsbeleid. Voor wat betreft de toegelaten instellingen ligt er tevens een uitdrukkelijke taak in het tweedelijns toezicht op gemeenten.

Uitzondering op deze algemene regel vormen slechts gevallen waarin het rijk primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, zoals bijvoorbeeld de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen, toezicht op de naleving van de milieuregelgeving op geclassificeerde defensie-inrichtingen, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Waterleidingwet en de Kernenergiewet, of waar het rijk directe grote financiële belangen heeft. Bij dit laatste kunnen als voorbeelden het landelijk huurbeleid en de woonruimteverdeling worden genoemd.

In het kader van het toezicht is door de Commissie-Franssen ook nog gewezen op de rol van het rijk op het bewaken van het stelsel van de wet en het functioneren van het eerste lijns toezicht. De commissie noemt dit een vorm van meta-toezicht. Bij VROM wordt deze taak opgevat als één van de «oog- en oorfuncties» van de inspecties. In dat verband zijn de inspecties een essentieel onderdeel van de communicatie tussen het departement en de provincies en gemeenten. Van de inspecties wordt verwacht dat zij vanuit de praktijk adviseren over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van voorgenomen beleid en regelgeving en dat zij bijdragen aan de evaluatie van de praktische werking daarvan. Mede omdat beleid betrekking kan hebben op de rol van provincies en gemeenten en omdat de minister zich op dit punt een objectief oordeel moet kunnen vormen, is deze advisering onontbeerlijk bij het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Samenvatting

In onze optiek is decentralisatie een van de middelen om de kernfuncties van VROM te kunnen waarmaken. Het appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid van besturen en burgers blijkt veelal effectiever dan sturing van bovenaf.

Beleid moet een produkt zijn van communicatie, niet andersom. Dat betekent niet dat de missie van VROM, te weten de zorg voor de duurzame kwaliteit van de leefomgeving, verloochend zou mogen worden.

Het voortdurende streven naar decentralisatie moet steeds aan die missie en de daarbij behorende ministeriële verantwoordelijkheid worden getoetst. Voor VROM is decentralisatie dus geen doel op zich zelf, maar een middel om het beleid op een effectieve wijze te implementeren. Daarom wordt bij de vormgeving van het beleid en de regelgeving steeds bezien op welke wijze de verantwoordelijkheid voor de uitvoering op een

zo decentraal mogelijk niveau kan worden neergelegd. In de bijlage bij deze brief is aangegeven op welke wijze dit concreet wordt ingevuld.

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

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
D. K. J. Tommel

I. Overzicht van afgeronde decentralisatieprojecten*Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH)*

Dit besluit (d.d. 1 januari 1993) regelt de toelating en de taken van, alsmede het toezicht op toegelaten instellingen. De basis hiervan werd gelegd in de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig. Decentralisatie was een centraal uitgangspunt in deze nota. Gelet op het feit dat de prestaties van toegelaten instelling het best kunnen worden beoordeeld tegen het licht van de lokale omstandigheden is er in het BBSH toe over gegaan de beoordeling van de prestaties van de corporaties in eerste instantie door de gemeenten te laten plaatsvinden.

Huisvestingswet

Per 1 januari 1993 is de uitvoering van de Huisvestingswet volledig naar de provincies gedecentraliseerd. In de praktijk betreft dit voornamelijk de woonruimteverdeling en het toezicht. Hiermee is de decentralisatie die reeds in de Woonruimtetwet was opgenomen verder uitgebouwd.

Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS)

Het BWS 95 vindt zijn beleidsmatige grondslag in twee documenten, de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig en de reactie op het Trend-rapport 1992 oftewel de Trendbrief. Het BWS 95 geeft uitvoering aan het decentralisatiebeleid zoals dat in de nota Volkshuisvesting in de jaren negentig is uitgezet. Er is gekozen voor een verregaande verschuiving in verantwoordelijkheden van het Rijk naar provincies (samenwerkende) gemeenten, verhuurders, woonconsumenten en andere partijen. In de evaluatie van het BWS blijkt dat de gemeenten deze regeling overwegend als positief ervaren.

Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS)

Als opvolger voor het grondkosteninstrumentarium is per 1995 het BLS van kracht. Op basis van een zekere mate van deregulering (het BLS werkt voor de subsidieberekening met normbedragen) wordt aan BON-regio's, bij BLS II aan provincies, een bijdrage in de grondkosten verstrekt. Door de ontvanger dient een prestatieverklaring te worden afgegeven. Het oormerken van bedragen en de controle van grondexploitatie kan daarmee achterwege blijven. Voor het toekomstige BLS wordt gedacht aan een nog grotere bestedingsvrijheid. Zo wordt voor de periode van de actualisering Vinex (2005–2010) gedacht aan een verdere integratie van geldstromen voor de lokatieontwikkeling.

Stimuleringsregeling duurzaam bouwen (DUBO)

Zeer recent (1996) is de stimuleringsregeling DUBO geïntroduceerd. Het betreft hier een tijdelijke subsidieregeling voor DUBO-voorzieningen in de bestaande voorraad. De BWS-regio's zijn de budgethouders van de regeling. Binnen veel regio's wordt het budget en de uitvoering van de regeling doorgedecentraliseerd naar de gemeenten. Binnen de door VROM opgestelde kaders hebben zij vrijheid van toekenning. Op deze wijze kan maatwerk naar de burger toe geleverd worden.

Wet Voorzieningen Gehandicapten

Per 1 januari 1994 is de Wet Voorzieningen Gehandicapten ingevoerd. Woningverbetering voor gehandicapten is daarbij overgeheveld naar de gemeenten, de budgetten zijn in het gemeentefonds gestort.

Sanering industrielawaai

In 1994 is een bestuursovereenkomst afgesloten tussen VROM en het IPO. Bij die overeenkomst is vastgelegd, dat de provincies de saneringsprogramma's industrielawaai opstellen. VROM toetst die programma's slechts marginaal en geeft vervolgens de formele beschikkingen af (wettelijke taak van de Minister van VROM). De provincies dragen aansluitend zorg voor de feitelijke sanering.

Voor deze activiteiten van de provincies is door VROM geld beschikbaar gesteld: f 1 mln voor de financiering van het IPO-projectbureau, f 33 mln voor het opstellen van de saneringsprogramma's en f 71 mln voor een bijdrage aan het realiseren van de sanering zelf.

De saneringsprogramma's moeten uiterlijk 31 december 1997 bij VROM zijn ingediend. Deze streefdatum maakt een herziening van de wet – teneinde de ministeriële bevoegdheid te kunnen decentraliseren – niet meer zinvol, gezien de tijdsduur van de procedure om een wetwijziging door te voeren. In 2002 moeten de saneringsmaatregelen zijn uitgevoerd.

Overheveling milieubijdragen naar het Provinciefonds

In het kader van de Decentralisatie-impuls werd per 1 januari 1994 een aantal bijdrageregelingen overgeheveld van de VROM-begroting naar de begroting van het Provinciefonds. Voor wat het milieubeleid betreft ging het om het volgende:

- een structureel budget van f 28,9 miljoen, dat bestemd was voor inrichtinggebonden taken, waaronder de uitvoering van de tussen het rijk en de provincies afgesloten bestuursovereenkomst over het op adequaat niveau brengen van vergunningverlening en handhaving;
- een structureel budget van f 3,2 miljoen voor apparaatskosten, verbonden aan procedures voor milieu-effectrapportage (daarnaast werd een kleiner bedrag overgeheveld naar het Gemeentefonds);
- een structureel budget van f 2,4 miljoen voor natuuren milieueducatie (waarvan f 1,0 miljoen afkomstig was van de begroting van het ministerie van LNV).

II. Overzicht van lopende decentralisatieprojecten

Knelpuntenbudget ouderenhuisvesting

In het kader van de decentralisatie-impuls is in 1992 besloten de middelen van het VROM-budget «Knelpunten ouderenhuisvesting» waaruit de tijdelijke liftenregeling is betaald, met ingang van 1 januari 1996 te decentraliseren. Op die datum heeft overheveling naar de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken plaatsgevonden ten behoeve van een storting in het Fonds Sociale Vernieuwing. Dit fonds gaat per 1 januari 1997 op in het Gemeentefonds.

In het Algemeen Overleg over ouderenhuisvesting van 15 februari 1996 met de vaste commissies van VROM en VWS is door de Tweede Kamer de wens uitgesproken de desbetreffende middelen blijvend te oormerken. Conform de toezegging aan de Kamer hierover, zal in overleg met de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken worden bezien op welke wijze aan deze wens tegemoet kan worden gekomen.

