



De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren

Het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving door de lokale overheid vanwege het proces van decentralisatie, in het bijzonder de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit

Masterthesis:
Master Environmental & Infrastructure Planning

Begeleiders:
Dr. M.E. Bouwman
Drs. J. Visser

Auteur:
Henk Maas: S1306529



Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
20 oktober 2005

RuG

Documentatiepagina

- Afstudeerscriptie Rijksuniversiteit Groningen
- Titel rapport De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren.
- Subtitel Het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving door de lokale overheid vanwege het proces van decentralisatie, in het bijzonder de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit.
- Auteur H. Maas
Datum publicatie 20 oktober 2005, Groningen / Winschoten
Begeleiders RUG Dr. M.E. Bouwman; Drs. J. Visser
- Abstract Mijn afstudeeronderzoek *'De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren'* voor de Master Environmental & Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit van Groningen is enerzijds een planologisch onderwerp omdat ruimtelijk beleid per definitie planologisch is. Anderzijds heeft het een milieutechnisch karakter omdat juist milieutechnische aspecten vaak conflicteren met ruimtelijk beleid. Deze conflicten bestaan ook vaak tussen verschillende sectoren van overheden op diverse niveaus. Hier werkt de afdeling Ruimtelijke Ordening vaak slecht samen met de afdeling Milieu. De laatste jaren is hierin wel een grote verbetering te zien, mede door pogingen als de Experimentenwet - Stad & Milieu - en het ROM beleid. Het decentraliseren van beleid loopt als een rode draad door de hele Wet Ruimtelijke Ordening van 1965. Het idee hierachter is dat lokale overheden beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden en daardoor beter in staat worden geacht de juiste belangenafweging te maken. Doordat Nederland in Europees verband steeds meer te maken krijgt met regelgeving van bovenaf, werkt dit door naar lokale overheden. Deze krijgen in toenemende mate te maken met nieuwe wet- en regelgeving welke zij dienen te integreren in het lokale ruimtelijke planningproces. Niet alle gemeenten zijn in staat om de door het proces van decentralisatie geboden ruimte te benutten. Hierdoor grijpt de Raad van State steeds vaker in, op initiatief van derden. Enerzijds komt dit doordat gemeenten de hen toebedeelde taken niet naar behoren uitvoeren. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de prioriteiten die gemeenten stellen, maar ook vanwege ontbrekende deskundigheid of zelfs veronachtzaming van bestaande regelgeving. Anderzijds komt dit door de steeds mondiger burgers en instanties die te pas en te onpas (Europese) regelgeving gebruiken en soms zelfs misbruiken om plannen van overheden te dwarsbomen. Het doel van dit onderzoek is om helder te maken welke capaciteiten - menskracht en deskundigheid - gemeenten bezitten om het beoogde doel van decentralisatie te halen. Daarmee verschaft dit onderzoek inzicht onder welke condities het decentralisatiebeleid kan leiden tot de beoogde doelen die leiden tot een beter bestuur. De Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit, die vertaald is naar de Nederlandse wetgeving in het Besluit Luchtkwaliteit, dient in dit onderzoek als praktijkvoorbeeld aan de hand waarvan zaken verduidelijkt kunnen worden.
- Trefwoorden Luchtkwaliteit, decentralisatie, beleidsruimte, fijn stof, capaciteit, stikstofdioxide, lokale overheid

Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Hoofdstuk 1 De capaciteiten van gemeenten	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Het effect van decentralisatie op het lokale ruimtelijke planningproces	12
1.3 De grenzen aan de capaciteiten van de lokale overheid	14
1.4 Onderzoeksvraag	15
1.5 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2 Decentralisatie onder de loep genomen	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Het proces van decentralisatie	19
2.3 Communicatie en bestuurlijke verhoudingen	27
2.4 Resumé	29
Hoofdstuk 3 Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit en de doorwerking naar de diverse bestuurslagen	31
3.1 Inleiding	31
3.2 De Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit	32
3.3 De systematiek van de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit	33
3.4 De implementatie van het Besluit luchtkwaliteit op diverse bestuursniveaus	37
3.5 Resumé	39
Hoofdstuk 4 De opzet van het onderzoek	41
4.1 Inleiding	41
4.2 Raad van State	41
4.3 Capaciteiten van gemeenten; menskracht en deskundigheid	42
4.4 Vacatureanalyse	43
4.5 Synthese van de bevindingen	43
Hoofdstuk 5 Analyse van uitspraken van de Raad van State in zaken betreffende de luchtkwaliteit	45
5.1 Inleiding	45
5.2 Verantwoording van de analyse	45
5.3 Overzicht van de uitspraken van de Raad van State	46
5.4 Generalisatie	53
5.5 Resultaten van de analyse	54
5.6 Resumé	55

Hoofdstuk 6 Analyse van data verkregen uit enquête gehouden onder gemeenten	57
6.1 Inleiding	57
6.2 Verantwoording enquête	58
6.3 Analyse van de antwoorden uit de enquête	59
6.4 Het verband tussen gemeentegrootte en capaciteiten van gemeenten	71
6.5 Resumé	72
Hoofdstuk 7 De vacatureanalyse	73
7.1 Inleiding	73
7.2 Vacatureanalyse	73
7.3 Resumé	75
Hoofdstuk 8 De synthese van de bevindingen	77
8.1 Inleiding	77
8.2 De synthese	77
8.3 Evaluatie van de enquête met het hoofd beleidsontwikkeling van de gemeente Groningen	81
8.4 Resumé	82
Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen	83
9.1 Inleiding	83
9.2 Conclusies	83
9.3 Stellingen	84
9.4 Aanbevelingen	86
9.5 Slotconclusie	87
Literatuur	89
Internetbronnen	91
Interviews	92
Bijlagen	93

Voorwoord

Mijn afstudeeronderzoek *'De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren'* voor de Master Environmental & Infrastructure Planning aan de Rijksuniversiteit van Groningen is enerzijds een planologisch onderwerp omdat ruimtelijk beleid per definitie planologisch is. Anderzijds heeft het een milieutechnisch karakter omdat juist milieutechnische aspecten vaak conflicteren met ruimtelijk beleid. Deze conflicten bestaan ook vaak tussen verschillende sectoren van overheden op diverse niveaus. Hier werkt de afdeling Ruimtelijke Ordening vaak slecht samen met de afdeling Milieu. De laatste jaren is hierin wel een grote verbetering te zien, mede door pogingen als de Experimentenwet - Stad & Milieu - en het ROM beleid. Het decentraliseren van beleid loopt als een rode draad door de hele Wet Ruimtelijke Ordening van 1965. Het idee hierachter is dat lokale overheden beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden en daardoor beter in staat worden geacht de juiste belangenafweging te maken.

Doordat Nederland in Europees verband steeds meer te maken krijgt met regelgeving van bovenaf werkt dit door naar lokale overheden. Deze krijgen in toenemende mate te maken met nieuwe wet- en regelgeving welke zij dienen te integreren in het lokale ruimtelijke planningproces. Niet alle gemeenten zijn in staat om de door het proces van decentralisatie geboden ruimte te benutten. Hierdoor grijpt de Raad van State steeds vaker in, op initiatief van derden. Enerzijds komt dit doordat gemeenten de hen toebedeelde taken niet naar behoren uitvoeren. Dit heeft bijvoorbeeld te maken met de prioriteiten die gemeenten stellen, maar ook vanwege ontbrekende deskundigheid of zelfs veronachtzaming van bestaande regelgeving. Anderzijds komt dit door de steeds mondiger burgers en instanties die te pas en te onpas (Europese) regelgeving gebruiken en soms zelfs misbruiken om plannen van overheden te dwarsbomen.

Het doel van dit onderzoek is om helder te maken welke capaciteiten - menskracht en deskundigheid - gemeenten bezitten om het beoogde doel van decentralisatie te halen. Daarmee verschaft dit onderzoek inzicht onder welke condities het decentralisatiebeleid kan leiden tot de beoogde doelen die leiden tot een beter bestuur. De Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit, die vertaald is naar de Nederlandse wetgeving in het Besluit Luchtkwaliteit, dient in dit onderzoek als praktijkvoorbeeld aan de hand waarvan zaken verduidelijkt kunnen worden.

Op deze plaats wil ik in de eerste plaats mijn begeleiders, Dr. Mirjan Bouwman en Drs. Jelger Visser bedanken voor de vele nuttige tips en aanwijzingen die zij mij hebben gegeven. De gesprekken die wij hebben gevoerd, hebben mij goed richting gegeven op het bepalen van de focus. Het onderwerp sluit goed aan op een onderzoek van de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het Ministerie van VROM: 'kwaliteit van wonen in de nabijheid van snelwegen'.

Ook ben ik veel dank verschuldigd aan mijn gezin dat mij de ruimte heeft geboden om mijn studie af te ronden. Mijn kinderen hebben soms veel geduld moeten opbrengen voor hun 'schoolgaande' vader. Het meest heeft mijn vrouw moeten inleveren omdat zij naast haar baan vaak mij de tijd moest geven om me aan mijn studie te wijden. Daarnaast was zij mijn zeer toegewijde vraagbaak en overlegpartner. Enorm bedankt!

De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren

Het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving door de lokale overheid vanwege het proces van decentralisatie, in het bijzonder de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit.

Hoofdstuk 1: De capaciteiten van gemeenten

'Ruimtelijke planning is: De systematische voorbereiding van beleidsvormende en – uitvoerende handelingen, die gericht zijn op het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde en op de organisatie van deze interventies, ten einde ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren' (Voogd 2001).

1.1 Inleiding

Momenteel wordt in de verschillende media veel aandacht besteed aan de problemen betreffende de effecten op de ruimtelijke ordening van de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit. De diverse uitspraken van de Raad van State in zaken waarin het Besluit luchtkwaliteit een rol speelt hebben eind 2004 en begin 2005 veel stof doen opwaaien. Vanwege de grote gevolgen voor de diverse ruimtelijke projecten krijgen deze zaken veel aandacht in de media. De teneur van de berichtgeving is dat de door Nederland ondertekende Europese richtlijnen grote consequenties hebben voor de ruimtelijke ordening. Sommige berichten zijn meer gefocust op de volksgezondheid. Deze berichten betreffen in hoofdzaak de conclusies van onderzoeken die hebben aangetoond dat de huidige luchtkwaliteit in Nederland ieder jaar vijfduizend doden veroorzaakt (Trouw 10 januari 2005a, RIVM 2005). Andere artikelen zijn meer specifiek gewijd aan het effect dat de uitspraken van de Raad van State heeft op bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen. Deze worden verboden in verband met de strijdigheid met de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit. Een veel gehoorde (gelezen) kreet is: "Nederland zit op slot".

De druk op het lokale werkniveau

Binnen het ruimtelijke planningproces dienen uiteraard alle belangen te worden meegewogen. De belangrijkste taak van de overheid is ontwikkelingen te bewerkstelligen die in het belang zijn van de maatschappij en de individuele burger in het bijzonder. Alles staat en valt dus met die afweging van belangen. Die belangenafweging wordt door rijks-, provinciale en lokale ambtenaren verricht. Dit is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (www.wetten.overheid.nl 2005). Deze wet heeft een decentraal karakter. De lokale beleidsambtenaar moet in het ruimtelijke planningproces wel rekening houden met (nieuwe) wet- en regelgeving. Veel wettelijke kaders komen echter van bovenaf en steeds meer vanuit Europa. Het Besluit luchtkwaliteit is één van de kaders waaraan beleidsmedewerkers op lokaal niveau dienen te voldoen. Naar aanleiding van de actuele problematiek rond de integratie van de Europese regelgeving inzake de luchtkwaliteit is het interessant om te zien hoe dat in Nederland geregeld is en welk effect dat heeft op lokale bestuursniveaus. Terwijl lokale beleidsmedewerkers de belangen van de (individuele) burger respecteren in hun afwegingen, worden wettelijke kaders, in het belang van de maatschappij - alle burgers of het algemene belang - top-down opgelegd. Dit legt een zware claim op de capaciteiten van lokale overheden. Het gaat daarbij om capaciteiten van personen, werkdruk, complexiteit van problemen, deskundigheid, enzovoorts. Een gebrek aan capaciteiten - lees: deskundigheid -

kan zowel juridisch als technisch zijn, maar kan ook betrekking hebben op het denk- en werkniveau van gemeentelijke medewerkers.

Het praktijkvoorbeeld van het Besluit luchtkwaliteit

Als voorbeeld kan de actualiteit rond de problemen met het integreren van het Besluit luchtkwaliteit dienen. Veel gemeenten en provincies houden niet of niet voldoende rekening met het Besluit luchtkwaliteit bij het opstellen van hun ruimtelijke plannen. Dit is een gevolg van een gebrek aan zorgvuldigheid, deskundigheid of personeel bij de lagere overheden. Enerzijds kunnen de verantwoordelijke ambtenaren wetgeving over bijvoorbeeld het Besluit luchtkwaliteit niet goed hebben geïnterpreteerd. Anderzijds kan het zo zijn dat ze geen of verkeerde metingen hebben uitgevoerd. Ook kan er bij de planvorming vergeten zijn contact te zoeken met de afdeling milieu. Wellicht heeft men bij de afweging van belangen onzorgvuldig gehandeld. Het is ook goed mogelijk dat de belangen van een kleine groep belanghebbenden minder zwaar wogen dan een groot en nijpend knelpunt. Kortom de gemeenten en provincies hebben wellicht een gebrek aan capaciteiten en zijn daardoor niet capabel om de ontstane beleidsruimte zo te benutten dat de beoogde doelen van decentralisatie behaald worden. In hoofdstuk drie wordt uitgebreid stilgestaan bij de problematiek rond de implementatie van de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit.

1.2 Het effect van decentralisatie op het lokale ruimtelijke planningproces

Lagere overheden, expliciet gemeenten, krijgen door het proces van decentralisatie meer beleidsruimte toebedeeld. De grotere beleidsruimte legt een zware claim op gemeentelijke beleidsmedewerkers. Die moeten aan de ene kant de geboden ruimte benutten om goed passende gebiedsgerichte plannen te ontwikkelen. Aan de andere kant moeten ze rekening houden met alle mogelijke wettelijke kaders waarbinnen die plannen dienen te vallen.

De gemeentelijke beleidsmedewerker

Ter introductie van de problematiek volgt in box 1 een fictief verhaal van gemeenteambtenaar Harrie Jansen. Harrie is reeds twaalf jaar in dienst bij gemeente Zegthetvoorde en is door zijn nette manier van werken en zijn accuraatheid opgeklommen van medewerker op de afdeling Ruimtelijke Ordening tot senior Beleidsmedewerker van dezelfde afdeling. Onder deze afdeling van zestien medewerkers ressorteert ook de afdeling milieu en de afdeling verkeer en het ruimtelijke beheer.

Box 1

In het voorjaar 2004 liep Harrie Jansen het ontwerp bestemmingsplan voor de nieuwe woonwijk 'Plan groenwijk' nog eens door. Er was rekening gehouden met de EHS, de Vogel- en Habitat richtlijnen, de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet. Verder was er onderzoek uitgevoerd naar Rijksweg A92 in verband met de wet Geluidhinder. Door de aanwezigheid van de spoorlijn in combinatie met de Rijksweg A92 was er een verhoogd risico op calamiteiten nabij de nieuw te bouwen woonwijk. Gelukkig bleef het binnen de grenzen, aangegeven in het Besluit risico's zware ongevallen van 1999 (Brzo). Voor de hoogspanningsmasten en leidingen was een zone gereserveerd waar niet gebouwd kon worden vanwege de elektromagnetische straling. Er lag nog een zoutconcessie op het terrein zodat in overleg met de concessiebezitter al boorplaatsen in het gebied waren aangewezen. Voorts was in een eerder stadium door de provincie al besloten dat er zoveel mogelijk gebouwd moest worden met behulp van natuurlijke hulpbronnen uit het plangebied. Het benodigde vulzand zou uit het gebied nabij de Ecologische Hoofd Structuur worden gehaald en het hierdoor ontstane gat zou een recreatieplas annex natuurgebied worden dat

aansloot op die Ecologische Hoofd Structuur buiten het gebied. Voor het plan was een Watertoets opgesteld om te voldoen aan de adviezen van de commissie voor het waterbeleid van de 21^e eeuw. Voor de luchtkwaliteit was de verwachting dat de grenswaarden voor stikstofdioxiden niet overschreden zouden worden en dat de grenswaarden voor fijnstof wellicht overschreden zouden worden maar dat deze overschrijding vooral te maken heeft met de achtergrondverontreiniging. Dat was een probleem voor het Rijk aangezien de grenswaarden voor fijnstof op veel plaatsen werden overschreden. Het Rijk diende hiervoor een luchtkwaliteitsplan op te stellen. Kortom, dacht Harrie, alles was beschouwd, onderzocht en afgewogen en hij vond het dus een prachtig plan, het college zou tevreden zijn. Terwijl hij dit alles overdacht bracht hij het plan naar de secretaresse om het door haar te laten drukken en in te laten binden. Hij gaf het aan haar met de mededeling dat een kopie naar de wethouder RO kon en dat hijzelf graag een exemplaar wilde.

De wethouder Jan Rijks kreeg het ontwerp bestemmingsplan op zijn bureau en bladerde het geïnteresseerd door om het vervolgens tevreden klaar te leggen voor het college overleg van de volgende dag.

Ook het college was onder de indruk van het verzette werk en besloot unaniem het plan ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeenteraad.

De gemeenteraad besprak het ontwerp in de commissie en stelde enkele vragen met betrekking tot de soort behuizing en de financiering van het geheel. Nadat deze vragen tot tevredenheid van de raad waren beantwoord keurde deze het voorstel goed. Harrie Jansen die in de raadszaal aanwezig was geweest liep tevreden naar zijn werkkamer met het gevoel vakwerk geleverd te hebben.

Tijdens de terinzageleggingsperiode werden echter bezwaren ingediend. Twee bewoners van het plangebied hadden bezwaren tegen de nieuwe woonwijk aangezien ze bang waren hinder te ondervinden van het verkeer dat van en naar de wijk zou gaan komen. Ze wezen op de wet geluidhinder en ze wezen op een verslechtering van de luchtkwaliteit ten gevolge van de door hen verwachte toename van het verkeer.

De bewoners werden door de gemeente uitgenodigd voor een hoorzitting waar zij hun bezwaren beargumenteerd kenbaar konden maken. De bewoners maakten op de hoorzitting duidelijk dat de weg waaraan zij wonen ook de toegangsweg voor de nieuwe wijk zou worden, en dat zij door de toename van verkeer vreesden voor een aantasting van hun leefomgevingkwaliteit. Zij eisten dan ook stopzetting van het plan of eventueel een andere ontsluitingsweg.

Na de hoorzitting bekeken Harrie en zijn wethouder Martin Diekstra van milieuzaken of de bewoners een punt hadden. Harrie gaf aan dat een ontsluitingsweg zoals de bewoners voorstonden onder de A92 door zou gaan en dus een extra viaduct vergde. Dit zou een enorme extra kostenpost meebrengen die niet of nauwelijks zou kunnen worden terugverdiend door een verhoging van kavelprijzen, omdat die dan te hoog zouden worden in vergelijking met omliggende gemeenten. Martin zei dat hij zich wel enigszins kon indenken dat het huidige plan problemen kan ondervinden van het Besluit luchtkwaliteit. Maar gezien het algemene beeld van de luchtkwaliteit van de (Noordelijke) provincie had hij niet het gevoel met de nieuwe weg boven de grenswaarden uit te komen. Ook dacht hij dat de alternatieve ontsluitingsweg weinig verschil in effect zou resulteren op de luchtkwaliteit. Dit sterkte Harrie in het vertrouwen dat hij niet de enige was die er zo over dacht. De wethouder besloot de bezwaren niet ontvankelijk te verklaren.

De bewoners lieten het er niet bij zitten. Ze procedeerden tot aan de Raad van State. Deze instantie verklaarde hun argument met betrekking tot de geluidhinder als ongegrond vanwege verricht onderzoek. De bezwaren met betrekking tot de luchtkwaliteit verklaarde ze echter gegrond omdat: 'niet kan worden volstaan met een inschatting van een verandering

van luchtkwaliteit'. De Raad van State stelde dat de gemeente had verzuimd onderzoek te doen naar de luchtkwaliteit en het te verwachten effect van het plan op de luchtkwaliteit. Ook stelde zij dat het niet gaat om de luchtkwaliteit nabij kwetsbare functies (lees woonfuncties) maar dat het gaat om de luchtkwaliteit in het algemeen.

Epiloog

Het besluit van de gemeenteraad om het bestemmingsplan goed te keuren werd dus vernietigd. Harrie moest een deel van zijn werk overdoen. Hij huurde daarvoor een adviesbureau in omdat hij niet genoeg verstand had van de materie om met een gedegen onderzoek te komen. Daarnaast wilde hij niet nog een keer zijn vingers branden. Hetzelfde bestemmingsplan maar dan met een gedegen onderzoek naar de eventuele verandering voor de luchtkwaliteit door het plan werd 8 maanden later weer voorgelegd aan de raad. De raad keurde het besluit weer goed. Ondertussen waren de benodigde contingenten gebruikt voor een ander project zodat met de uitvoering moest worden gewacht tot het nieuwe jaar. al met al liep het plan 18 maanden vertraging op en werd het uiteindelijk onveranderd maar wel voorzien van gedegen onderzoek gerealiseerd.

De hedendaagse eisen die aan een Harrie Jansen worden gesteld zijn groot. Mensen als hij moeten duizendpoten zijn met verstand van zaken op vele uiteenlopende gebieden. Het bovenstaande verhaal is gebaseerd op de realiteit. Dat Harrie een fout maakt met betrekking tot het Besluit luchtkwaliteit heeft ermee te maken dat het voor hem nieuwe wetgeving is. Hij behandelt het aspect van de luchtkwaliteit op een vergelijkbare manier als de Wet geluidhinder, interpreteert de richtlijn dus niet goed en zoekt voor het landelijke probleem van de overschrijding met fijn stof een andere verantwoordelijke, namelijk het Rijk. Misschien omdat dit de weg van de minste weerstand is of misschien omdat het zijn ervaring is dat het altijd zo gaat. Kortom Harrie zit aan de grenzen van zijn kunnen. Hij kan onmogelijk verstand hebben van alle kaders waar hij aan moet voldoen.

1.3 De grenzen aan de capaciteiten van de lokale overheid

De beleidsruimte die gemeenten geboden wordt door het proces van decentralisatie wordt grotendeels tenietgedaan door allerlei wet- en regelgeving. Lokale ruimtelijke plannen dienen namelijk te vallen binnen de vele verschillende kaders zoals de gemeenteraadskaders, Provinciale Omgevingsplannen, Streekplannen, Nota Ruimte, richtlijnen, wetten, fysieke grenzen, enzovoorts. Veel van deze kaders zijn bovendien zeer dynamisch.

Gemeenteraadskaders veranderen in principe iedere vier jaar na de verkiezingen. Zelfs wanneer er binnen het college sprake is van dezelfde coalitie zullen coalitieafspraken worden aangepast op de actualiteit of op de stemverhoudingen. Ook strategische plannen zoals de Nota Ruimte worden regelmatig herzien. Al duurt dat de ene keer wat langer dan de andere keer. Streekplannen, Provinciale Omgevingsplannen en Bestemmingplannen moeten volgens artikel 33 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) iedere tien jaar worden herzien. Normen in richtlijnen worden verscherpt of juist versoepeld. Kortom de grenzen van de beleidsruimte op lokaal niveau bewegen constant. Terwijl dus de decentralisatie van ruimtelijk beleid zou moeten betekenen dat de lokale overheid naar eigen goeddunken kan handelen, wordt dat handelen begrensd door vele kaderstellende regels, normen, nota's en bovenliggende plannen.

Menskracht en deskundigheid

Het is voor de lokale beleidsambtenaar dan ook geen kennesinne om in deze brij van regelgeving te komen tot een goede belangenafweging. De beleidsontwikkeling, de implementatie van dat beleid en de monitoring moet volgens het principe van decentralisatie of volgens het subsidiariteitsbeginsel plaatsvinden op een zo laag mogelijk niveau, tenzij blijkt dat op dit niveau onvoldoende capaciteiten aanwezig zijn. Om te kunnen bepalen welke bestuurslaag geschikt is om bepaalde taken uit te voeren, is het zinvol om te inventariseren welke capaciteiten elke bestuurslaag bezit. De capaciteiten van een gemeente zijn te scheiden in menskracht en deskundigheid. Met menskracht wordt bedoeld, de hoeveelheid mensen die zich binnen een gemeente bezig houdt met het ruimtelijke planningproces. Aangezien de sector milieu een grote relatie met de ruimtelijke ordening heeft is het van belang om ook binnen deze sector te inventariseren hoeveel mensen zich bezighouden met ruimtelijke beleidsontwikkeling. Medewerkers op de afdeling milieu die zich bezighouden met handhaving en vergunningverlening zijn daarom voor dit onderzoek niet van belang. Wel is het belangrijk hoe beide sectoren samenwerken. Dit kan zijn als een geheel geïntegreerde afdeling VROM of als afzonderlijke afdelingen binnen een dienst Ruimtelijke Ordening & Milieu of als twee afzonderlijke diensten. In het laatste geval kunnen plannen dan weer projectmatig worden ontwikkeld of geheel apart. Waarbij mensen – deskundigen - van de afdeling Milieu samen met mensen van de afdeling Ruimtelijke Ordening plaats nemen in een projectteam dat een bepaald specifiek ruimtelijk plan ontwikkeld. Naarmate de gemeente groter is kunnen meer deskundigen op verschillende vakgebieden worden toegevoegd aan het projectteam. Bij kleinere gemeenten blijft de rol van de afdeling Milieu - of bij zeer kleine gemeenten de milieubeleidsmedewerker - beperkt tot het ondersteunen van de afdeling Ruimtelijke Ordening en het toetsen van ruimtelijke plannen aan milieuwetgeving. Uit bovenstaande blijkt dat de deskundigheid van de gemeente op de milieutechnische aspecten vooral afhankelijk is van de mogelijkheid om te beschikken over gekwalificeerde milieubeleidsmedewerkers. Daarnaast is het van belang hoe deze deskundigheid wordt benut. Met andere woorden in hoeverre is bij het ruimtelijke planningproces op lokaal niveau sprake van een integrale aanpak? Deze vragen zijn samen te vatten in de vraag in hoeverre lokale ruimtelijke afdelingen in staat moeten worden geacht de hen toebedeelde vrije beleidsruimte optimaal te benutten en hoezeer het Rijk de faciliteiten biedt om deze taak uit te voeren.

1.4 Onderzoeksvraag

Vraagstelling

Uit bovenstaande alinea blijkt dat het gaat om het potentieel aan menskracht en deskundigheid op lokaal niveau. Dit onderzoek moet helderheid verschaffen in het potentieel aan capaciteiten die gemeenten bezitten voor het maken van ruimtelijke plannen binnen de geboden beleidsruimte. Tevens moet duidelijk worden hoe nieuwe wet- en regelgeving wordt geïntegreerd op het lokale niveau. Tot slot is het belangrijk om vast te stellen hoe het Rijk het steeds toenemende takenpakket ten gevolge van het proces van decentralisatie faciliteert.

Kernvraag:

Hebben gemeenten voldoende capaciteiten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren inclusief het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving?

Door dit onderzoek moet duidelijk worden in hoeverre de lokale overheid in staat is om, de door het proces van decentralisatie verkregen, beleidsruimte op een goede manier te benutten en daarmee te voldoen aan de beoogde doelen van decentralisatie.

Subvragen

Uit bovenstaande kernvraag kan een aantal subvragen worden geabstraheerd:

1. Welke capaciteiten zijn er nodig voor het ontwikkelen van ruimtelijk beleid?
2. Welke functie-eisen worden gesteld aan beleidsmedewerkers van gemeenten op de afdeling ruimtelijke ordening en zijn die voldoende voor de benodigde capaciteiten?
3. Is er sprake van integrale planvorming binnen een gemeente om daarmee gebiedsgericht maatwerk te kunnen leveren?
4. Indien er onvoldoende capaciteiten zijn binnen de gemeente, hoe wordt dit dan opgelost?
5. Hoe wordt deskundigheid verkregen binnen de verschillende sectoren van ruimtelijke ordening en milieu?
6. Hoe worden nieuwe richtlijnen en wet- en regelgeving geïntegreerd in het ruimtelijke beleid?
7. Hoe wordt voorkomen dat richtlijnen en wet- en regelgeving worden vergeten bij het opstellen van nieuwe plannen?

De vragen leiden tot een aantal stellingen waarover in hoofdstuk negen uitspraken worden gedaan.

Stellingen

Het integreren en uitvoeren van door het Rijk gedecentraliseerd ruimtelijk beleid is voor alle gemeenten een groot probleem.

Decentralisatie van ruimtelijk beleid is een goede en noodzakelijke ontwikkeling om plannen meer op de specifieke lokale omstandigheden te laten aansluiten.

Ruimtelijke onderwerpen van nationaal belang kunnen niet worden gedecentraliseerd en moeten daarom bij de rijksoverheid blijven.

Het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving, waaronder de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving, is een taak van de rijksoverheid.

De rijksoverheid faciliteert het decentraliseren van ruimtelijke overheidstaken.

De gemeentelijke beleidsmedewerker heeft een spilfunctie tussen de burger en de (rijks)overheid

Afbakening van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op het laagste bestuursniveau, dat van de gemeente. De rol van de provincie wordt wel geschetst maar verder niet onderzocht. Hoewel ook adviesbureaus de verantwoordelijkheid hebben goed en gedegen werk te leveren zal aan hun deskundigheid of kwaliteit van werken in dit onderzoek geen aandacht worden besteed. Tevens moet nadrukkelijk worden gemeld dat in dit onderzoek uitsluitend gedecentraliseerde taken met betrekking tot de ruimtelijke ordening worden beschouwd. Ofschoon ook andere sectoren gedecentraliseerde taken kennen en aanbevelingen en conclusies uit dit onderzoek wellicht ook op andere gebieden toepasbaar zijn is hier in dit onderzoek geen rekening mee gehouden. In dit onderzoek wordt gebruikt gemaakt van uitspraken van de Raad van State. Er is geen rekening gehouden met eventuele beroepen tegen vonnissen van de Raad van State. Wanneer dit onderzoek in breder perspectief wordt gelezen komt deze problematiek in meer of mindere mate terug bij volgende Europese richtlijnen die de nationale ruimtelijke ordening kunnen beïnvloeden, zoals de Kaderrichtlijn Water. Het Besluit luchtkwaliteit wordt in dit onderzoek voornamelijk gebruikt ter illustratie. Omdat de regelgeving nog steeds

onderwerp van discussie is kan het gebeuren dat bepaalde stellingen of uitspraken over het Besluit op het moment van publicatie weer achterhaald zijn.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het proces van decentralisatie onder de loep genomen. Daarin wordt een beschrijving gegeven hoe Europese wetgeving doorwerkt naar lidstaten met het subsidiariteitsbeginsel als uitgangspunt. Het proces van decentralisatie wordt beschreven met ondermeer de beoogde doelen van decentralisatie en de condities waaronder decentralisatie wenselijk is. Voorts wordt beschreven welke rol iedere bestuurslaag in dit proces heeft. In hoofdstuk drie wordt de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit en de doorwerking naar de diverse bestuurslagen nader toegelicht en uitgewerkt. Er wordt beschreven welke verschillende interpretatiemogelijkheden dat geeft en hoe dat in de praktijk op lokaal niveau uitpakt. Hoofdstuk vier beschrijft de opzet van het onderzoek. In hoofdstuk vijf wordt een analyse gegeven van uitspraken van de Raad van State in zaken waar het Besluit luchtkwaliteit een rol speelt. In hoofdstuk zes volgt een analyse van de antwoorden verkregen uit een enquête gehouden onder gemeenten. In deze enquête is ondermeer gevraagd naar de menskracht, deskundigheid en mate van integratie van afdelingen. Daarnaast zijn vragen gesteld over de communicatie tussen bestuurslagen. In hoofdstuk zeven volgt een analyse van vacatures voor beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening bij de gemeente. Hoofdstuk acht is een synthese hoofdstuk. Hier worden de geanalyseerde bevindingen gespiegeld aan de theorie uit hoofdstuk twee en drie. Tot slot volgen in hoofdstuk negen de conclusies, uitspraken over de stellingen van hoofdstuk één en aanbevelingen.

Hoofdstuk 2: Decentralisatie onder de loep genomen

'De maatschappij is assertiever geworden, en het maatschappelijk proces is eenvoudigweg te complex en te dynamisch om de overheid, de rijksoverheid in het bijzonder, verantwoordelijk te laten zijn voor elk verschijnsel dat zich openbaart' (Kickert 1986)

2.1 Inleiding

De kern van dit onderzoek is de druk die lokale beleidsmedewerkers ondervinden ten gevolge van vele van bovenaf opgelegde wettelijke kaders. Deze druk vraagt veel vermogen van lokale beleidsmedewerkers om steeds nieuwe wet- en regelgeving te integreren in het lokale ruimtelijke planningproces. Het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid biedt het lokale bestuur de ruimte om gebiedsgerichte ruimtelijke plannen te ontwikkelen met inachtneming van alle wettelijke kaders. Dit wordt onderstreept in de Nota Ruimte waarin staat: *'het kabinet legt meer de nadruk op 'ontwikkelingsplanologie' en minder op 'toelatingsplanologie'. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsuitvoering'* (Nota Ruimte 2005a). Het lokale bestuur wordt opgeroepen om gebiedsgerichte plannen te ontwikkelen in samenwerking met derden. Zij moet daarbij echter wel rekening houden met de vele kaders die vanwege het Nationale belang van bovenaf opgelegd worden.

In dit hoofdstuk zal het proces van decentralisatie en de invloed op het lokale bestuursniveau worden beschreven. Daarvoor is het goed om eerst het doel voor ogen te hebben wat met dat proces wordt nagestreefd. Daarna wordt uiteengezet wat het effect is op het lokale bestuursniveau en wat daarvan de gevolgen zijn. Voorts wordt geïventariseerd met welke belangen een lokale beleidsmedewerker van doen heeft, welke competenties hij daarin heeft en wat daarin knelpunten zijn.

2.2 Het proces van decentralisatie

Inleiding

Zoals in de inleiding reeds geschetst is het lokale bestuur de bestuurslaag die ruimtelijke plannen ontwikkeld waarbij zij rekening houdt met rijksnota's en provinciale omgevings- of streekplannen. Dit is een gevolg van de decentrale opzet van de ruimtelijke ordening in Nederland. Bij decentralisatie is het uitgangspunt dat ruimtelijke plannen in beginsel door die bestuurslaag worden opgesteld die het best in staat wordt geacht de lokale omstandigheden, belangen en prioriteiten tegen elkaar af te kunnen wegen. Zij is daardoor het beste in staat maatwerk te leveren. Analoog hieraan is het door de Europese Unie gehanteerde subsidiariteitsbeginsel. Dit houdt in dat hogere overheden pas dan op treden, wanneer

doelstellingen van het beleid niet of niet voldoende door lagere overheden kunnen worden verwezenlijkt. Welke problemen er worden opgelost door welke instantie of bestuurslaag is dus een zaak van capaciteiten.

Het beoogde doel van decentralisatie

Om te weten welk effect decentralisatie heeft op het lokale bestuursniveau is het zaak om eerst duidelijk te maken welk doel wordt beoogd met decentralisatie. Fleurke et al. (1997) noemt maatwerk; integrale beleidsvoering; slagvaardigheid; efficiëntie; zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten; betrokkenheid van politieke organen en toegankelijkheid van de besluitvorming als beoogde effecten. Zij vatten dit samen met 'beter bestuur'. Hiermee bedoelen zij dat door middel van decentralisatie het bestuur intern en extern beter kan functioneren. Dit heeft sterke overeenkomsten met het accent op ontwikkelingsplanologie, dat in de Nota Ruimte is gelegd. Kern van ontwikkelingsplanologie is:

- er moet worden geanticipeerd op de maatschappelijke dynamiek
- er moet aandacht zijn voor innovaties
- gebieden moeten een eigen identiteit kunnen ontwikkelen
- plannen moeten open staan voor meerdere opties
- planvorming en investeringen moeten worden gekoppeld in een poging uitvoeringsgerichtheid te werken waarbij regie en uitvoering gescheiden dienen te blijven (Dammers et al 2004)

Zowel in het concept van decentralisatie als in het concept van ontwikkelingsplanologie wordt verondersteld dat lokale overheden beter op de hoogte zijn van lokale omstandigheden dan hogere overheden. Hierdoor worden zij dan ook beter in staat geacht gebiedsgerichte plannen te ontwikkelen voor meestal incidentele, soms grootschalige en vrijwel altijd complexe problemen. Aan de ene kant lijkt dit een open deur, aan de andere kant wordt er dus nogal wat verwacht van de lokale beleidsmedewerker.

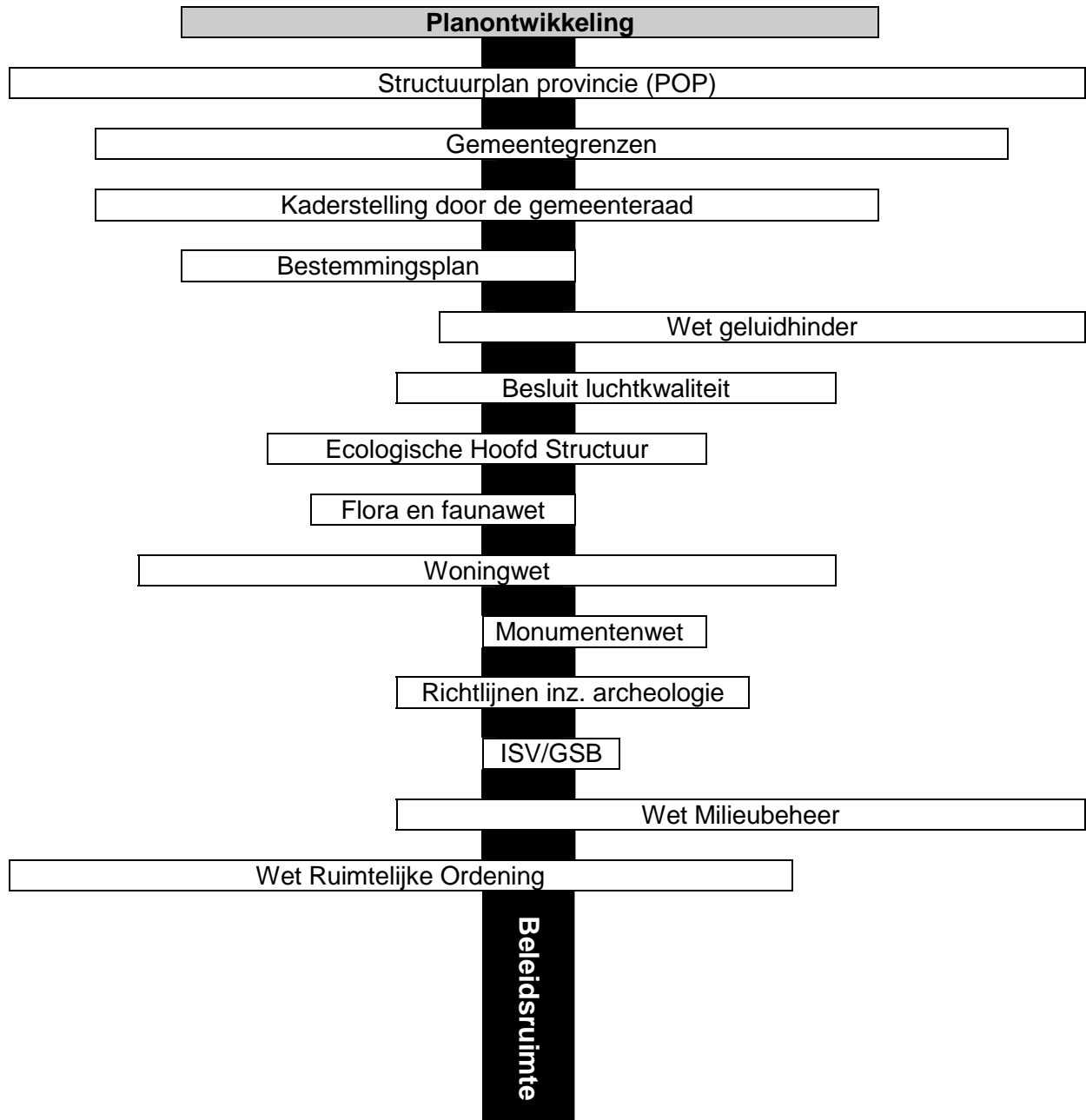
Het effect van decentralisatie op het lokale bestuursniveau