MDW-project Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer

In het kader van het project Marktwerving, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW) verscheen in juni 1995 een rapport van de werkgroep Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Daarin werd onder andere aanbevolen een deel van de bedrijven waarvoor de gemeenten bevoegd gezag zijn en die nu nog vergunningplichtig zijn, onder de

werking van algemene regels te brengen, waardoor de vergunningplicht komt te vervallen en alleen een meldingsplicht resteert. Het aandeel van de vergunningplichtige bedrijven zal daarbij dalen van 45% tot 25%. Een andere aanbeveling was om de algemene regels te flexibiliseren om de gemeenten meer ruimte te geven voor een op de lokale omstandigheden toegesneden aanpak.

De minister van VROM heeft de Tweede Kamer bij brief van 10 juli 1995 (Tweede Kamer, 1994–1995, 24 036, nr. 6) meegedeeld dat het kabinet de aanbevelingen van de werkgroep overneemt. De vaste commissie voor VROM heeft op 8 november 1995 hiermee ingestemd. Inmiddels is begonnen met de implementatie van de genomen besluiten. Daarbij worden bestaande a.m.v.b.'s grondig herzien en nieuwe a.m.v.b.'s opgesteld. De gemeenten worden regelmatig over de voortgang geïnformeerd.

Besluit geluidbelasting grote respectievelijk kleine luchtvaartterreinen

Momenteel is een wijziging van het Besluit geluidsbelasting grote luchtvaartterreinen in voorbereiding. Voorgesteld wordt bepaalde bevoegdheden van de minister van VROM te decentraliseren naar de provincies. Daarbij gaat het om de vaststelling van de hogere waarden die nodig zijn om onder bepaalde omstandigheden nog nieuwbouw van woningen binnen de 35 Ke–45 Ke-geluidscontour rondom de grotere luchtvaartterreinen en de militaire luchtvaartterreinen toe te laten. De provincie kan als toezichthouder op het planologisch beleid van de gemeente beter beoordelen in welke gevallen een gemeentelijk verzoek in deze redelijkerwijze kan worden gehonoreerd.

Het Besluit geluidsbelasting kleine luchtvaart zal op vergelijkbare wijze worden gewijzigd, zodat de provincie het bevoegd gezag wordt voor de vaststelling van hogere waarden voor nieuwbouw binnen de geluidszones van alle luchtvaartterreinen.

Vooruitlopend hierop zijn bij besluit van 6 maart 1995, Stb. 132, het Besluit zonering buitenlandse luchtvaartterreinen Noord- en Midden-Limburg en het Besluit buitenlands luchtvaartterrein Zuid-Limburg gewijzigd in die zin dat gedeputeerde staten de bevoegdheid hebben hogere waarden vast te stellen voor de maximaal toelaatbare geluidbelasting.

Stad & milieu

De Tweede Kamercommissie voor VROM heeft op 14 februari 1996 ingestemd met het voorstel van de minister van VROM over de Stad & Milieu-benadering, die een antwoord wil geven op de «paradox van de compacte stad»: compacte verstedelijking heeft op macroniveau milieuvordelen zoals ruimtebesparing en mobiliteitsbeperking, maar kan op microniveau op gespannen voet staan met de kwaliteit van het woon- en leefmilieu.

De Stad & Milieu-benadering legt in belangrijke mate de verantwoordelijkheid bij de gemeenten voor het in een zo vroeg mogelijk stadium integreren van de milieu-aspecten in het planproces en voor het maximaal benutten van de beleidsruimte die de bestaande milieuregels reeds bieden. Indien desondanks een optimale stedelijke kwaliteit door milieuregels wordt belemmerd, kan afwijking van die regels onder bepaalde omstandigheden en voorwaarden acceptabel zijn. Thans wordt gewerkt aan de uitwerking en uitvoering van het plan van aanpak dat in het rapport Stad & Milieu was opgenomen, en aan de voorbereiding van een aantal experimenten met de Stad & Milieu-benadering die aan de definitieve juridische verankering vooraf zullen gaan.

Uitbreiding artikel 18a Wet op de Ruimtelijke Ordening

In de praktijk komt het regelmatig voor dat aanvragen voor een vrijstelling van het geldende bestemmingsplan op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) het lokale niveau niet of nauwelijks overschrijden, maar wel de reikwijdte van artikel 18a van de WRO te boven gaan. In deze situaties is het volgen van de artikel 19-procedure, met ondermeer het horen van de inspecteur van de ruimtelijke ordening en de vereiste verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten, relatief zwaar.