Uiteraard is het logisch dat lokale mensen meer kennis hebben van de specifieke omstandigheden van een bepaalde locatie. Toch lijkt het een voorbarige conclusie om te stellen dat het lokale ruimtelijke planningproces uitsluitend behoort tot het domein van het lokale bestuursniveau. Want lokale mensen hebben waarschijnlijk wel meer kennis van lokale omstandigheden, maar dit is slechts één aspect in het ruimtelijke planningproces. Fleurke et al (1997) noemen een aantal condities waaronder decentralisatie plaatsvindt, die de kwaliteit van het bestuur bepalen. Dit zijn: de moeilijkheidsgraad van het beleid (deskundigheid en expertise), de aard van de beleidsprestaties (incidentele, grootschalige, complexe projecten of relatief eenvoudige routineaangelegenheden) en kenmerken van het beleidsterrein (omstredenheid, machtsverhoudingen in het netwerk, professionele normen, externe effecten en financiële klimaat). Voor het concept van ontwikkelingsplanologie wordt, zowel in het rapport 'Ruimte als forum' van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (Smit et al 1998) als in het stuk van Dammers et al (2004), gewezen op het belang van succesfactoren. Voorbeelden hiervan zijn: persoonlijke vaardigheden van betrokken personen, de intensiteit van het conflict (hoe groter de tegenstellingen van betrokkenen des te meer belemmering voor innovatie), bestuurlijke verhoudingen op regionaal niveau (samenwerking in plaats van concurrentie tussen lokale overheden). De genoemde condities en of succesfactoren zoals: deskundigheid, expertise, complexiteit, machtsverhoudingen, normen en financiën hebben alle meer of minder te maken met de capaciteiten van lokale overheden. Decentralisatie heeft als doel om te komen tot meer gebiedsgerichte contextafhankelijke plannen. Een effect is dat dit een zwaardere claim legt op het lokale bestuursniveau. De Roo (2004) stelt dan ook terecht: *deregulering zal door middel van decentralisatie ook een verlichting en vereenvoudiging moeten betekenen van de regellast voor lokale en regionale overheden*. Hij noemt het *'een ferme stap achteruit indien*

de rijksoverheid niet aan deze voorwaarde voldoet. Decentralisatie zal dan niets meer zijn dan het door de rijksoverheid afwentelen van de verantwoordelijkheid op lagere bestuurslagen. Uiteindelijk is historisch gezien Ruimtelijke Ordening altijd decentraal van opzet geweest (Lurks 2001). Wat echter door het proces van decentralisatie daaraan wordt toegevoegd is het milieubeleid en daarnaast ook allerhande wetgeving afkomstig van de Europese Unie (zoals de Vogel en Habitat richtlijn, het verdrag van Malta i.v.m. Archeologische vondsten, Kaderrichtlijn water, enzovoorts) waardoor de vrijheid van handelen die de lokale overheid had, beetje bij beetje wordt ingeperkt.

Feitelijke beleidsruimte voor lokaal bestuur

Voogd (1995) geeft aan dat ruimtelijke planning nooit in een leeg gebied plaatsvindt. Met leeg gebied kan aan fysieke leegte worden gedacht. Hier was bijvoorbeeld wel sprake van in de uitzonderlijke situatie dat nieuw gewonnen land ingericht moest gaan worden zoals de Noordoostpolder of Flevoland. Maar normaal gesproken is zeker in Nederland nergens sprake van leeg gebied. Maar Voogd spreekt over leeg gebied in beleidsmatige zin in het kader van wet- en regelgeving, procedures en besluitvorming op andere sectorale gebieden die de beleidsruimte bepalen. Voogd (1995) geeft aan dat wanneer een gemeente plannen wil ontwikkelen dat zij daartoe eerst een SWOT-analyse (Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats) zouden moeten doen. De sterke en zwakke punten van de gemeente behoeven een inventarisatie van eigenschappen van de gemeente die geheel of gedeeltelijk door de gemeente zelf kunnen worden beïnvloed (interne audit). Daarnaast dient te worden geïnventariseerd wat de kansen en bedreigingen voor de gemeente zijn die niet door de gemeente kunnen worden beïnvloed (externe audit). Gezamenlijk bepalen de uitkomsten van een dergelijke SWOT-analyse de beleidsruimte van de gemeente. Om duidelijk te maken hoeveel verschillende factoren uiteindelijk bepalen wat de vrije beleidsruimte van gemeenten is wordt in figuur 2.1 schematisch weergegeven welke kaders de beleidsruimte voor gemeenten beperken. De figuur geeft aan hoe planontwikkeling wordt bepaald door tal van bovenliggende plannen en eisen binnen welke kaders de plannen van gemeenten dienen te vallen. Zoals in paragraaf 1.3 reeds gesteld is, zijn deze kaders vrijwel alle meer of minder dynamisch van aard. De beleidsruimte is daarmee ook niet een vaststaand gegeven, maar varieert in de tijd. Het bestemmingsplan dient afgestemd te worden met alle andere ruimtelijk relevante wetgeving zoals de Wet geluidhinder, de Luchtvaartwet, de Woningwet en de wet op de Openluchtrecreatie. Daarnaast dient een bestemmingsplan rekening te houden met wetgeving die relevante bepalingen bevat die invloed hebben op het bestemmingsplan zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wet milieubeheer (Woudstra 1996). Hierdoor wordt onmiddellijk duidelijk hoe complex het planvormingsproces is. De beleidsmedewerker ruimtelijke ordening dient dan ook een alleskunner te zijn. Het is mede daardoor maar de vraag in hoeverre lokale overheden in staat zijn gebiedsgericht maatwerk te leveren. In de hedendaagse praktijk blijkt ook hoe lastig het is voor lokale, maar ook centrale en provinciale overheden, om bijvoorbeeld het Besluit luchtkwaliteit te integreren.



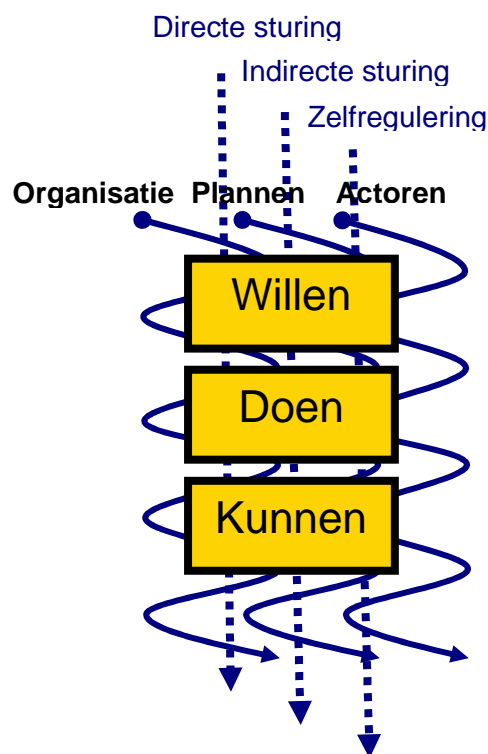
Figuur 2.1: Beleidsruimte die overblijft vanwege de kaders van diverse beleidsvelden¹

Actoren

Naast de verplichte kaders uit de vorige alinea wordt de ontwikkeling van plannen door een breed scala aan actoren bepaald. Kickert (1986) geeft aan dat de complexiteit van de maatschappij zeer hoge eisen stelt aan de overheid. Volgens De Roo (2004) is dit een belangrijke drijfveer voor decentralisatie. In de ruimtelijke ordening is men een aantal decennia geleden al afgestapt van het idee dat de samenleving maakbaar is (zie hiervoor o.a. Healey 1997, Allmendinger 2002, De Roo 2001, Spit & Zoete 2002). De communicatieve planning is het hedendaagse toverwoord. Communicatie tussen alle actoren in een

¹ De figuur is illustratief bedoeld: de kaders zijn inschattingen zonder onderbouwing; het overzicht is niet compleet.

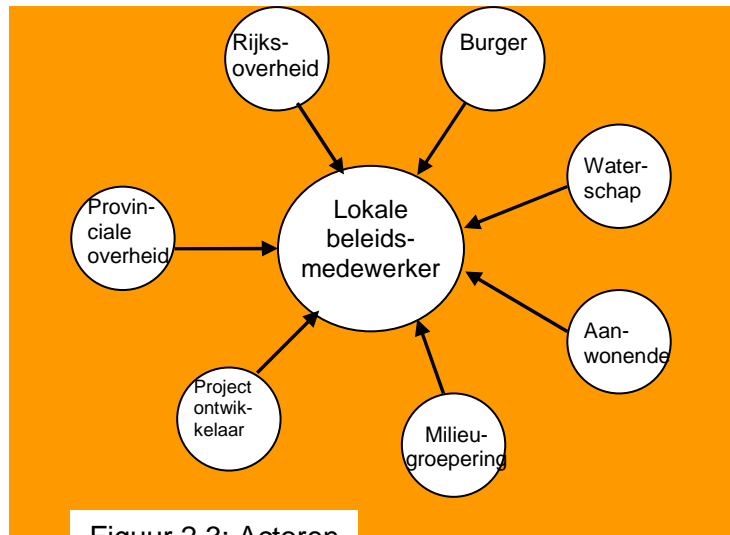
ontwikkelingsproces is belangrijk om uiteindelijk consensus te bereiken over de te kiezen oplossing. In plaats van het stellen van doelen, het opzetten van criteria en het bepalen van normen pleit dit model voor een aanpak die gebaseerd is op adviezen inwinnen, medewerking verkrijgen en het bereiken van consensus tussen alle betrokken actoren. Dit dient dan in een vroeg stadium in het planvormingsproces plaats te vinden om in het verdere verloop niet tegen al te veel bezwaren op te lopen. In Fuzzy Planning heeft de Roo (2005-2006) hiertoe het actor-consulting-model ontwikkeld. In goed Nederlands is dat het 'Willen-doen-kunnen model' (figuur 2.2). Centraal in dit model staat de actor. Dit kan een overheid zijn, maar ook belanghebbenden zoals omwonenden of marktpartijen. In principe hebben deze actoren allen wensen. De overheid wil plannen verwezenlijken, omwonenden willen dat wellicht juist niet in hun buurt (NIMBY: not in my backyard) en marktpartijen willen meedoen (bij de ontwikkeling of bij de uitvoering). Dit wordt gesymboliseerd door het 'Willen'. Het 'Doen' gaat om de werkelijk mogelijke bijdrage aan het project van betrokken actoren. Terwijl het 'Kunnen' symbool staat voor de capaciteiten die de actor heeft om te kunnen bijdragen.



Figuur 2.2: Het 'willen-doen-kunnen' model (De Roo 2005/2006)

Dit laatste is sterk afhankelijk van de oplossingen met bijbehorende voor- en nadelen die de actoren voorstaan. Bepalend voor de mate waarin actoren kunnen bijdragen aan de oplossing zijn de capaciteiten die zij hebben om bepaalde regels of voorwaarden op te leggen. Capaciteit is hierin een verzamelnaam van macht, middelen (financieel en instrumenteel) en kunde. De capaciteiten van actoren worden vooral bepaald door de institutie waarvan de actor deel uitmaakt.

Vanzelfsprekend mag de burger er vanuit gaan dat beslissingen met de grootste zorgvuldigheid worden genomen. Dit aspect vraagt nog extra capaciteiten van lokale beleidsmedewerkers. Zij moeten in hun afwegingen op een integere manier omgaan met wensen van alle actoren, terwijl zij ook gebonden zijn aan alle eerder beschreven kaders (figuur 2.3). Een multicriteria-analyse is daarvoor een goed instrument maar ook in een dergelijke analyse worden aan de verschillende criteria bepaalde gewichten toegekend vanuit een bepaald perspectief. Er is daardoor altijd sprake van tenminste enige vorm van subjectiviteit. Uiteindelijk zijn, door de complexiteit van planontwikkeling op lokaal niveau, beslissingen genomen door de overheid per definitie arbitrair. Weloverwogen keuzes door lokale beleidsmedewerkers zijn niet altijd rationeel, ook emotionele criteria tellen vaak mee. Daarom is het noodzakelijk dat er procedures zijn die andere actoren de gelegenheid bieden om te kunnen ageren tegen voorgesteld beleid.

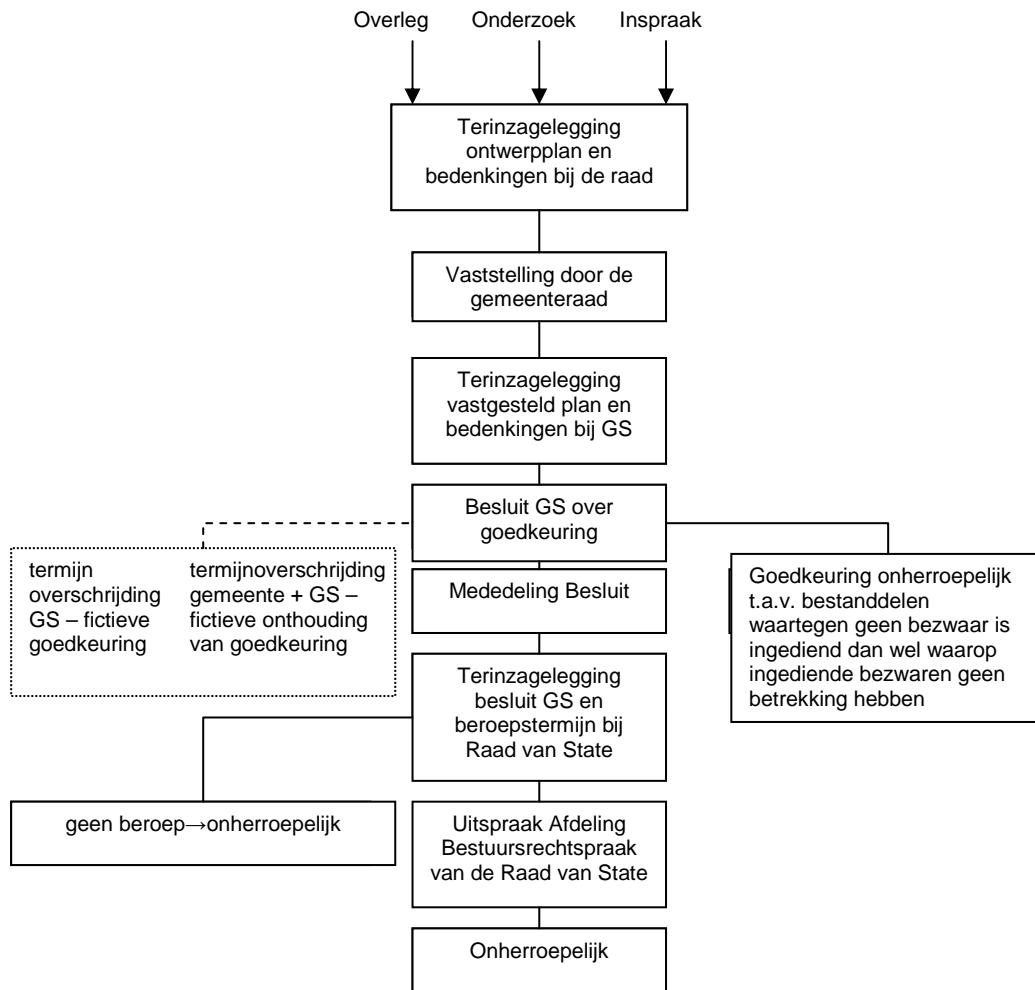


Figuur 2.3: Actoren

Coördinatie en rechtsverhouding tussen de verschillende bestuurslagen

De lokale overheid regelt in principe het grondgebruik. Zij doet dit door middel van het bestemmen van de grond of wel het toekennen van een bepaalde functie aan de grond. Hoe de grond en de gebouwen die daar op staan kunnen worden gebruikt staat beschreven in het bestemmingsplan. Dit is de enige plansoort in de ruimtelijke ordening dat de burger rechtstreeks bindt (Voogd 2001). De burger heeft bij de vaststelling van bestemmingsplannen dan ook ruimschoots de mogelijkheid om bezwaar te maken. De procedure van het bestemmingsplan staat schematisch weergegeven in onderstaande figuur 2.4. Uiteraard dient het bestemmingsplan te voldoen aan alle kaders die in de vorige paragraaf zijn beschreven. Het college van Gedeputeerde Staten toetst het plan aan de diverse kaders. De provincie heeft daarin een coördinerende en toetsende rol. Zij zorgt voor een integratie van het ruimtelijk relevante sectorbeleid. Het instrumentarium dat de provincie heeft is ontoereikend om gebiedsgericht te ontwikkelen. Dit betekent dat wanneer gemeenten niet mee willen werken aan het ontwikkelen van een gebied de provincie geen instrumenten heeft om de gemeente daartoe te bewegen (Adviescommissie gebiedsontwikkeling 2005). De rol van de provincie is dus hoofdzakelijk toetsend en rapportierend. Naast het bestemmingsplan is de lokale overheid op ruimtelijk gebied verantwoordelijk voor vergunningverlening (o.a. bouw-, aanleg- en milieuvergunningen) en voor de handhaving van de vergunningverlening. Zij kan structuurvisies (ook wel structuurplannen) opstellen maar is dit niet verplicht. Over de bestuurlijke verhoudingen binnen het ruimtelijke planningstelsel schrijft Lurks (2001): *'De coördinatie en de rechtsverhouding tussen de verschillende bestuurslagen zullen uiteindelijk bepalend zijn voor een beslissing over een eerste globale bestemmingsaanduiding van de grond.* Hij doelt daarmee op de wijzigingen die de WRO de afgelopen decennia heeft ondergaan waarbij de centrale overheid steeds meer macht krijgt over het grondgebruik wanneer er sprake is van bovengemeentelijke belangen. In 1985 is een procedure voor planologische kernbeslissingen in de WRO opgenomen, omdat de rijksoverheid onvoldoende mogelijkheden had om bij ruimtelijke plannen van Nationaal belang in te kunnen grijpen. In 1992 is vanwege de trage en stroperige procedures een aparte wet aangenomen voor grote infrastructurele plannen, de Tracéwet. En de laatste, voor dit onderzoek relevante, wijziging

is in 2000 geweest, waar aan bovengemeentelijke concrete beleidsplannen een bindende werking is toegekend. Dit geeft eens te meer de spanning aan die bestaat tussen de centrale en decentrale overheden.



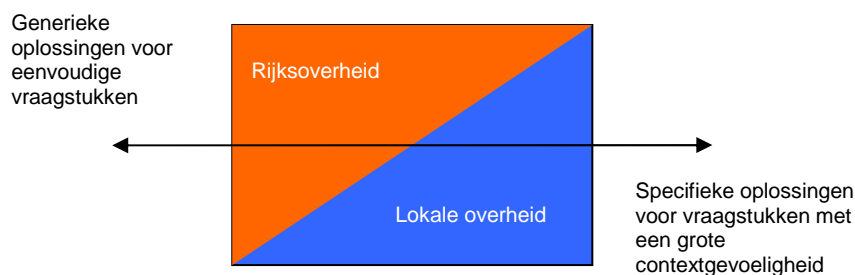
Figuur 2.4: De procedure van het bestemmingsplan (Voogd 2001)

Het spectrum tussen centralisatie en decentralisatie

Wellicht heeft spanning een negatieve klank en kan er beter worden gesproken van het spectrum van mogelijkheden om ruimtelijk beleid te sturen. Uiteraard moet worden verondersteld dat de verschillende overheden allen streven naar een zo goed mogelijk ruimtelijk beleid waarbij zij coöperatief en complementair samen werken. In de praktijk kan dat echter verschillen. De Roo (2004) stelt dat lokale beleidsmakers een andere belangenafweging kunnen maken dan dat de rijksoverheid voorstaat. Dit is het geval wanneer in de lokale situatie een prima leefkwaliteit kan ontstaan terwijl het milieubelang op nationaal niveau wordt geschaad. Hij schrijft: *'indien deze houding gemeengoed wordt, zal het milieubelang structurele schade ondervinden. In dat geval kan van hogerhand worden ingegrepen: andermaal zullen uniforme regels worden opgesteld, die door de lagere bestuurslagen dienen te worden geïmplementeerd'*. Dit impliceert dat de rijksoverheid taken decentraliseert en vervolgens goed in de gaten houdt of dat goed gaat. Is dat niet het geval, dan grijpt zij in. Dit iteratieve proces waarbij het proces van decentralisatie wordt gemonitord en waarbij de rijksoverheid bijstelt waar het proces niet verloopt, zal uiteindelijk moeten resulteren in een bestuurssysteem dat langzamerhand evolueert tot een optimaal systeem.

Optimaal bestuursstelsel

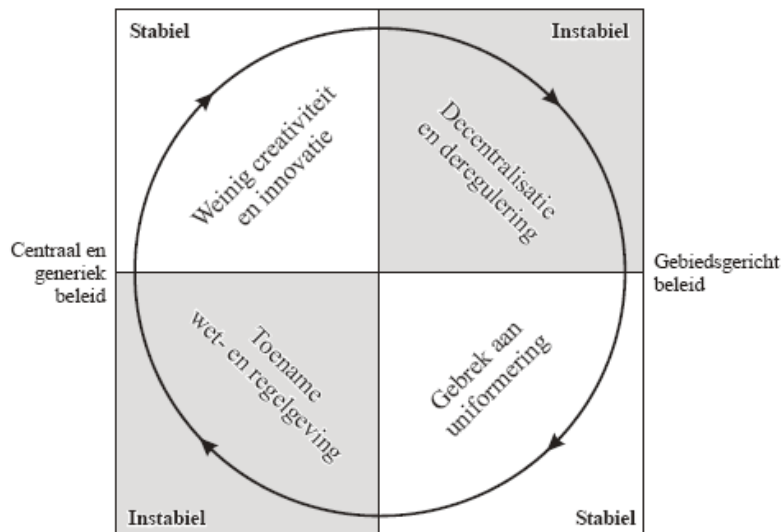
Wellicht is het een utopie om te praten over een optimaal bestuursstelsel. Ieder ruimtelijk planningproces kent zijn eigen problemen en hobbels die genomen moeten worden. Dit wijst weer in de richting van gebiedsgerichte oplossingen. Om deze discussie niet opnieuw te voeren moet er per planningproces gezocht worden naar de meest ideale vorm van planning. Hierbij zorgt de lokale overheid voor de input van lokale omstandigheden. De rijksoverheid zorgt voor de kaders en de normering die voor alle planningprocessen gelden. De provincie werkt als intermediair en sluit de verschillende belangen op regionaal niveau kort en toetst het plan aan wetgeving en bovengemeentelijke plannen. De Roo (2004) noemt dit GESP planning (Generiek en Specifiek beleid). Hij stelt dat elke overheidslaag zowel generiek als specifiek beleid kan ontwikkelen. Het generieke beleid richt zich dan op de vaker voorkomende eenvoudige beleidsvraagstukken waar steeds eenzelfde oplossing voor te vinden is zonder dat lokale omstandigheden hier veel invloed op hebben. Het specifieke beleid richt zich meer op die vraagstukken waar lokale omstandigheden er juist erg toe doen. Dit vraagt daarom juist zeer specifieke, door de maatschappij gedragen oplossingen. In figuur 2.5 stelt het vierkant de beleidsruimte voor waarbij de rijksoverheid hoofdzakelijk zorgt voor de (milieu)kaders en de lokale overheid gebiedsgerichte oplossingen zoekt met inachtneming van die kaders. Hoe specifieker het ruimtelijke vraagstuk, des te meer dient de lokale overheid het initiatief te nemen met het aandragen van oplossingen. In hoeverre zij daarin slaagt, hangt af van enerzijds de ruimte die haar van rijkswege geboden wordt en anderzijds van de capaciteiten van de lokale beleidsmakers.



Figuur 2.5: Beleidsruimte verdeeld naar bevoegdheden en macht

Grenzen aan decentralisatie

Het succes van decentraliseren hangt af van de kwaliteit of capaciteiten van de lokale bestuurslaag. Vanuit de lokale overheid kan overigens ook worden gesteld of de rijksoverheid in staat is relevant ruimtelijk beleid dusdanig te decentraliseren dat er een werkbare situatie blijft bestaan. De Roo (2004) stelt dat niet rücksichtslos kan worden gedecentraliseerd maar dat de mate van complexiteit van het maatschappelijke vraagstuk vooral bepalend is. Wanneer een bepaald probleem een uniform karakter heeft, dat wil zeggen voor meerdere situaties eenzelfde oplossing vraagt, is centrale sturing gewenst. Dit betekent vervolgens vrijwel automatisch dat lokale initiatieven en innovaties zich slecht ontwikkelen. Om dit te bevorderen wordt algemeen decentralisatie als oplossing gezien. Hierdoor krijgen lagere overheden meer armslag om gebiedsgericht te werk te gaan. Dit werkt wel wildgroei in de hand en een gebrek aan uniformering. Slechts door meer voorschriften en eisen van bovenaf op te leggen kan hierin sturend worden opgetreden. Uiteindelijk resulteert dat in een beperking van creativiteit en innovatie. (Zie figuur 2.6)



Figuur 2.6: Beleidscyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa (De Roo 2004)

De ervaringen opgedaan in het Stad & Milieu project¹ maken duidelijk dat de oplossing in integratie van de sectoren ruimtelijke ordening en milieu moet worden gezocht. Uiteindelijk is het de kunst om naar een goede balans te zoeken tussen generiek en specifiek beleid. Dit staat en valt met de capaciteiten van de lokale overheid om generiek beleid te implementeren in het lokale ruimtelijke planningproces. Daarnaast dient de rijksoverheid op basis van gelijkwaardigheid haar generieke beleid op een juiste wijze te communiceren naar de lagere overheden.

2.3 Communicatie en bestuurlijke verhoudingen

De communicatie tussen de verschillende bestuurslagen is van cruciaal belang. Wanneer deze lijnen helder zijn is voor iedere actor in dit proces helder wat zij van wie mag en kan verwachten. Om duidelijk te maken welke consequenties zwakke of slechte communicatie van rijksbeleid kan hebben voor lokale overheden, volgt een fictief verhaal over Jan Praktijk, rijksambtenaar op het Ministerie van VROM op de afdeling milieu.

Box 2

Jan Praktijk had een beroerd weekend achter de rug. Jan had in februari heel gezellig voor zijn gezin, vrouw, twee dochters en zichzelf een weekendje in een huisje nabij Oosternijeveen geboekt. Dat weekend had hij net achter de rug en het was alles behalve gezellig geweest. Met het huisje was niets mis en ook op de omgeving was niets aan te merken geweest. Alleen bleek in de directe nabijheid van het recreatieparkje een aardappelzetmeelfabriek te staan. De geur afkomstig van deze fabriek was niet te harden geweest en had hun plezier danig bedorven.

¹ In het Stad & Milieu project trachtte men, door middel van een driestappenplan, een goede mix te vinden tussen het blijven binnen de normen, het compenseren van overschrijdingen en lokale creativiteit. In stap 1 gaat het om het zo vroeg mogelijk betrekken van milieuaspecten in de planvorming. In stap 2 gaat het erom creatief om te springen met normeringen. Niet de actuele milieukwaliteit moet worden verzekerd, maar plannen mogen niet een overschrijding van de normen tot gevolg hebben. Wanneer binnen dit kader nog geen voldoende gebiedsgericht resultaat kan worden behaald mag men in stap 3 de norm zelfs overschrijden, mits voldoende compenserende maatregelen worden getroffen (VROM 2005b).

Dit nog eens overpeinzend zette Jan zich aan z'n bureau. Hij had de vrijdag tevoren juist een project afgerond en kon dus een nieuw project opstarten. Aangezien hij geen opdrachten had liggen boog hij zich dus maar eens over het probleem van stank- of geuroverlast. Na een dag pluizen in de literatuur en door wat navraag te doen bij de collega's van zijn unit kwam hij tot de conclusie dat er bijzonder weinig geregeld was op het gebied van geur- of stankoverlast.

Hij schreef daarop een voorstel voor onderzoek op het onderwerp aan zijn unitleider met het verzoek dit onderwerp eens te mogen oppakken. Hij kreeg hiervoor fiat en dus ging Jan onvervaard aan de gang. Na een week van onderzoek kwam hij tot de conclusie dat stank of geur een niet te meten eenheid was.

Maar Jan liet zich niet kisten en kwam met een prachtige oplossing. Jan vond de geurpanels uit. Geurpanels bestonden uit een groep onafhankelijke mensen die door te ruiken moesten bepalen of er sprake was van stank- of geuroverlast. De mensen werden onafhankelijk van elkaar zonder voorkennis gevraagd op verschillende afstanden van een bepaalde bron te melden of ze iets bijzonders konden ruiken. Wanneer een bepaald percentage in de groep iets rook was er sprake van geur. Wanneer deze mensen dicht bij de bron aangaven de geur onprettig of als bijzonder onprettig te ervaren was er sprake van overlast. Jan werkte het idee uit en gaf een aantal eisen waaraan de proefpersonen moesten voldoen. Wanneer een bepaalde bron een dergelijke geur of stank (het verschil daartussen is subjectief) verspreidde was daar niets meer aan te doen. Echter wanneer de veroorzaker van de geur wenste uit te breiden bedacht Jan Praktijk normen waaraan de initiatiefnemer moest voldoen. Daarnaast regelde Jan in de wet dat gemeenten niet meer gevoelige bestemmingen mocht geven aan gebieden in de omgeving van een veroorzaker van geuroverlast. De geurwet was geboren.

De wet werd voorgesteld in de Tweede kamer en deze ging akkoord want het klonk allemaal erg logisch en de burger moest worden gevrijwaard van geuroverlast.

De nieuwe wet vormde een nieuw kader voor gemeenten waaraan zij bij de planontwikkeling moesten voldoen. In de gemeente Groningen gaf dat een enorm probleem aangezien aan de rand van die stad twee suikerfabrieken waren gevestigd. Deze fabrieken verspreiden in het suikerbietenseizoen een sterke geurpluim over de stad. De milieu-inspecteur van VROM, Adriaan de Vreze, in de provincie Groningen wees de afdeling Ruimtelijk Beleid van de Stad Groningen op de wet. Hij gaf aan dat in zijn optiek de stad niets meer kon ontwikkelen in de westelijke helft van de stad vanwege de aanwezigheid van de fabrieken. De gemeente Groningen weigerde dit te accepteren en wees op de historie van de suikerfabrieken in de stad en de gewinning onder de Groninger bevolking. Mensen waren opgegroeid met de geur van suikerbieten in het najaar. Familie of bekenden van burgers werkten op de fabriek en gaven broodwinning. Kortom het hoorde er bij. Maar Adriaan was onvermurwbaar. De wet was er niet voor niets en hij had het niet bedacht maar hij moest zorgen dat de wet werd nageleefd.

Aangezien de gemeente zich niet wilde neerleggen bij de halsstarrigheid van één man stuurde de gemeente een delegatie, waaronder de wethouder, naar Den Haag. In een overleg met de minister regelde de delegatie dat zij, wanneer er een kleine zone rond de fabriek in acht werd genomen, kon ontwikkelen waar ze wilde. Deze zone was overigens dezelfde als die ook al gold voor de Wet geluidhinder. De gemeente was blij en Adriaan de Vreze nam gefrustreerd ziekteverlof.

Bovenstaand verhaal is illustratief voor hoe wetten kunnen ontstaan en zeer logisch en verstandig lijken terwijl in de alledaagse praktijk blijkt dat ze volledig de plank misslaan of niet goed toepasbaar zijn. Hiermee moet niet worden geconcludeerd dat de geurhinderwet onnodig of ondeugdelijk is. Het verhaal is meer illustratief voor de afstand die er bestaat tussen ambtenaren in Den Haag die regels bedenken voor signalen uit de maatschappij. De

verhouding tussen de verschillende bestuurslagen heeft een hiërarchisch karakter. Het Rijk ontwikkelt beleid maar communiceert hierover slecht met andere actoren, waaronder ook de individuele burger.

2.4 Resumé

In dit hoofdstuk is gebleken dat de lokale beleidsmedewerker in theorie alle ruimte heeft om gebiedsgerichte plannen te ontwikkelen. Hij dient wel rekening te houden met de wensen en de belangen van de individuele burger. Per slot van rekening wordt deze het meest geraakt door nieuwe ruimtelijke plannen. Om plannen te kunnen verwezenlijken zijn marktpartijen belangrijke actoren. Zij zijn vaak onmisbaar om plannen te verwezenlijken vanwege de (voor)financiering. Uiteraard dient de lokale beleidsmedewerker tevens rekening te houden met de kaders die door de gemeenteraad, de provincie, het Rijk en zelfs Europa - zij het niet rechtstreeks - zijn gesteld. De lokale beleidsmedewerker is binnen dit proces als een spin in het web. Dit vraagt nogal wat van zijn capaciteiten. Mede omdat de lokale beleidsmedewerker fungeert als verlengstuk van het in Den Haag uitgezette beleid is zijn positie bijzonder complex. In het volgende hoofdstuk zal worden toegelicht hoe Europese richtlijnen, en dan in het bijzonder inzake de luchtkwaliteit, haar doorwerking hebben binnen het lokale ruimtelijke planningproces en wat de rol is van lokale beleidsmedewerker.

Hoofdstuk 3: Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit en de doorwerking naar de diverse bestuurslagen

'Het kenmerk van de ruimtelijk relevante beleidssectoren is dat zij specifiek gericht zijn op de uitvoering van projecten of het beheer van een gebied ter uitvoering van een bepaald beleid en als zodanig uit hun aard slechts een beperkt belang hebben bij het gebruik van de grond. De ruimtelijke ordening dient de verschillende ruimtelijk relevante belangen af te stemmen op basis van een evenwichtige planologische belangenafweging.' (Lurks 2001)

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aan de orde geweest hoe, door het proces van decentralisatie, lokale beleidsmedewerkers vele van bovenaf opgelegde kaders dienen te implementeren in het lokale planningproces. In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit is vertaald door de Nationale overheid in het Besluit luchtkwaliteit en hoe deze doorwerkt in het lokale ruimtelijke beleid. De Raad van State heeft in de afgelopen tijd veel ruimtelijke plannen geschorst, waarin het Besluit luchtkwaliteit in haar zienswijze onvoldoende aandacht heeft gekregen. Het doel is om helderheid te krijgen over de praktijk van het integreren van Europese richtlijnen in het algemeen en inzake de luchtkwaliteit in het bijzonder op het lokale niveau. Met dit doel voor ogen zijn de volgende vragen geformuleerd die in dit hoofdstuk de revue zullen passeren:

1. *Hoe zijn de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit verwerkt in de Nederlandse wetgeving?*
2. *Welke consequenties heeft dit op het lokale niveau?*
3. *Hoe wordt tussen bestuurslagen gecommuniceerd?*
4. *Hoe verhoudt zich de praktijk van integratie van wetgeving inzake de luchtkwaliteit tot het theoretische doel van decentralisatie?*
5. *Welke faciliteiten biedt de rijksoverheid de lokale overheid om wetgeving inzake luchtkwaliteit te kunnen integreren in het lokale beleid.*

Dit is voor dit onderzoek relevant aangezien de problematiek rond de integratie van deze richtlijnen inzake de luchtkwaliteit voor de nodige problemen heeft gezorgd. Helderheid over de achtergronden en de vertaling en de implementatie door de rijksoverheid van de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit geven de context weer waarin dit onderzoek moet worden bekeken.

3.2 De Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit

Het beoogde doel van de richtlijn

In 1996 heeft de Europese Unie de richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit (96/62/EG) vastgesteld. Dit is in overeenstemming met de in het vijfde milieuactieprogramma geuite voornemens. De richtlijn heeft als doel: *doelstellingen voor de luchtkwaliteit in de Unie te omschrijven en vast te stellen teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en het milieu als geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen* (EU 1996). Dit is een andere richtlijn dan de NEC-richtlijn (zie kader onderaan deze pagina) die voortvloeit uit het Verdrag van Gotenburg van 1999. In het Gotenborg-protocol staan afspraken over vermindering van de totale uitstoot van ammoniak (NH₃), zwaveldioxide (SO₂), stikstofdioxide (NO_x) en vluchtige organische stoffen (VOS) per lidstaat (www.vrom.nl 2005c).

Europese milieuactieprogramma's

Europese milieuactieprogramma's hebben twee specifieke functies. Het zijn beleidsstukken waar de Commissie voorstelt welke wetten en voorschriften op milieubeleid zij de komende jaren wil indienen. Daarnaast is het een strategisch beleidsstuk waarin de Commissie een aantal algemene gedachten op milieugebied kenbaar maakt. De EU geeft daarmee aan welke kant zij denkt op te gaan met het milieubeleid. Het vijfde en voorgaande milieuactieprogramma's hadden geen rechtskracht. Het zesde milieuactieprogramma heeft de vorm van een bindend besluit als gevolg van het Verdrag van Maastricht (Oosterhuis et al 2003). In dit zesde milieuactieprogramma wordt aangegeven welke strategische benaderingen (Zie kader CAFE) nodig zijn waaronder: implementatie van bestaande milieuwetgeving, integratie van milieu in andere beleidsterreinen en wisselwerking tussen milieu en ruimtelijke ordening (VROM 2001).

Clean Air for Europe (CAFE)

Het CAFE programma is een onderdeel van het zesde milieuactieprogramma. Het is erop gericht om de verzuring te verminderen en de kwaliteit van de lucht te verbeteren in een integrale aanpak. Enerzijds om de effectiviteit te verhogen, anderzijds om kostenbesparend te kunnen opereren.

Het CAFE secretariaat van de EC voert de regie. Vertegenwoordigers van lidstaten (in Nederland is dat een afgevaardigde van VROM), belangengroeperingen (zowel milieugroeperingen als marktpartijen) en onderzoeksinstituten (zoals de WHO) maken deel uit van een klankbordgroep. In deze klankbordgroep worden de voorstellen vanuit de commissie besproken.

Het doel van CAFE is het verbeteren van de Europese luchtkwaliteit tot een niveau waarbij 'geen significant negatieve effecten' meer optreden voor de menselijke gezondheid en het milieu. Het gaat dan om de depositie van stikstof en verzurende stoffen als zwaveldioxide, stikstofdioxide, ammoniak en vluchtige organische stoffen. (www.vrom.nl 2005b)

National Emissions Ceilings (NEC)

De NEC-richtlijn is ook een Europese richtlijn waar per lidstaat plafonds worden toegekend voor de totale emissies van SO₂, NO_x, NMVOS en NH₃ in 2010. Wanneer een lidstaat één of meerdere van deze plafonds in 2010 overschrijdt, kan de EC een hoge boete opleggen. In tegenstelling tot de EU-richtlijnen voor de luchtkwaliteit die als voorbeeld dienen in dit onderzoek gaat het bij de NEC emissies om het totaal wat een lidstaat aan emissies produceert. De NEC-richtlijn wijkt enigszins af van dat wat in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 staat beschreven. Dit gaat dan vooral over verschillen in het meerekenen van emissies afkomstig van de scheepvaart (VROM 2004)

3.3 De systematiek van de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit

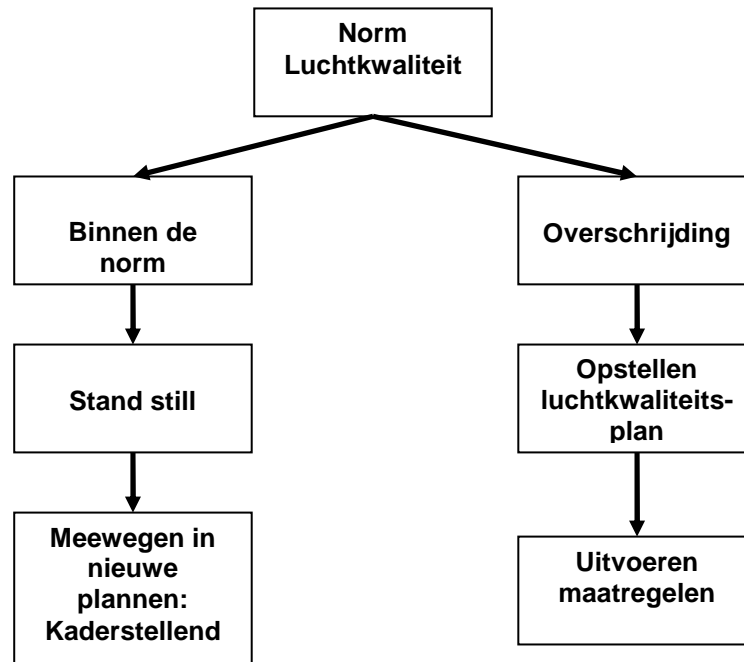
De Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit

Nadat een richtlijn in Europa is vastgesteld en door de lidstaten is goedgekeurd en ondertekend (geratificeerd) moeten lidstaten de richtlijn omzetten in nationale wetgeving. De rijksoverheid moet de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen nemen om te voldoen aan de richtlijn. Deze maatregelen moeten worden voorgelegd aan de Europese Commissie. Dit diende in het geval van de Richtlijn betreffende grenswaarden voor zwaveloxide, stikstofoxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht – ook wel eerste dochterrichtlijn - uiterlijk 19 juli 2001 te gebeuren (EU 1999). In deze eerste dochterrichtlijn worden de grenswaarden, alarmdrempels, overschrijdingsmarges en plandrempels vastgesteld. In de Nederlandse situatie is deze Richtlijn inzake de luchtkwaliteit vrijwel letterlijk vertaald naar het Besluit luchtkwaliteit. De uitvoering wordt overgelaten aan de lagere overheden. De Europese wetgeving is hierbij maatgevend, waarbij de Nederlandse overheid haar interpretatie geeft. Zij scheidt daarmee een kader waarbinnen lagere overheden plannen kunnen ontwikkelen en eventueel uitvoeren¹. Dit geeft eens te meer aan hoe Europese regelgeving voor implementatie en uitvoering terecht komt bij lokale beleidsmedewerkers.