Om deze reden is in het wetsvoorstel tot wijziging van de WRO het toepassingsbereik van artikel 18a verruimd. Voorheen was de vrijstelling op grond van artikel 18a van de WRO gekoppeld aan de omvang van de gewenste activiteit, te weten «gedeeltelijke veranderingen of vernieuwingen van bouwwerken» of de «oprichting van bouwwerken van beperkte betekenis». Met de nu voorgestelde wijziging wordt het criterium: voorgenomen afwijkingen van het bestemmingsplan van geringe planologische betekenis. Het gaat dus om vrijstellingen die het lokale ruimtelijk beleid niet te boven gaan. Met deze regeling zal de beleidsvrijheid van gemeenten aanzienlijk kunnen worden verruimd.

Verklaring van geen bezwaar bij artikel 19-vrijstelling

In de wijziging van de vrijstellingsprocedure van artikel 19 van de WRO wordt voorgesteld dat gedeputeerde staten in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen burgemeester en wethouders in kennis kunnen stellen dat een verklaring van geen bezwaar niet vereist is.

Met deze wijziging krijgen gemeenten binnen tevoren aangegeven grenzen een ruimere beleidsvrijheid en wordt het toezicht op het lokale ruimtelijke beleid ingeperkt.

Wijziging Wet voorkeursrecht gemeenten

De in februari 1996 door de Tweede Kamer aangenomen wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten bevat een tweetal bepalingen waarin het toezicht op het gemeentelijk handelen is geschrapd. Dit betreft ten eerste het laten vervallen van het goedkeuringsvereiste van gedeputeerde staten in geval een gemeente een tijdelijk voorkeursrecht op basis van een structuurplan met een jaar wil verlengen. Ten tweede is vestiging van een tijdelijk voorkeursrecht door de Kroon op verzoek van de gemeenteraad niet meer aan de orde. De gemeenteraad zal in de toekomst zelfstandig een tijdelijk voorkeursrecht kunnen vestigen.

Door een amendement van de Tweede Kamer is op dit oorspronkelijke voorstel van de regering evenwel een beperking aangebracht. Slechts gemeenten die zelfstandig of samen met andere gemeenten blijkens nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid uitbreidingscapaciteit is toegedacht of gegeven, mogen het voorkeursrecht toepassen. In gevallen waarin een zodanige capaciteit (nog) niet is toegedacht of toegekend, kan geen voorkeursrecht worden gevestigd dan nadat van gedeputeerde staten vooraf een verklaring van geen bezwaar is verkregen.

III. Overzicht van voorgenomen decentralisatieprojecten

Beleidsvernieuwing bodemsanering

In 1994 werd de Interimwet bodemsanering geïntegreerd in de Wet bodembescherming. De nieuwe regeling voorzag reeds in een aantal vereenvoudigingen voor de provincies en de gemeenten ten opzichte van de voorheen geldende bodemsaneringsregelingen.

Geconcludeerd is dat de uitvoeringspraktijk vraagt om nog verder

gaande aanpassingen en vereenvoudigingen, zonder dat overigens de inzet van een kwalitatief goede en schone bodem ter discussie staat. Hiertoe is eind 1995 in nauw overleg tussen het ministerie van VROM, het IPO, de VNG en de UvW het project Beleidsvernieuwing bodemsanering (BEVER) gestart. Het plan van aanpak van het project is inmiddels vastgesteld. Het is de bedoeling het project medio 1997 af te ronden.

Medio 1996 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de eerste resultaten, waaronder de knelpunten die op korte termijn kunnen worden opgelost.

Als eerste fase van het project BEVER is per 1 januari 1996 al een wijziging van de Bijdrageregeling Wbb tot stand gekomen. Hierin zijn procedurele vereenvoudigingen opgenomen met betrekking tot de toetsing vooraf van omvangrijke gevallen en tot de bevoorschotting en de verantwoording van projecten.

Modernisering instrumentarium geluidhinder

In twee elkaar aanvullende projecten wordt met alle betrokken partijen gewerkt aan een modernisering van het instrumentarium voor het geluidbeleid. Het project MDW, dat is geïnitieerd door het kabinet, zal medio 1996 onder meer een advies opleveren over herziening van de geluidregelgeving. Tegelijkertijd is door VROM het project Modernisering Instrumentarium Geluidbeleid gestart, waarin dit advies nader wordt uitgewerkt en aangevuld.

In deze projecten wordt het gehele scala van geluidregelingen grondig tegen het licht gehouden. Uitgangspunt is te bezien of, en op welke wijze, de doelstellingen van het geluidbeleid op een meer doeltreffende wijze kunnen worden verwezenlijkt.