Implementatie in nationale wetgeving

In het Besluit luchtkwaliteit 2001 wordt precies beschreven hoe de rijksoverheid de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit implementeert in de nationale wetgeving. Vanaf artikel 20 in het Besluit wordt gesproken over de specifieke taken van lokale overheden: *'Burgemeesters en wethouders inventariseren eenmaal in de drie jaar de plaatsen binnen de bebouwde kom, waar naar hun redelijke verwachting mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging door één of meer van de in de richtlijn beschreven stoffen' (artikel 20 Besluitluchtkwaliteit 2001)*. Ook voor de provinciale overheid staat beschreven welke rol van haar wordt verwacht: *'Gedeputeerde staten inventariseren eenmaal in de drie jaar de plaatsen waar naar hun redelijke verwachting mensen worden blootgesteld aan luchtverontreiniging, die in overwegende mate wordt veroorzaakt door één of meer inrichtingen' (artikel 22 Besluit luchtkwaliteit 2001)*. In artikel 25 en 26 staat de verplichting voor burgemeester en wethouders om plannen op te stellen daar waar de genoemde plandrempels van respectievelijk stikstofdioxiden en zwevende deeltjes (PM₁₀) worden overschreden. Schematisch is in figuur 2.4 weergegeven hoe gemeenten dienen te handelen.

¹ Andere voorbeelden van dit soort besluiten zijn: de Flora en Fauna Wet (2002), de Natuurbeschermingswet (1998), Natura 2000 met daarin de aanwijzing van de Ecologische Hoofd Structuur, Besluit luchtkwaliteit (2001), de Nota Waterbeleid (2002) en het Nationaal Bestuursakkoord water (2002).



Figuur 2.4: schematische weergave van te nemen stappen door lokale overheden.

Normering

De onderstaande tabel geeft aan welke normen gelden voor stikstofdioxiden en zwevende deeltjes (PM₁₀). Voor een juist begrip van de tekst worden de door de Europese Unie in de richtlijn (96/62/EG) en de daaraan gekoppelde dochterrichtlijn (99/30/EG) gehanteerde begrippen gedefinieerd. De begrippen grenswaarden, streefwaarden, alarmdrempels, overschrijdingsmarges en plandrempels zijn als volgt gedefinieerd:

- *grenswaarde: een niveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld teneinde schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen en dat binnen een bepaalde termijn moet worden bereikt en, als het eenmaal is bereikt, niet meer mag worden overschreden;*
- *streefwaarde: een niveau dat is vastgesteld om schadelijke effecten voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel op lange termijn meer te vermijden, en dat zoveel mogelijk binnen een gegeven periode moet worden bereikt;*
- *alarmdrempel: een niveau, waarboven een kortstondige blootstelling risico's voor de gezondheid van de mens inhoudt en bij overschrijding waarvan de Lid-Staten onmiddellijk overeenkomstig deze richtlijn maatregelen nemen;*
- *overschrijdingsmarge: het percentage van de grenswaarde waarmee deze onder de in deze richtlijn vastgelegde voorwaarden kan worden overschreden;*
- *plandrempel: een plandrempel geeft een kwaliteitsniveau van de buitenlucht aan waarboven het maken van plannen ter verbetering van de luchtkwaliteit verplicht is.*

Stof	Type norm	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
PM₁₀	Grenswaarde ⁶ (humaan, jaargemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 125 →										
	Grenswaarde ⁷ (humaan, jaargemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 40 →										
	Plandrempel (jaargemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	46	45	43	42	← 40 →						
	Grenswaarde ⁶ (humaan, 24 uursgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 250 →										
	Grenswaarde ⁷ (humaan, 24 uursgemiddelde dat 35 keer per jaar mag worden overschreden in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 50 →										
	Plandrempel (24 uursgemiddelde dat 35 keer per jaar mag worden overschreden in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	70	65	60	55	← 50 →						
NO₂	Grenswaarde (humaan, uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 200 →										
	Grenswaarde voor zeer drukke verkeerssituaties (uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 290 →									200	
	Plandrempel voor zeer drukke verkeerssituaties (uurgemiddelde dat 18 keer per jaar mag worden overschreden)	290	280	270	260	250	240	230	220	210	200	
	Grenswaarde ⁵ (humaan, jaargemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	← 40 →										
	Plandrempel (jaargemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$)	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	
	Alarmprempel (uurgemiddelde in $\mu\text{g}/\text{m}^3$ gedurende 3 achtereenvolgende uren in gebied >100 km ²)	← 400 →										

Tabel: Normen en grenswaarden (bron: www.lml.rivm.nl 2005)

Interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit

Aangezien het Besluit luchtkwaliteit ruimte geeft voor verschillende interpretaties probeert staatssecretaris van Geel op 30 september 2004 duidelijkheid te scheppen. Hij stuurt daartoe een brief naar alle Nederlandse gemeenten en naar de colleges van Gedeputeerde Staten waarin hij probeert uit te leggen hoe het Besluit inzake de luchtkwaliteit dient te worden geïnterpreteerd (TK 2004). Hij geeft daarin onder punt 2 aan dat de prioriteitsstelling bij de uitvoering van de richtlijnen dient te liggen bij die locaties waar de volksgezondheid het meest in het geding is. De Raad van State geeft daarna in veel zaken een negatief oordeel over diverse ruimtelijke plannen omdat onvoldoende rekening is gehouden met de richtlijnen.

Het advies van de bestuursafdeling van de Raad van State

De staatssecretaris vraagt op 11 maart 2005 advies aan de Raad van State. Hij vraagt specifiek naar: de werkingssfeer van grenswaarden, het in acht nemen van de grenswaarden voor zwevende deeltjes (PM₁₀) en de mogelijkheid tot het plegen van aftrek wegens natuurverschijnselen of natuurlijke bronnen en de herstructurering in gebieden waar grenswaarden worden overschreden. Het antwoord op 30 maart 2005 van de Raad van State is dat lidstaten maatregelen moeten nemen om er voor te zorgen dat de concentraties in de lucht van de betreffende stof de voor de stof gestelde grenswaarden niet overschrijden. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen bepaalde gebieden (www.raadvanstate.nl)

2005). Over de locatie van metingen en daaraan verbonden de kwaliteit van de lucht zegt de afdeling voorlichting van de Raad van State het volgende:

1. de monsternemingspunten dienen zich op zodanige plaatsen te bevinden dat gegevens worden verkregen over gebieden binnen de zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waaraan de bevolking direct of indirect blootstaat.
2. ten aanzien van ecosystemen en vegetatie moeten de monsternemingspunten op plaatsen zijn die representatief zijn voor het desbetreffende gebied.
3. de plaatsen voor monsterneming staan los van het feit dat de normen gelden voor het hele gebied. Het één en het ander sluit elkaar niet uit.
4. de wens van de staatssecretaris om de richtlijnen zodanig toe te passen dat gebieden waar mensen direct of indirect worden blootgesteld een hogere prioriteit toe te kennen, strookt volgens de afdeling van de Raad van State niet met de wet.

De Raad van State vraagt zich af of de richtlijnen zoals ze nu zijn vastgesteld al dan niet zo bedoeld zijn en of de interpretatie van de staatssecretaris de gewenste of bedoelde uitleg is. Zij geeft aan dat de huidige tekst van de Europese richtlijnen geen ruimte biedt aan de ruimere interpretatie van Van Geel. Uitdrukkelijk merkt de afdeling nog op dat de richtlijnen spreken over een resultaatverplichting en niet over een inspanningsverplichting. Vrij vertaald betekent dit dat lidstaten aan de grenswaarden moeten voldoen en niet dat ze moeten proberen er aan te voldoen. Over de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen voor de decentrale overheid zegt de afdeling dat deze niet kunnen voldoen aan de gestelde grenswaarden voor fijnstof vanwege natuurlijke en grensoverschrijdende bronnen. Zij pleit er daarom voor om de verantwoordelijkheid voor de nakoming van het verdrag toe te kennen aan de ministers van VROM en V&W. Alleen zij kunnen op internationaal (Europees) niveau overleg voeren (Raad van State 2005a). De staatssecretaris heeft hierop vervolgens op 19 april 2005 gereageerd door de gemeenten in te lichten over het oordeel van de Raad van State en heeft daarmee zijn brief van 30 september 2004 ingetrokken (TK 2005).



Illustratie: door Jesse B. van Muylwijck

Reactie op het advies van het VNG en het IPO

In aansluiting op het advies van de Raad van State sturen de VNG en het IPO (Inter Provinciaal Overleg) een gezamenlijke brief gericht aan de vaste commissie voor VROM uit de Tweede Kamer der Staten Generaal. Daarin roepen zij de rijksoverheid op tot het nemen van maatregelen op rijksniveau. In de brief noemen zij in het bijzonder het nemen van bronmaatregelen, het treffen van een regeling voor saldobenadering en het stellen van een norm voor fijn stof uit antropogene bronnen (VNG&IPO 2005).

Het nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005

Zeer recent, op 23 juni 2005, is in de Staatscourant het nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 gepubliceerd. Het belangrijkste verschil met het Besluit luchtkwaliteit 2001 is dat het nieuwe besluit ruimte biedt voor aftrek van natuurlijke achtergrondconcentraties¹ en daarnaast is er de mogelijkheid van saldering² in opgenomen (www.infomil.nl 2005a). In hoofdstuk zeven wordt hierop teruggekomen. Dit biedt gemeenten veel meer mogelijkheden om creatief om te gaan met de normering (zie Stad & Milieu). Dit mag echter niet resulteren in 'het opvullen van de normruimte' zoals bij Stad&Milieu³. Aangezien het Besluit luchtkwaliteit en daaruit voortkomende wet- en regelgeving in dit onderzoek vooral dienen als voorbeeld is deze aanpassing slechts relevant voor de toekomst van de inpassing van luchtkwaliteitseisen in planontwikkeling en niet voor dit onderzoek. Daarom wordt er in dit onderzoek verder niet uitgebreid op ingegaan.

3.4 De implementatie van het Besluit luchtkwaliteit op diverse bestuursniveaus

Toepassing Besluit luchtkwaliteit op lokaal niveau

Naar aanleiding van paragraaf 9 van het Besluit luchtkwaliteit 2001 is in de Meetregeling luchtkwaliteit 2001 (VROM 2001) vastgesteld wat de wijze van meten en berekenen van luchtverontreiniging als gevolg van het Besluit luchtkwaliteit moet zijn. Naar aanleiding van artikel 2 van het besluit luchtkwaliteit 2001 staan een zestal agglomeraties gedefinieerd. Alle gemeenten die hierbuiten vallen worden ingedeeld in drie zones. In de meetregeling staat voorts het aantal meetstations per agglomeratie en per zone. Daarnaast worden eisen betreffende de plaatsing van meetstations, de monsterneming en de meetmethoden per verontreinigende stof beschreven. In de Handreiking luchtkwaliteitsplan 2003 (www.vrom.nl 2005e) wordt uitgelegd hoe gemeenten, bij overschrijding van plandrempels of grenswaarden, een luchtkwaliteitsplan dienen op te stellen. In een luchtkwaliteitsplan staat beschreven welke overschrijdingen zijn geconstateerd en op welke locatie. Deze rapporten zijn openbaar. De gemeente kan ook beleidsplannen opnemen in het rapport. Het Besluit luchtkwaliteit 2001 betekent voor gemeenten dat zij bij het opstellen van plannen rekening moeten houden met de luchtkwaliteit. Bij een verandering van de situatie mag de uitstoot niet toenemen. Zij moeten in hun plannen aannemelijk maken dat de kwaliteit van de lucht niet verslechtert. Daartoe hebben zij de beschikking over het CAR II systeem. Een computermodel dat kan berekenen wat de uitstoot van wegverkeer is en gratis beschikbaar wordt gesteld via Infomil⁴ (www.infomil.nl 2005b). Daarmee heeft de lokale beleidsmedewerker dus rechtstreeks te maken met de uitvoering van de Europese richtlijnen. De gemeente dient binnen deze opzet als operationeel beleidsuitvoerder.

¹ Naast dit nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 is ook een nieuwe Meetregeling 2005 van kracht geworden. Hierin wordt geregeld wat de aftrek mag zijn bij het meten van fijnstof ten gevolge van natuurlijke oorzaken (zeezout en opgewaaid zand).

² Saldering is het compenseren van een verslechtering van de luchtkwaliteit bij realisatie van een project door een verbetering van de luchtkwaliteit elders. Hierdoor blijft de luchtkwaliteit per saldo constant. Wel is er een beperking naar inhoud, plaats en tijd. Dit houdt in dat de compensatie deel uit maakt van hetzelfde project, plaatsvindt in de nabijheid van het project (tenzij dit onmogelijk blijkt te zijn) en tegelijkertijd gerealiseerd wordt.

³ In de Europese richtlijn staat nadrukkelijk dat er geen verslechtering van de luchtkwaliteit mag optreden ten gevolge van de realisatie van projecten. Bij het opvullen van de norm zou de verslechtering van de luchtkwaliteit mogen, mits de grens- of drempelwaarden niet worden overschreden.

⁴ Infomil is een project opgezet door Senternovem met twee doelstellingen. Ten eerste om 'hét informatiecentrum in Nederland te zijn voor het bedrijfsgebonden milieubeleid'. Ten tweede om 'een schakel te zijn tussen de beleidsmakers van het ministerie van VROM en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren' (www.infomil.nl 2005b). Senternovem is een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken met als doelstelling kennis van innovatie, energie, klimaat, milieu en leefomgeving te bundelen. SenterNovem wil hiermee bijdragen aan 'een sterkere positie van het bedrijfsleven in ons land en aan een duurzamere samenleving, met zorg voor mens en milieu' (www.senternovem.nl 2005).

De rol van de provincie

De provincie controleert evenals de gemeente de luchtkwaliteit binnen haar grenzen. Dit dient te worden gerapporteerd aan het Rijk. Zij maakt daarbij gebruik van data afkomstig van de gemeenten en van data afkomstig van het landelijk Meetnet Luchtkwaliteit¹. Bij overschrijding van normen moet de provincie rapporteren wat de oorzaak daarvan is geweest en welke maatregelen zij heeft genomen om herhaling te voorkomen. Deze rapportage dient jaarlijks plaats te vinden wanneer gemeenten binnen de provinciegrenzen rapport hebben uitgebracht over de luchtkwaliteit (www.vrom.nl 2005c). Naast dit rapporteren dient de provincie de gemeentelijke ruimtelijke plannen te toetsen aan alle wettelijke kaders (zie paragraaf 2.2). De rol van de provincie is dus hoofdzakelijk toetsend en rapportierend.

Het Rijk als regelgever, normsteller, strategische beleidsmaker

De Nederlandse regering moet jaarlijks een Nationaal Luchtkwaliteitsplan ter goedkeuring voorleggen aan de Europese Unie. Dit rapport (het Nationaal luchtkwaliteitsplan 2004) bevat een overzicht van te nemen maatregelen op alle bestuursniveaus om de luchtkwaliteit betreffende NO₂ en fijnstof te verbeteren. Dit zijn de generieke maatregelen² genomen door de rijksoverheid en specifieke maatregelen die beschreven staan in gemeentelijke of provinciale luchtkwaliteitsplannen ter verbetering van lokale knelpunten. Het kabinet wil daarnaast proberen om de Europese Commissie te overtuigen dat Nederland meer dan andere lidstaten te maken heeft met achtergrondverontreiniging door natuurlijke bronnen en verontreiniging uit buurlanden. Dat dit grote verschillen kan opleveren bij het te voeren beleid is evident. Het Rijk geeft door middel van strategische nota's zoals het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM 2001), de Nota Ruimte en de Beleidsnota Verkeeremissies (VROM 2004) richting aan het beleid. Lagere overheden dienen deze doelstellingen te vertalen in hun ruimtelijke plannen. Het Rijk fungeert daarmee in wezen als intermediair tussen lokale en provinciale overheden enerzijds en Europa anderzijds. Zij vertaalt de Europese richtlijnen naar de nationale wetgeving. Daarnaast koppelt zij de problemen die daarmee ontstaan terug naar Europa en probeert door de opgedane ervaringen bij de uitvoering wetgeving dusdanig bij te stellen dat er geen onoverkomelijke problemen ontstaan.

De Europese invloed op haar lidstaten

Europese regelgeving bepaalt steeds meer het te voeren beleid in haar lidstaten. Nederland heeft zelfs in artikel 90 van de grondwet staan dat de Nederlandse regering de ontwikkeling van de internationale rechtsorde bevordert. De doorwerking van internationale verdragen, en daarmee Europese verdragen, kunnen volgens twee systemen binnen de nationale rechtsorde worden geïmplementeerd: het incorporatiesysteem en het transformatiesysteem. Alvorens internationale verdragen rechtsgeldig zijn moeten ze worden goedgekeurd door de Staten-Generaal. Nederland hanteert het incorporatiesysteem. Dit houdt kort gezegd in dat het internationale recht uit verdragen welke Nederland heeft ondertekend rechtstreeks tot het nationale recht behoren. De internationale verdragen zijn in het nationale recht

¹ Het landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (lml) is een afdeling van het Rijksinstituut voor de Volksgezondheid en het Milieu (RIVM). Het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit zorgt met 240 meetstations voor de continue monitoring van de milieukwaliteit in het luchtcompartiment. Het doel van het lml is: *'De metingen dienen ter toetsing van de luchtkwaliteit aan gestelde normen, samen met modellen, ter ondersteuning van de algemene beschrijving van de luchtkwaliteit op nationale, regionale en lokale schaal, het geven van informatie over perioden met verhoogde luchtverontreiniging (smog)'*. (RIVM 2005)

² Dit zijn bijvoorbeeld maatregelen aan de bron zoals roetfilters voor auto's met dieselmotoren, rekeningrijden, de verlaging van de maximum snelheid op een aantal snelwegen en subsidie voor schonere motoren in de transportwereld.

geïncorporeerd. Er hoeft dus geen aparte rechtshandeling meer te worden verricht. Het transformatiesysteem houdt in dat iedere keer dat een internationaal verdrag wordt gesloten met daaruit voortvloeiende rechten en plichten er een nationale wet moet worden gemaakt. Wanneer in een internationaal verdrag bepalingen staan die strijdig zijn met de nationale grondwet dan zijn deze bepalingen niet bindend (Verheugt, 2001)

3.5 Resumé

Uiteindelijk is de Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit er op gericht een verslechtering van de luchtkwaliteit tegen te gaan. Zij stelt daartoe dochterrichtlijnen op om voor de verschillende vervuilende stoffen specifieke normen aan te geven. De Europese lidstaten vertalen dit naar nationale wetgeving. In Nederland resulteert dit in het Besluit luchtkwaliteit 2001. Deze wordt in 2005 aangepast vanwege een toenemend aantal knelpunten op lokaal niveau, waardoor de ruimtelijke ontwikkeling onmogelijk dreigt te worden. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de problemen die op het lokale niveau ontstaan. Het Besluit luchtkwaliteit, en de daaruit voortvloeiende normen wordt in toenemende mate gebruikt door derden om tegen plannen te ageren. Hierdoor worden lokale en provinciale overheden gedwongen omzichtig met deze wetgeving om te gaan. In de praktijk blijkt dat lagere overheden pas nieuwe wetgeving, en in het bijzonder het Besluit luchtkwaliteit, integreren in hun ruimtelijke plannen nadat zij geconfronteerd zijn met bezwaren van derden. In het volgende hoofdstuk wordt toegelicht hoe is onderzocht of de ontstane problemen op lokaal niveau een kwestie van capaciteiten zijn.

Hoofdstuk 4: De opzet van het onderzoek

"Onderzoekt alle dingen, behoudt het goede" (1 Tessalonicenzen 5:21)

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe onderzocht wordt of de capaciteiten die gemeenten hebben, voldoende zijn, om alle taken binnen het ruimtelijke planningproces, die zij mede door het proces van decentralisatie hebben, uit te kunnen voeren. De Europese richtlijn inzake de luchtkwaliteit wordt gebruikt als praktijkvoorbeeld waaraan de capaciteiten (deskundigheid) en informatievoorziening (communicatie) van gemeentelijke beleidsmedewerkers getoetst wordt. Kortom welke capaciteiten (mensen en deskundigheid) zijn binnen een gemeente aanwezig om het implementeren van wetgeving, waaronder het Besluit luchtkwaliteit, succesvol te laten verlopen? Allereerst zijn hiertoe de uitspraken onderzocht in bezwaarzaken bij de Raad van State aangespannen tegen overheden, die betrekking hebben op wetgeving inzake de luchtkwaliteit. Daarnaast is een enquête gehouden onder een deel van de Nederlandse gemeenten waarin gemeenten ondermeer is gevraagd naar de kwantiteit en de kwaliteit van medewerkers op de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Milieu. Daarnaast zijn in de enquête vragen gesteld over de mate van uitbesteding door gemeenten en zijn vragen gesteld over de communicatie tussen de verschillende bestuurslagen, in het bijzonder met betreffende het Besluit luchtkwaliteit. Tot slot is een vacatureanalyse gedaan om daarmee inzicht te krijgen in de vereiste kwaliteiten van aspirant medewerkers.

4.2 Raad van State

Inleiding

Zoals in paragraaf 2.2 al duidelijk is geworden, is de Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak de instantie waar bezwaar kan worden gemaakt tegen ruimtelijke plannen. Meestal zijn het particulieren of private partijen die bezwaar maken. De Raad van State beoordeelt of de aangevoerde argumenten steekhoudend zijn. Overheden kunnen zich verweren met argumenten waarna de bestuursrechter uitspraak doet. Voor dit onderzoek is daarom in hoofdstuk vijf geanalyseerd op welke gronden de Raad van State ruimtelijke plannen heeft geschorst.

De deskundigheid op het niveau van gemeenten en provincie

Een belangrijke bron voor het onderzoeken van de implementatie van Europese wetgeving op lokaal niveau zijn de uitspraken van de Raad van State. Hierin komt duidelijk naar voren

wat de knelpunten zijn die lokale overheden ondervinden bij het integreren van nieuwe (Europese) wetgeving in hun ruimtelijke planningprocessen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de uitspraken van de Raad van State. Het betreft uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State die voldoen aan de volgende kenmerken:

- Het betreft uitspraken van na 1 januari 2004 tot 1 juli 2005.
- In deze uitspraken speelde het Besluit Luchtkwaliteit een rol.
- Appellanten werden geheel of gedeeltelijk in het gelijk gesteld.
- Diverse overheden waren verweerder.

Er is voornamelijk gekeken welke argumenten de Raad van State heeft genoemd in haaroordeel in voornoemde vernietigingen of schorsingen van ruimtelijke plannen of besluiten. De achterliggende gedachte is dat hier wellicht zwakke punten in het ruimtelijke planningproces door de lokale overheid zijn te ontdekken. Onderzocht is of er in bovengenoemde zaken gebreken zijn op het gebied van deskundigheid of zorgvuldigheid.

Onderzoek naar communicatie en coördinatie tussen bestuurslagen

Communicatie en coördinatie tussen bestuurslagen is van groot belang om zorg te dragen voor een goede implementatie van generieke wetgeving op lokaal niveau. In dit onderzoek wordt daarom ook gekeken naar de wijze waarop deze communicatie en coördinatie verloopt. Het doel hiervan is om te kunnen beoordelen of de communicatie en coördinatie tussen bestuurslagen aanleiding zijn voor het eventuele falen van overheden.

4.3 Capaciteiten van gemeenten: menskracht en deskundigheid

Inleiding

In hoofdstuk zes komen de capaciteiten van gemeenten aan de orde. Deze zijn gesplitst in capaciteiten qua menskracht (kwantitatief) en capaciteiten qua deskundigheid of deskundigheid (kwalitatief). Uiteraard is het ondoenlijk lokale beleidsmedewerkers te onderwerpen aan een kennistest. Daarom is door middel van een enquête onderzoek gedaan. In hoofdstuk zeven is een vacatureanalyse gedaan om een onafhankelijk beeld te krijgen van de gevraagde kwaliteiten van nieuwe medewerkers. Ten behoeve van dit onderzoek is geënquêteerd onder aselekt gekozen gemeenten. In bijlage I zijn de vragen uit de enquête bijgevoegd.

Onderzoek naar menskracht op lokaal niveau

Er is gemeenten gevraagd hoe het is gesteld met de menskracht bij gemeenten. Er is daartoe gevraagd naar het aantal beleidsmedewerkers op zowel de afdeling Ruimtelijk Ordening als op de afdeling Milieu¹. Voorts is gevraagd naar de vorm van samenwerking tussen deze beide afdelingen in het kader van de integrale planvoorbereiding. Er is geïnterviewd hoeveel planontwikkelingswerk wordt uitbesteed en welke criteria daarvoor gelden (grootte van het project, complexiteit, soort van werk, mate van specialistische deskundigheid die vereist is, tijdsdruk, etc.). Er worden gegevens vergaard over de grootte van de geïnterviewde gemeenten naar inwonertal. Daarmee is, aan de hand van de hoeveelheid uitbesteed werk, onderzocht of er een verband bestaat tussen de grootte van gemeenten (gemeten in inwoneraantallen) en de capaciteit van die gemeenten.

¹ Niet iedere gemeente heeft dezelfde benaming voor deze afdelingen en organisatiestructuur. Het meest voorkomend was echter de splitsing in afdeling Ruimtelijke Ordening en afdeling Milieu vallend onder de dienst VROM. Bij vooral grotere gemeenten zijn deze afdelingen nog sterk sectoraal gescheiden.

Onderzoek naar aanwezigheid deskundigheid op lokaal niveau

Om deskundigheid te toetsen zijn in de enquête voorts een aantal vragen gesteld met betrekking tot de uitvoering van werk binnen het ruimtelijke planningproces. Er is gekeken naar de kennisvergaring, het percentage planontwikkelingswerk (het maken van structuurplannen, bestemmingsplannen, gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen, waterplannen enzovoorts) dat gemeenten uitbesteden. Ook is gevraagd in welke mate de sectoren Ruimtelijke Ordening en Milieu ruimtelijke plannen integraal ontwikkelen. Tevens is gemeenten gevraagd welk type opleiding (opleidingniveau, studierichtingen, scholingen en cursussen) gewenst is, met betrekking tot de opleiding van mensen tot beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening, Milieu of Verkeer. Vanwege de actualiteit rond het praktijkvoorbeeld van de Richtlijn inzake de luchtkwaliteit is onderzocht hoe de beleidsmedewerkers van gemeenten de Richtlijn inzake de luchtkwaliteit en het daaruit voortvloeiende Besluit luchtkwaliteit hebben geïmplementeerd in het ruimtelijke planningproces. Daartoe zijn een aantal vragen gesteld over het Besluit Luchtkwaliteit, de brief van Staatssecretaris Van Geel met diens interpretatie van het Besluit Luchtkwaliteit, de intrekking hiervan, het commentaar op deze brief en de diverse uitspraken van de Raad van State. Uiteindelijk zal worden gevraagd wie, in de opinie van de respondent, de verantwoording draagt voor het ten uitvoer brengen van regelgeving inclusief het halen van streefwaarden inzake de luchtkwaliteit. Hiermee wordt geïnterviewd of lokale beleidsmedewerkers op de hoogte zijn van hun verantwoordelijkheden.

Informatieverstrekking door het Rijk en de provincie

Door middel van een enquête is onderzocht hoe het gesteld is met de informatievoorziening door het Rijk naar gemeenten door te vragen naar de wijze waarop zij (actief dan wel passief) worden geïnformeerd over nieuwe wet- en regelgeving. Er is gevraagd naar de manier waarop gemeentelijke afdelingen informatie krijgen of vergaren betreffende nieuwe wet- en regelgeving. Daarnaast is onderzocht in hoeverre het Rijk of de provincie faciliteiten bieden aan gemeenten voor het opstellen van ruimtelijke plannen.

Onderzoek naar de implementatie van het Besluit luchtkwaliteit in het lokale ruimtelijke planningproces

Door de analyse van de uitspraken van de raad van State in hoofdstuk vijf wordt de tegenstelling tussen generiek en specifiek beleid en het spectrum van beleidsbeslissingen tussen centrale en decentrale overheden scherp. Er is onderzocht hoe gemeenten de regels inzake het Besluit luchtkwaliteit hebben geïntegreerd in hun ruimtelijke planningprocessen.

4.4 Vacatureanalyse

Om inzicht te verkrijgen in de competenties van beleidsmedewerkers is in hoofdstuk zeven een vacature analyse uitgevoerd waarin is nagegaan welke eisen in vacatures worden gesteld aan toekomstige beleidsmedewerkers binnen de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Milieu. Aan de hand hiervan kan worden bepaald wat de gevraagde capaciteiten zijn van beleidsmedewerkers binnen gemeenten.

4.5 Synthese van de bevindingen

In hoofdstuk acht wordt een synthese gemaakt van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken. Daarnaast worden deze gespiegeld aan het theoretische kader uit hoofdstuk twee. Bij de gemeente Groningen heeft na afloop van de enquête een evaluerend gesprek met de heer Martin van Wijck, hoofd afdeling beleidsontwikkeling, plaatsgevonden. In hoofdstuk acht wordt daar verder op ingegaan.

Hoofdstuk 5: Analyse van uitspraken van de Raad van State in zaken betreffende de luchtkwaliteit

'Het recht tracht de vrede in de samenleving te bewaren door de belangen van de gemeenschap en de belangen van de individuele leden van de samenleving te beschermen. In die functie speelt de overheid een belangrijke rol' (Verheugt 2001)

5.1 Inleiding

Zoals in paragraaf 4.2 reeds opgemerkt zijn de vele uitspraken door de Raad van State inzake het Besluit luchtkwaliteit de aanleiding voor dit onderzoek. Zij heeft in vele zaken (niet alle) met betrekking tot de ruimtelijke plannen van diverse overheden negatief geoordeeld. Voor dit onderzoek is een overzicht gemaakt van argumenten van schorsingen en nietig verklaren van deze ruimtelijke plannen. Er is uitsluitend gekeken naar zaken waar de uitspraak is gedaan tussen 1 januari 2004 en 1 juli 2005. Omdat het hier gaat om het verkrijgen van inzicht in de argumentatie van de Raad van State en de aard van de bezwaren is dus niet getracht een compleet overzicht te genereren. Door het generaliseren van de verschillende uitspraken wordt duidelijk op welke gronden de Raad van State ruimtelijke plannen heeft geschorst of vernietigd. Hierdoor moet blijken welke onvolkomenheden er te constateren zijn in het handelen van de diverse overheden. De aandacht gaat vooral uit naar het lokale niveau, maar dit is vaak verweven met het handelen op provinciaal niveau aangezien de provincie besluiten van de gemeenteraad al dan niet goedkeurt (zie paragraaf 2.2).

5.2 Verantwoording van de analyse

De uitspraken door de Raad van State zijn als volgt geselecteerd en geanalyseerd. De zaken zijn geselecteerd door te zoeken op de website van de Raad van State (www.raadvanstate.nl 2005). Op de webpagina 'uitspraken' is vervolgens gezocht op de zoekterm 'luchtkwaliteit'. Uit de lijst van zaken zijn uitsluitend die zaken onderzocht waar de Raad van State besluiten van overheden heeft vernietigd of voorlopig geschorst. Met nadruk dient vermeld te worden dat het hier uitsluitend zaken betreft van ruimtelijke plannen waar ondermeer bezwaren tegen zijn ingediend vanwege vermeende verslechtering van de luchtkwaliteit. De vermelde zaaknummers in het overzicht verwijzen naar de nummering aangehouden door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De gehele tekst inclusief argumenten van eisers en verweerders en de argumentatie van de uitspraak is te lezen op de website. In de volgende paragrafen wordt een overzicht gegeven van de zaken met een negatieve beslissing. In het overzicht worden alleen die alinea's of zinsdelen genoemd die betrekking hebben op het Besluit luchtkwaliteit.

5.3 Overzicht van de uitspraken van de Raad van State

Inleiding

Om duidelijkheid te verschaffen is een overzicht van relevante zaken gemaakt met de uitspraken van de Raad van State. Voorts zijn in paragraaf 5.4 die uitspraken gegeneraliseerd, om vast te kunnen stellen of er een grote overeenkomst bestaat tussen de diverse zaken.

Overzicht

In tabel 4.1 zijn alle zaken beschreven die onderzocht zijn. Ze zijn gerangschikt op de datum waarop voor het laatst de Raad van State uitspraak heeft gedaan¹. Voor het gemak zijn de zaken in de tabel genummerd waardoor in de tekst eenvoudig kan worden verwezen naar het nummer.

¹ Zaken komen voor de Raad van State waarbij in het algemeen eerst om een voorlopige voorziening wordt gevraagd. Dit betekent dat een plan wordt geschorst (bij een negatieve beschikking). De zaak krijgt dan een zaaknummer gevolgd door een slash twee (/2). Vervolgens wordt in tweede instantie gevraagd om vernietiging van het genomen besluit (door gemeenteraad, Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten of een ministerie). Het zaaknummer krijgt dan een slash één (/1).

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
1	V en W		Aantasting luchtkwaliteit	De grenswaarden worden niet overschreden bij gevoelige bestemmingen zoals woningen.	Normen in het Besluit luchtkwaliteit zijn gesteld ter bescherming van de luchtkwaliteit in het algemeen.	Wegaanpassingsbesluit betreffende aanpassing van de zuidelijke hoofdrijbaan van Rijksweg A1	200308160/1	12-05-04
2	College GS Overijssel	Almelo	Aantasting van woon- en leefklimaat. 24-uursgemiddelden onvoldoende onderzocht	De kosten van het alternatief zijn te hoog en de commissie MER is akkoord.	Er is geen onderzoek gedaan.	Bestemmingsplan Rijksweg 35-36	200305714/1	21-07-04
3	V en W		Er is onvoldoende rekening gehouden met de (Europese) regelgeving inzake de luchtkwaliteit	De luchtkwaliteit verbetert tussen 2000 en 2010. Er komen geen woningen voor in zones langs de weg.	Door zich in zijn bestreden besluit alleen op het luchtkwaliteitonderzoek uit 2001 te baseren heeft verweerder zich er onvoldoende van vergewist of aan de in het Besluit luchtkwaliteit vermelde grenswaarden kan worden voldaan.	Wegaanpassingsbesluit betreffende aanpassing van de Rijksweg A2	200401178/1	15-09-04
4	College GS Zuid Holland	Hendrik-Ido-Ambacht	Toename van verkeersintensiteit waardoor toename van stikstofdioxiden en Fijnstof (PM10)	De verantwoordelijkheid ligt bij het Rijk. De luchtkwaliteit hoeft slechts in acht te worden genomen bij de woningen van de appellanten	Normen in het Besluit luchtkwaliteit zijn gesteld ter bescherming van de luchtkwaliteit in het algemeen.	Bestemmingsplan Bedrijvenplan Langeweg en omgeving	200307780/1 200307780/2	22-09-04

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
5	PS Gelderland		Onvoldoende aandacht voor de lokale luchtkwaliteit waardoor er een nadelige invloed op het woon- en leefklimaat wordt verwacht.	Op de concentratie fijnstof (PM10) is op lokaal niveau weinig invloed uit te oefenen.	Verweerder heeft zich onvoldoende vergewist van relevante feiten.	Streekplan Gelderland 1996 partiële herziening inzake omlegging N831 Hedel	200308644/1	3-11-04
6	College GS Noord Holland	Amstelveen	Aantasting leefomgeving	Er wordt verwezen naar een onderzoek van een adviesbureau.	Normen in het Besluit luchtkwaliteit zijn gesteld ter bescherming van de luchtkwaliteit in het algemeen.	Bestemmingsplan N201	200307387/1	17-11-04
7	College GS Noord Holland	Amsterdam	Er is niet voldaan aan de normen van het Besluit luchtkwaliteit. Er is twijfel over de juistheid van het onderzoek	Het plangebied ligt buiten de zone langs de A10. De luchtkwaliteit voldoet aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit.	Blijkens een IBA rapport wordt de grenswaarde voor de 24-uursgemiddelden in het gehele gebied overschreden	Bestemmingsplan Gershwin	200406190/1 200406190/2	22-11-04
8	het college GS Zuid-Holland	Nieuwer-kerk aan de IJssel	Er is niet voldaan aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit	Geen overschrijdingen ter plaatse van gevoelige bestemmingen	Normen in het Besluit luchtkwaliteit zijn gesteld ter bescherming van de luchtkwaliteit in het algemeen.	Bestemmingsplan "Hoofdweg ontsluiting Nesselande"	200400084/1	1-12-04

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
9		College B en W Den Haag	Vrees voor toename van de luchtverontreiniging ten gevolge van het inwerking zijn van de inrichting waardoor er toename van verkeer zal ontstaan	Er is gebruik gemaakt van de zonekaart luchtkwaliteit langs wegen in 2010 van de provincie Zuid-Holland.	De inrichting zorgt voor toename van het verkeer en dit levert een bijdrage aan de verslechtering van de luchtkwaliteit.	Voetbalstadion ADO Den Haag	200400465/1	16-01-05
10	College GS Gelderland	Brummen	Het onderzoek inzake de luchtkwaliteit is onjuist	Fijnstof (PM10) is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Volgens eigen onderzoek zal het plan niet leiden tot een toename van verkeer.	Het eerste is onjuist, het tweede behoeft meer onderzoek.	Herziening Omliggingsweg Laag Soeren 1998	200407857/1 200407857/2	21-01-05
11	College GS Noord Holland	Amsterdam	Er is geen onderzoek verricht naar effecten van de autotunnel noch naar de 24-uursgemiddelden	Er zijn alleen overschrijdingen van de grenswaarde voor het jaargemiddelde bij uitmonden en dat is aanvaardbaar vanwege de verbeteringen van de luchtkwaliteit op andere plekken door het plan.	Er is onvoldoende onderbouwing. Er zijn geen rapporten beschikbaar.	Bestemmingsplan Stationseiland	200400323/1 200400323/2	9-02-05

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
12	College GS Limburg	Ambt Montfort	Onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit is gebaseerd op de gevolgen voor 2020 in plaats van 2010. Niet bekend is of kan worden voldaan aan het Besluit luchtkwaliteit	De gemeenteraad heeft zich geconformeed aan de uitkomsten van het MER.	Door 2020 als referentiekader te nemen zijn de planwaarden voor 2008 (openstelling weg) miskend. Verweerder heeft zich onvoldoende vergewist van relevante feiten.	Bestemmingsplan Rijksweg 73-Zuid	200308882/1	16-02-05
13	College GS Zuid Holland	Leiden	De gevolgen voor de luchtkwaliteit ten gevolge van de aanleg van een bedrijventerrein is onvoldoende onderzocht	Verslechtering van de luchtkwaliteit is zo klein dat dit nauwelijks effect zal genereren	Onvoldoende onderzocht.	Bestemmingsplan Oostvlietpolder	200406300/1 200406300/2	20-04-05
14	College GS Zuid Holland	Dordrecht	De grenswaarden voor fijnstof (PM10) uit het Besluit luchtkwaliteit zijn onvoldoende in acht genomen	Het is onmogelijk om te berekenen of de normen zullen worden overschreden maar het wordt niet verwacht. De afstand tot de woningen is ook groot genoeg.	Onvoldoende onderzocht.	Regionale stortplaats Baanhoekweg	200501512/1 200501512/2	21-04-05