De gewenste bevoegdhedenverdeling tussen de overheidslagen is in beide projecten nadrukkelijk aan de orde. In de nieuw te ontwikkelen systematiek worden de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de geluidhinderpreventie en -bestrijding, op grond van het subsidiariteitsbeginsel, zoveel mogelijk gedecentraliseerd. In veel gevallen (woningbouw, bedrijfsvestiging en -uitbreiding, aanleg van gemeentelijke infrastructuur, vergunningverlening e.d.) zal dit het gemeentelijke niveau betreffen. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt om verantwoordelijkheden en bevoegdheden neer te leggen op het bestuurlijke niveau dat het dichtst bij de op te lossen problemen staat (in dit geval de geluidhinderproblematiek in relatie tot verbetering van het lokale woon- en leefklimaat). Andere vraagstukken zijn:

- kan de administratieve lastendruk voor gemeenten en bedrijven verminderd worden met behoud of verbetering van milieurendement en vergroting van flexibiliteit?;
- hoe kan marktwerking en zelfregulering binnen het geluidbeleid versterkt worden?;
- kan het tamelijk ingewikkelde normstellingsbouwwerk in de Wet geluidhinder eenvoudiger worden gemaakt? Kan worden gedifferentieerd in de normstelling om een gebiedsgerichte aanpak mogelijk te maken?;
- is het mogelijk om te komen tot één universele geluidsdosismaat voor de diverse bronnen van geluid?

Binnen een termijn van anderhalf à twee jaar moeten de voorstellen voor een nieuw geluidinstrumentarium zijn vastgelegd in een nota aan de Tweede Kamer. Daarna volgt nog het wetgevingstraject. Nieuw instrumentarium zal naar verwachting rond het jaar 2000 van kracht kunnen zijn.

Sanering geluidhinder verkeerslawaaai

Bij de sanering van verkeerslawaaai gaat het om maatregelen aan de bron, in de overdracht of om maatregelen aan de gevel van de woningen, en wel in die volgorde.

Voor gevelisolatie bestaat op dit moment een budgetregeling, die de gemeente reeds een grote mate van beleidsvrijheid geeft, doch waarbij de formele beschikkingsbevoegdheid en de financiering (controle over de jaarbudgetten achteraf) geheel bij het Rijk ligt.

Beoogd wordt deze betrokkenheid van het Rijk af te bouwen. Inmiddels is een inventarisatie gemaakt van de nog te saneren woningen via gevelisolatie. De door de gemeenten ingezonden gegevens worden op dit moment bewerkt. Hiermee ontstaat een compleet beeld van de resterende saneringstaakstelling bij gevelisolatiemaatregelen.

Met die gegevens kan dan vervolgens het bestuurlijk overleg met de gemeenten worden ingegaan. Beoogd wordt te komen tot een situatie waarin de gemeenten zelf alle beleids- en beschikkingsbevoegden en de daarmee samenhangende financiële verantwoordelijkheid krijgen overgedragen. Voor de financiering van deze gemeentelijke taak door het Rijk is de keuze nog niet gemaakt. Gedacht kan worden aan een budgetafsprake lump-sum of storting in een fonds (bijv. in het gemeentefonds). VROM streeft ernaar een en ander zo snel mogelijk te realiseren.

Bij bronmaatregelen en overdrachtsmaatregelen geldt evenzeer dat het Rijk nu bepaalt en betaalt. Echter het gaat om duidelijk geringere budgetten, terwijl de kosten per project groot zijn. Decentralisatie zal leiden tot een onaanvaardbare versnippering van het budget en stilstand in de saneringsoperatie. Daarom wordt bij deze maatregelkeuzes gezocht naar een oplossing die de administratieve procedures sterk kan vereenvoudigen. Uitgangspunt daarbij is, dat VROM niet meer noodzakelijk deel wil uitmaken van de procedure. De oplossingsrichting staat evenwel nog niet vast.

Wijziging Luchtvaartwet

In studie is een algehele herziening van de Luchtvaartwet. Ten aanzien van het onderdeel aanwijzing luchtvaartterreinen wordt bezien of de bevoegdheid tot aanwijzing van de kleine luchtvaartterreinen kan worden toegekend aan de provincies in plaats van aan de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Met name bij de kleine luchtvaart pleegt het (bestuurlijk) oordeel van de regio zwaar te tellen.