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
15		College B en W Haaksbergen	Er zijn geen voorschriften opgenomen met betrekking tot stof en geurhinder. Ook is in strijd gehandeld met Europese afspraken over terugdringing van de uitstoot van zwavel	Er zijn voldoende voorschriften opgenomen in de vergunning.	Het Besluit luchtkwaliteit wordt ten onrechte gebruikt ter motivering van voorwaarden omtrent stofdeeltjes.	Revisievergunning spoorwegemplacement	200405745/1	18-05-05
16	Staatssecretaris van VROM	Gemeenteraad van Vlaardingen	Knelpunten van met name de luchtkwaliteit zijn niet onderkend	De etmaalgemiddelden zijn niet betrokken in het onderzoek.	Onzorgvuldig.	Besluit in het kader van Experimentenwet Stad&Milieu	200404428	25-05-05
17	College GS Zuid Holland	Leiden	Onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit is onvoldoende	Parkeergarage wordt niet 325-375 plaatsen maar slechts 90 plaatsen.	Er dient toch onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit te worden gedaan.	Stadsvernieuwingsplan met daarin de bouw van een parkeergarage	200405083	8-06-05
18	College GS Zuid Holland		Er is niet voldaan aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit	Bij de beoordeling van de stofhinder is de Nederlandse emissienorm (NeR) als uitgangspunt gehanteerd.	Aan de NeR is niet voldoende voldaan en aan het Besluit luchtkwaliteit is ook niet voldaan, want de nodige kennis omtrent de relevante feiten zijn niet vergaard.	Besluit voor vergunning voor inrichting voor op- en overslag van bulkgoederen	200404324/1	8-06-05

	Provincie of Ministerie	Gemeente	Reden van bezwaar	Verweer	Uitspraak	Case	Zaaknummer	Datum laatste uitspraak
19	College GS Limburg	College van B en W Sittard / Geleen	Er is niet gebleken dat met de nieuwe wegsituatie aan het Besluit luchtkwaliteit kan worden voldaan	Geeft gebreken toe.		Uitwerkingsplan Ongelijkvloerse kruisingen Middenweg/ Rijksweg Noord-Geleen	200407494/1 200407494/2	8-06-05
20		College van Ben W Almere	Vrees voor uitlaatgassen na inwerkingtreding van de inrichting	Dat is niet onderzocht	Onzorgvuldig.	Besluit voor vergunning voor inrichting van tankstation	2004006980	15-06-05
21	College GS Noord Holland	College van B en W Amsterdam	Er is niet voldaan aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit. Er is twijfel over de juistheid van het onderzoek	Het plangebied ligt buiten de zone langs de A10. De luchtkwaliteit voldoet aan de eisen van het Besluit luchtkwaliteit.	Blijkens een IBA rapport wordt de grenswaarde voor de 24-uurs-gemiddelden in het gehele gebied overschreden.	Bestemmingsplan Mahler-4	200406192/1	22-06-05

Tabel 4.1: Overzicht van zaken waar de Raad van State ruimtelijke plannen geschorst dan wel vernietigd heeft.

5.4 Generalisatie

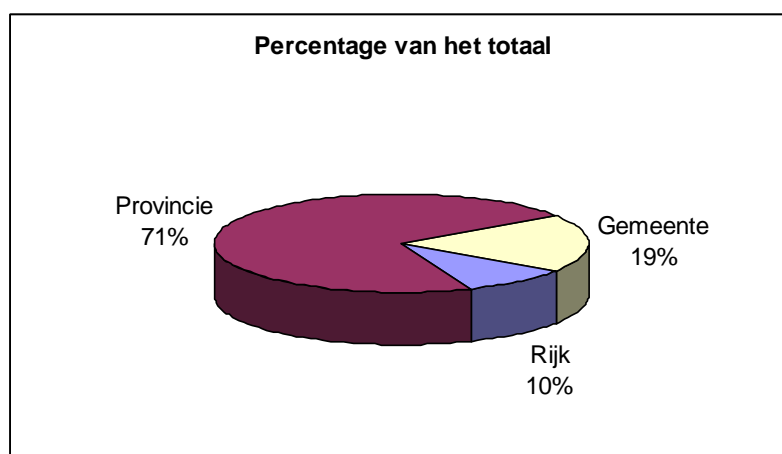
In het totaal zijn uiteindelijk éénnentwintig zaken gevonden waar de Raad van State ruimtelijke plannen heeft geschorst of vernietigd. Van deze zaken zijn vier zaken vernietigd vanwege een verkeerde interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit. De zaken één, vier, zes en acht zijn vernietigd omdat de verweerder stelde dat de gevolgen voor de gevoelige bestemmingen in het plangebied niet nadelig zouden zijn. De Raad van State oordeelde dat de normen in het Besluit luchtkwaliteit zijn gesteld ter bescherming van de luchtkwaliteit in het algemeen. De afdeling verwijst daarvoor naar het Staatsblad van 2001, nummer 269, pagina 17 waar in paragraaf 3 van de nota van toelichting nadrukkelijk wordt gesteld dat het de luchtkwaliteit betreft op het hele grondgebied van de lidstaat (Staatsblad 269 2001). Alle overige zaken behalve zaak vijftien werden geschorst of vernietigd omdat er niet of niet voldoende onderzoek is gedaan naar de mogelijke gevolgen voor de luchtkwaliteit. De redenen voor het niet zorgvuldig genoeg onderzoeken zijn divers. De motivatie van de verweerders om niet grondiger te onderzoeken lopen uiteen van:

- o het leggen van de verantwoordelijkheid voor fijnstof bij het Rijk,
- o het niet beschikbaar hebben van goede meetinstrumenten,
- o het zich verschuilen achter zoningregels zoals die gelden voor de geluidshinder,
- o het verwijzen naar niet adequaat onderzoek door adviesbureaus of
- o de gunstige effecten van het plan op andere plaatsen in het plangebied.

Zaak vijftien is een bijzondere zaak maar is voor dit onderzoek verder niet relevant.

Aantal zaken	Reden van vernietiging of schorsing van het besluit:
4	Verkeerde interpretatie van het Besluit luchtkwaliteit (een interpretatie zoals staatssecretaris Van Geel aanvankelijk voorstond)
16	Te weinig of geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de plannen/besluiten voor de luchtkwaliteit
1	Misbruik van het Besluit luchtkwaliteit (het besluit is toegepast op oneigenlijke gronden)

Tabel 5.1: Generalisatie van zaken naar reden van vernietiging of schorsing van het besluit



Figuur 5.1: Verdeling van zaken naar bestuurslaag.

5.5 Resultaten van de analyse

Inleiding

In deze paragraaf worden voorlopige conclusies getrokken op basis van de analyse. Daarnaast worden de diverse argumenten van verweerders onder de loep genomen om te kunnen bepalen waar de oorzaken liggen voor het vernietigen of schorsen van het besluit. De meeste zaken betreffen bezwaren die zijn ingediend tegen de Gedeputeerde Staten van verschillende provincies. Dit betreffen meestal bezwaren tegen de goedkeuring van besluiten van gemeenteraden inzake herzieningen van bestemmingsplannen. In de besproken zaken wordt een aantal argumenten door meerdere verweerders gebruikt. Het kan zijn dat de wet een bepaalde vrije interpretatiemogelijkheid openlaat. Het kan ook zo zijn dat de wet dusdanig vaag is dat zij voor meerdere uitleg vatbaar is. Om hier enig inzicht in te krijgen zijn een aantal van de meest gebruikte argumenten uitgelicht. Zij worden door middel van de uitspraken van de Raad van State beoordeeld. In de volgende alinea's worden de gebruikte argumenten van de verweerder – de overheid – tegen het licht gehouden van het Besluit luchtkwaliteit 2001 zoals dat ten tijde van de behandeling geldig was. Verweerders trachten de rechter te overtuigen van hun gelijk.

Het leggen van de verantwoordelijkheid voor fijnstof bij het Rijk

Diverse gemeenten geven tijdens de behandeling van hun zaak aan dat overschrijding van de grenswaarden of plandrempels niet tot hun verantwoordelijkheid behoort. In paragraaf 2 van het Besluit staat echter precies omschreven waaraan de lokale overheid zich dient te houden bij de uitoefening van bevoegdheden die gevolgen kunnen hebben voor de luchtkwaliteit. De rijksoverheid moet een luchtkwaliteitsplan overleggen aan de Europese Unie. Dat wil zeggen dat zij een plan van aanpak moet voorleggen om bestaande knelpunten op te lossen. Dat is iets anders als het oplossen van problemen die ontstaan door planontwikkeling. Deze verantwoordelijkheid ligt dus wel degelijk bij de lokale overheid. Wanneer lagere overheden toch van dit argument gebruik maken moet geconstateerd worden dat zij of de wetgeving niet goed hebben bestudeerd of hebben gehoopt op onoplettendheid van aanwonenden of andere actoren of de wetgeving betreffende luchtkwaliteit niet serieus hebben genomen.

Het niet beschikbaar hebben van goede meetinstrumenten

In de Tweede dochterrichtlijn inzake de luchtkwaliteit wordt het lidstaten verplicht hun meetsystemen te synchroniseren. Er wordt als termijn genoemd 18 maanden na inwerkingtreding van de Richtlijn 99/30/EG. In juli 2001 werd de meetregeling luchtkwaliteit gepubliceerd. Het niet kunnen meten van de luchtkwaliteit was vóór 2001 nog een probleem aangezien niet duidelijk was, waaraan deze metingen moesten voldoen. Bij de meeste gemeenten zal het meten van de luchtkwaliteit moeten worden uitbesteed aan gespecialiseerde adviesbureaus. De toename of afname van de verontreiniging van de luchtkwaliteit kan worden berekend door gebruikmaking van CAR II (zie pagina 37). In het Besluit luchtkwaliteit 2001 staat duidelijk dat gemeenten bij het opstellen van plannen rekening moeten houden met de luchtkwaliteit. Zij moeten in hun plannen aannemelijk maken dat de kwaliteit van de lucht niet verslechtert. Wanneer de lokale overheid zich verschuilt achter dit argument wordt toch de stellige indruk gewekt dat men niet weet hoe het Besluit luchtkwaliteit dient te worden geïntegreerd in de ruimtelijke plannen.

Het zich verschuilen achter zoningregels zoals die gelden voor de geluidshinder

Dit argument wordt waarschijnlijk gebruikt door beleidsmedewerkers die denken nieuwe wetgeving op de voor hun meest voor de hand liggende wijze te implementeren. Deze motivatie lijkt te wijzen op ambtenaren die vanuit hun ervaring hebben gewerkt en de luchtkwaliteitsproblematiek op dezelfde manier hebben behandeld zoals ze gewend zijn bij de Wet geluidshinder of de wetgeving betreffende externe veiligheid.

Het verwijzen naar niet adequaat onderzoek door adviesbureaus

Het is moeilijk vast te stellen wat de oorzaak is van niet adequaat onderzoek. Enerzijds kan het advies- of ingenieursbureau slecht werk hebben geleverd. Anderzijds kan de opdracht niet eenduidig zijn geweest. Ook kan het zijn dat cijfers uit een algemeen rapport over luchtkwaliteit in de omgeving zijn gebruikt zonder dat sprake is van een specifieke beschrijving van het plangebied waarin expliciet een nulsituatie tegenover de verwachte nieuwe situatie wordt gezet. Waar het echter om gaat is dat de overheid zich niet mag verschuilen achter slecht onderzoekswerk van anderen. Wanneer werk wordt uitbesteed ontslaat dat de overheid nog niet van de verantwoordelijkheid. Zij blijft eindverantwoordelijk.

De gunstige effecten van het plan op andere plaatsen in het plangebied

Dit is een argument dat uit de compensatiegedachte – Stad&Milieu – stamt. Een aantasting van de luchtkwaliteit wordt dan gecompenseerd op een andere plaats. De algemene kwaliteit van de lucht neemt daardoor toe. In het Besluit luchtkwaliteit 2001 was dit echter niet toegestaan. Het pas aangenomen Nieuwe besluit luchtkwaliteit 2005 is op dit punt aangepast. Dit wordt ook wel saldering genoemd (zie voetnoot pagina 37). Evenals de argumentatie uit de vorige alinea gaat het in dit geval om wetgeving uit een ander compartiment van de milieuwetgeving die één op één vertaald wordt naar de wetgeving betreffende de luchtkwaliteit.

5.6 Resumé

Al met al lijkt het alsof ambtenaren in voornoemde zaken teveel hebben gewerkt vanuit hun ervaring en niet alert zijn geweest op het toepassen van nieuwe wetgeving. Ondanks het feit dat het Besluit luchtkwaliteit weinig ruimte biedt voor een brede interpretatie, wordt dit in de praktijk wel gedaan. De indruk ontstaat dat lokale beleidsmedewerkers de wetgeving betreffende de luchtkwaliteit hebben onderschat. Ook valt niet uit te sluiten dat zij plannen ter goedkeuring bij de gemeenteraad en bij Gedeputeerde Staten hebben ingediend en 'vergeten' hebben om onderzoek te doen naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit, in de hoop dat het niemand zou opvallen. Of wel, wanneer er geen bezwaar wordt ingediend is er geen 'vuiltje aan de lucht'. Dit getuigt echter niet van een erg professionele opstelling en gaat voorbij aan het eigenlijke doel van de Europese Richtlijn betreffende de luchtkwaliteit, te weten de gezondheid voor mens en milieu. In hoofdstuk zes staat beschreven hoe is onderzocht hoe beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening kennis vergaren. Tevens is gekeken hoe zij hun plannen toetsen. De respondenten is ook gevraagd naar de wijze waarop planontwikkeling plaatsvindt.

Hoofdstuk 6: Analyse van data verkregen uit enquête gehouden onder gemeenten

'Door verandering als uitgangspunt te nemen, komen ook (de mate van) complexiteit en (de mate van) onzekerheid als kernbegrippen in beeld bij de besluitvorming ten aanzien van planologisch handelen' (De Roo 2002)

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek besproken dat is gehouden onder een aantal gemeenten in Nederland. Het doel van dit onderzoek is om te inventariseren welke capaciteiten gemeenten bezitten.

Daartoe zullen de volgende vragen worden beantwoord:

- Hoe groot is het aantal medewerkers op de afdeling RO en milieu
- Is er een relatie met de grootte van de gemeente (gemeten in aantal inwoners) en het aantal medewerkers
- Welke capaciteiten bezitten medewerkers van gemeenten
- Op welke wijze worden ruimtelijke plannen opgesteld en hoe worden deze getoetst aan wettelijke regelingen en kaders en door wie
- Hoeveel planontwikkelingswerk wordt uitbesteed en om welke reden(en) gebeurt dit

Hoe komt de beleidsmedewerker aan (nieuwe) relevante kennis? Om zeer algemene antwoorden te voorkomen is de actuele problematiek rond het Besluit luchtkwaliteit gebruikt om deskundigheid van gemeenteambtenaren op dit specialistische terrein te testen. Daarom is aan de gemeenten tevens een aantal vragen gesteld met betrekking tot dit onderwerp:

- Hoe proberen gemeenten de ontwikkelingen bij te houden van wat op ze afkomt en in het bijzonder betreffende het Besluit luchtkwaliteit.
- Hoe wordt regelgeving geïmplementeerd op lokaal niveau.
- In hoeverre zijn beleidsmedewerkers op de hoogte van de actualiteit rond het Besluit luchtkwaliteit
- In hoeverre heeft de problematiek rond het Besluit luchtkwaliteit effect gehad op het gemeentelijke beleid.

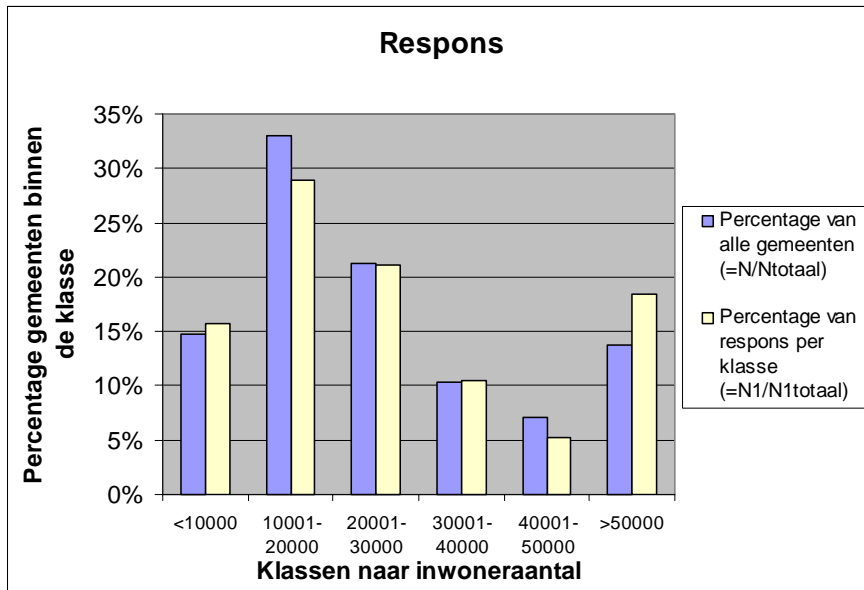
Het doel van deze enquête is om duidelijkheid te krijgen of gedecentraliseerde taken de capaciteiten van gemeenten en haar beleidsmedewerkers te boven gaat.

6.2 Verantwoording enquête

Voor dit onderzoek is een enquête opgesteld met 22 vragen die helderheid moeten verschaffen in bovengestelde vragen. Om een goede afspiegeling te krijgen van alle gemeenten in Nederland zijn via de website van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) gegevens opgevraagd van alle gemeenten. Als onafhankelijke variabele is het inwoneraantal van gemeenten gebruikt. Vanwege de financiële middelen die gemeenten krijgen op basis van die grootte, is dit een variabele die bepalend kan zijn voor de capaciteiten (zowel in menskracht als in capaciteiten van mensen) van een gemeente. In een Excel bestand zijn de gemeenten vervolgens gerangschikt op inwoneraantal (zie bijlage II). Van dit bestand is de enquête digitaal verstuurd naar willekeurig geselecteerde gemeenten. Om een goede verdeling over de verschillende klassen te krijgen zijn twee series gemeenten uitgenodigd om de enquête in te vullen. De ene serie begint bij nummer 9 op de lijst, en daar vervolgens steeds 12 bij opgeteld (9, 21, 33, 45, etc.). De andere serie start op 12 en daar vervolgens steeds 12 bij opgeteld (12, 24, 36, 48, etc.). Op deze manier zijn 78 gemeenten aangeschreven. Hiervan is vooraf bij vijf gemeenten (Noordenveld, Delfzijl, de Marne, Heerenveen en Utrecht) de enquête mondeling afgenomen teneinde eventuele onduidelijkheden te kunnen onderkennen en te kunnen aanpassen. In totaal hebben 33 gemeenten schriftelijk gereageerd waarmee uiteindelijk 38 gemeenten van de 78 gemeenten hebben gereageerd. De enquête is gericht aan het hoofd van de afdeling ruimtelijke ordening (of vergelijkbare afdeling op ruimtelijk gebied) of een senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening. Van de respondenten waren achttien leidinggevend en twintig beleidsmedewerkers. In tabel 6.1 staat de respons met bijbehorende percentages en is af te lezen dat de respons representatief verdeeld is over alle klassen waarbij alle klassen tussen de 6,1% en 10,9% zijn vertegenwoordigd. In figuur 6.1 is dit nog eens grafisch weergegeven.

Gemeenteklassen	Aantal gemeenten binnen de klasse (=N)	Percentage van alle gemeenten (=N/N _{totaal})	Respons van gemeenten op de enquête (=N1)	Percentage van respons per klasse (=N1/N1 _{totaal})	Percentage van respons van de totale respons (=N/N1)
<10000	69	15%	6	16%	8,7%
10001-20000	154	33%	11	29%	7,1%
20001-30000	99	21%	8	21%	8,1%
30001-40000	48	10%	4	11%	8,3%
40001-50000	33	7%	2	5%	6,1%
>50000	64	14%	7	18%	10,9%
Totaal	467	100%	38	100%	8,1%

Tabel 6.1: Klassen en verdeling naar inwoneraantal en respons.



Figuur 6.1: Grafische weergave van de respons verdeeld over de klassen.

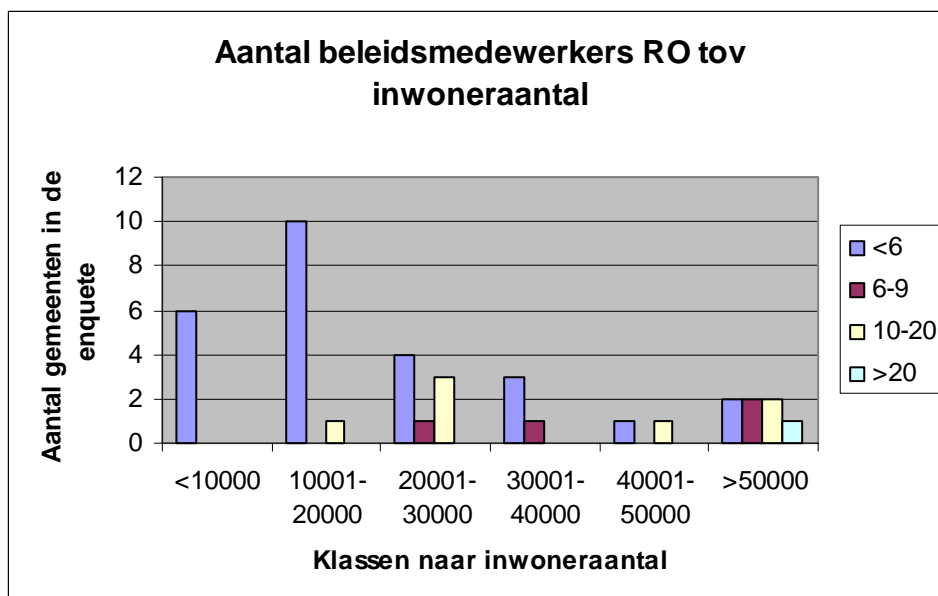
6.3 Analyse van de antwoorden uit de enquête

Inleiding

De vragen en de totalen van de antwoorden van de gemeenten zijn uitgewerkt en weergegeven in bijlage I. In deze paragraaf wordt beschreven welke antwoorden zijn verkregen op de in de enquête gestelde vragen.

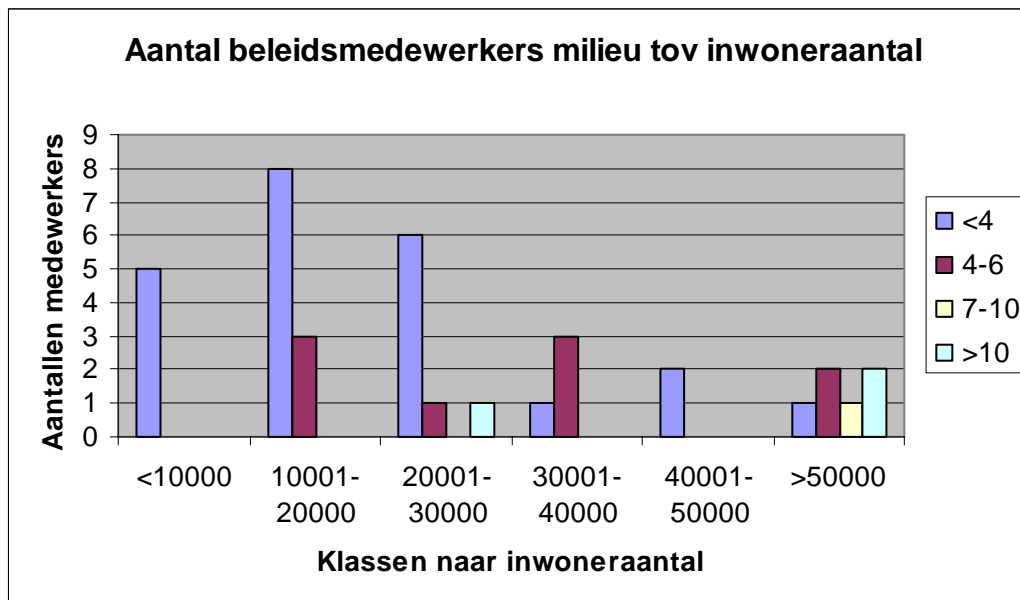
Menskracht

Om antwoord te krijgen op de eerste vraag uit de inleiding van dit hoofdstuk is gemeenten gevraagd om aan te geven hoeveel beleidsmedewerkers werkzaam zijn op respectievelijk de afdelingen ruimtelijke ordening en milieu.



Figuur 6.2: Het aantal gemeenten in een inwoneraantalklasse naar aantal RO-beleidsmedewerkers in dienst dat zij in dienst heeft.

Het is opvallend dat bij de gemeenten met minder dan 20000 inwoners maximaal 5 beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening werkzaam zijn. De enige uitzondering betreft de gemeente Laren met 11.585 inwoners. Waarschijnlijk is deze uitzondering te verklaren door de financiële positie van de gemeente Laren. De overige klassen laten een zeer verdeeld beeld zien. In de alinea betreffende uitbesteding zal nader beschouwd worden of hier verband is te ontdekken.



Figuur 6.3: Het aantal gemeenten in een inwoneraantalklasse naar aantal milieubeleidsmedewerkers in dienst heeft.

Bij de afdeling Milieu werken minder mensen dan bij de afdeling Ruimtelijke Ordening. Uit de interviews met de kleinere gemeenten kwam tevens naar voren dat dit meestal om één of twee personen gaat die belast is/zijn met advisering, monitoring, vergunningverlening en handhaving. Alleen gemeenten groter dan 50.000 inwoners hebben meer dan 7 beleidsmedewerkers. Uitzondering hierop is de gemeente Ermelo. Over het algemeen kwam in de interviews naar voren dat beleidsmedewerkers milieu het handhaven en het verlenen van vergunningen als hun hoofdtaak zien. Zij dienen in het ruimtelijke planningproces meer als vraagbaak dan als teamspelers in het planningproces. Een aantal (kleine) gemeenten geeft aan dat er op milieugebied wordt samengewerkt met andere gemeenten in regionale milieudiensten. Op deze manier is het haalbaar om deskundigheid in huis te hebben zonder een zware druk op de begroting. In de mondelinge interviews werd als verklaring gegeven dat milieuvraagstukken vaak specialistische deskundigheid vereisen. Doordat dit slechts incidenteel voorkomt is het financieel niet haalbaar om hiervoor specialisten in vaste dienst te hebben. Deze deskundigheid wordt daarom vaak ingekocht bij ingenieurs- of adviesbureaus.

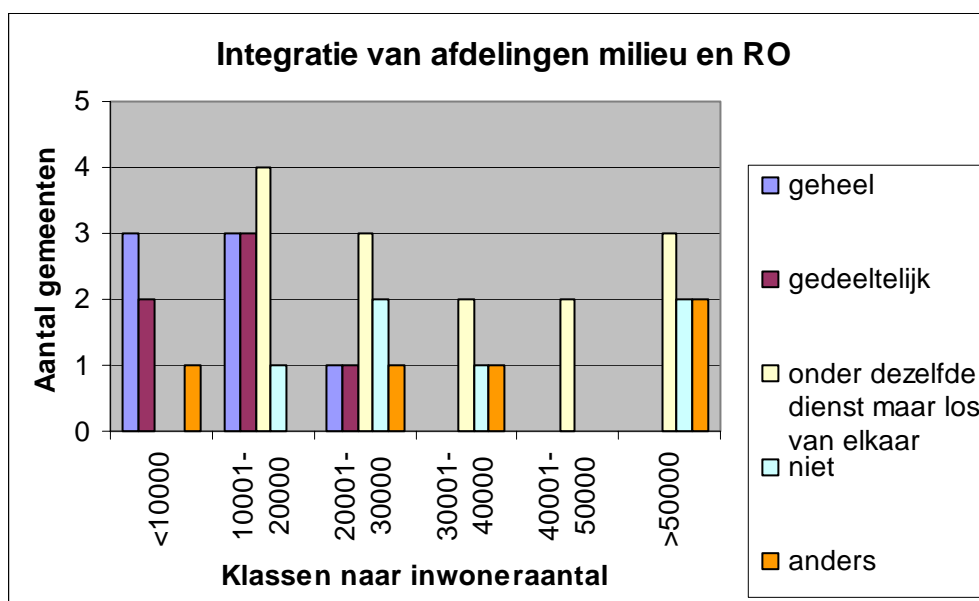
Integrale aanpak

Om duidelijkheid te krijgen over de integrale aanpak is hierover een vraag in de enquête gesteld. In tabel 6.2 is een overzicht van de verdeling van gemeenten gemeten naar de mate van integratie.

Mate van integratie:	Aantallen gemeenten
geheel	8
gedeeltelijk	6
onder dezelfde dienst maar los van elkaar	13
niet	6
anders	5

Tabel 6.2: Mate van integratie.

Geheel geïntegreerde afdelingen RO en Milieu werken dus gezamenlijk aan ruimtelijke plannen. Gedeeltelijk geïntegreerd betekent dat milieudiensten naar behoeven worden ingeschakeld door de afdeling RO. Het betrekken van milieubeleidsmedewerkers is dan afhankelijk van de vraag van de afdeling RO. Onder dezelfde dienst maar los van elkaar doet denken aan de structuur van het Ministerie van VROM waarbij de sectoren Ruimtelijke Ordening en Milieu afzonderlijke afdelingen vormen binnen een ministerie. In de categorie 'anders' wordt melding gemaakt van regionale en intergemeentelijke milieudiensten. In deze gemeenten is daardoor sprake van een sectorale benadering. In het persoonlijke interview, dat met de gemeente Utrecht is gehouden, werd aangegeven, dat in deze grote gemeente sprake is van een meer projectmatige aanpak. In een projectgroep neemt dan vanuit iedere discipline een specialist plaats. Dat wil zeggen dat voor ieder project een team van specialisten wordt samengesteld binnen de afdeling Stedelijke ontwikkeling. Uiteraard betekent dit een integrale aanpak in de meest vergaande vorm. Ook in de gemeente Groningen is een dergelijke aanpak meer gewoon. De gemeente 's Hertogenbosch geeft in de enquête aan dat de afdelingen niet geïntegreerd zijn. Waarschijnlijk is de handelwijze van Groningen en Utrecht ook in deze gemeente gemeengoed. In figuur 6.4 is de mate van integratie verdeeld naar inwonersklasse. Hier is een verband te zien tussen de mate van integratie en de grootte van de gemeente.



Figuur 6.4: Mate van integratie naar inwonersklasse.

Organisatie

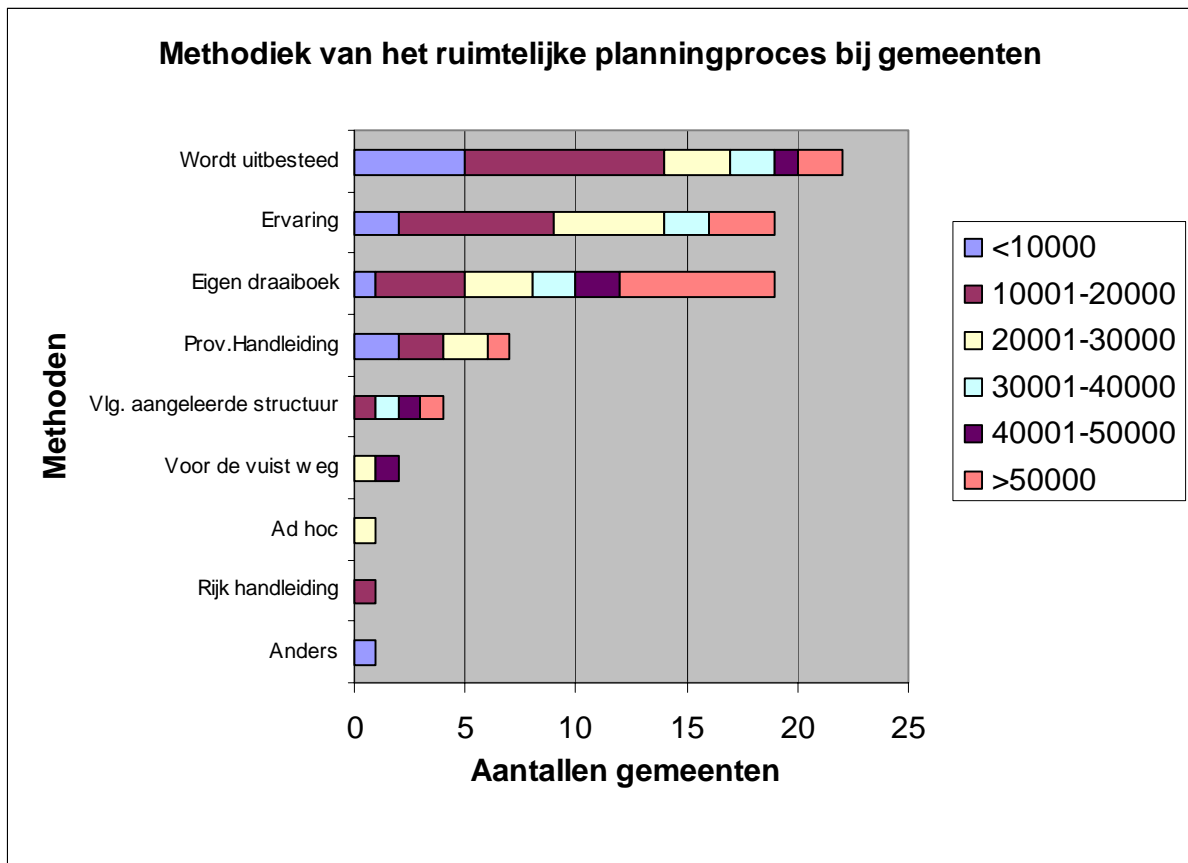
Om inzicht te krijgen in de manier waarop gemeenten plannen ontwikkelen zijn de vragen 7 tot en met 9 uit de enquête gericht op de organisatie van het ruimtelijke planningproces, de toetsing en de mate van uitbesteding. Onder het ruimtelijke planningproces valt de ontwikkeling van bijvoorbeeld structuurvisies, gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen, bestemmingsplannen, waterplannen en ontwikkelingsplannen.

Methodiek:	Aantal gemeenten
Eigen draaiboek	19
Provinciale Handleiding	7
Rijk handleiding	1
Vlg. aangeleerde structuur	4
Ervaring	19
Ad hoc	1
Voor de vuist weg	2
Wordt uitbesteed	22
Anders namelijk: interactie tussen adviesbureau en gemeente Uitbesteding aan stedenbouwkundig adviesbureau	2

Tabel 6.3: Toegepaste methoden (meerdere antwoorden per gemeente mogelijk)

Het meest genoemd is uitbesteding. Het is opvallend hoeveel werk wordt uitbesteed. Van alle 38 gemeenten noemen 22 gemeenten uitbesteding als aanpak voor het ontwikkelen van plannen in de ruimste zin van het woord. Ook de 2 gemeenten die onder de noemer 'anders' een aanpak noemen zijn te scharen onder uitbesteding. Dit betekent dat de beleidsmedewerker dan niet veel meer doet dan het aandragen van relevante gebiedsgerichte informatie. In de volgende alinea wordt hier dieper op ingegaan. Daarna worden 'eigen draaiboek' en 'ervaring' het vaakst genoemd. Deze beide methoden impliceren een manier van werken gebaseerd op routine. Het bouwen op ervaring is een snelle manier van werken maar bergt het gevaar in zich dat fouten uit het verleden opnieuw gemaakt worden. Het gebruiken van een eigen draaiboek wijst op eenzelfde methodiek met dat verschil dat de werkwijze op papier is gezet. Er is niet gevraagd naar de wijze waarop een dergelijk draaiboek wordt bijgewerkt met nieuwe wet- en regelgeving. Het blind varen op eigen draaiboeken en ervaring vereist de discipline om voldoende actueel te blijven omdat anders nieuwe wet- en regelgeving onvoldoende wordt geïntegreerd in de gehanteerde methoden. Er zijn zeven gemeenten die gebruik maken van een provinciale handleiding. Deze gemeenten bevinden zich in de provincies Groningen, Gelderland, Utrecht, Zuid-Holland en Limburg¹. Ten slotte is het opvallend dat de handleiding die VROM ter beschikking stelt, vrijwel niet wordt genoemd. In figuur 6.5 is grafisch weergegeven hoe methodes verdeeld zijn naar inwonerklassen. Hier kan geen duidelijk aanwijsbaar verband worden geconstateerd tussen methode en gemeentegrootte.

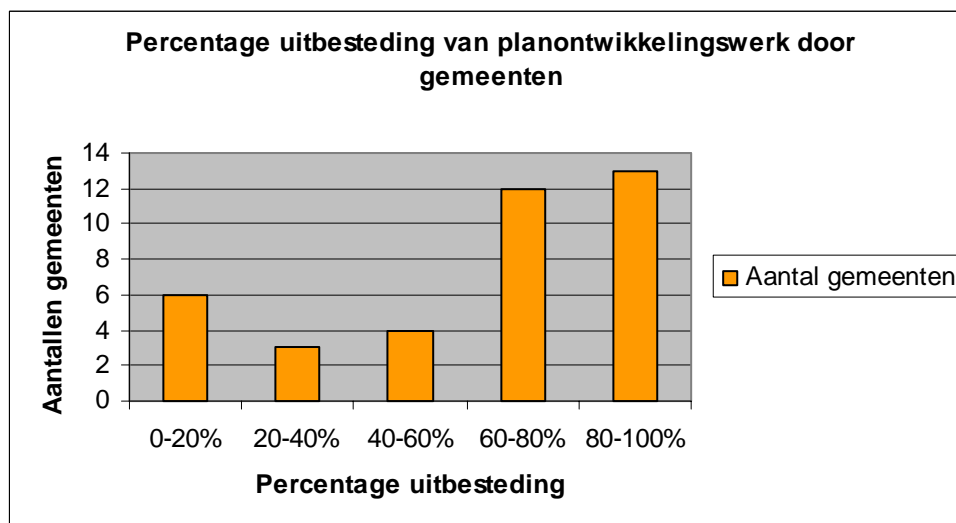
¹ Op de website van e-Provincies zijn in het kader van DURP (Digitale Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen) echter maar twee handboeken beschikbaar, die van Gelderland en Groningen (www.e-provincies.nl 2005). Bij een zoektocht via Internet zijn geen handleidingen gevonden buiten deze provincies. De provincie Utrecht biedt een handleiding bestemmingsplannen buitengebied.



Figuur 6.5: Methode van aanpak van ruimtelijke plannen naar inwonerklasse.

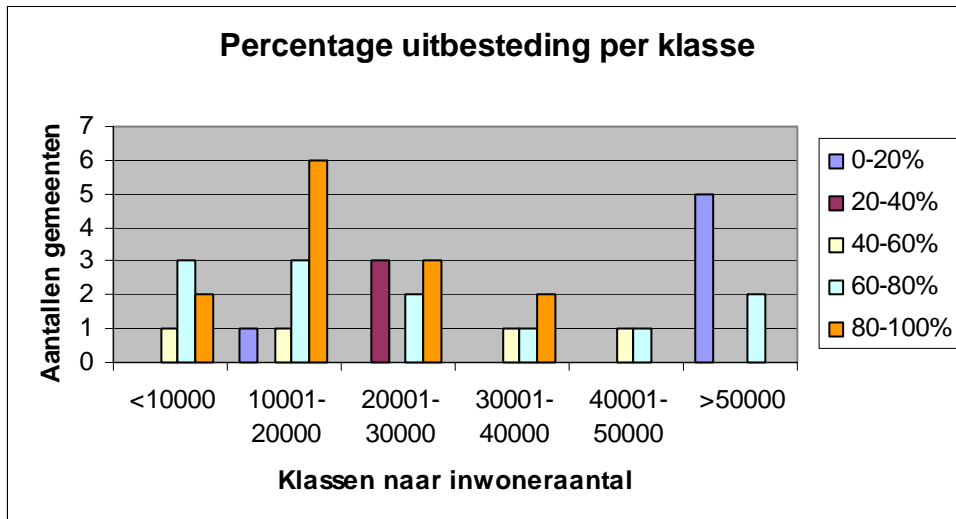
Uitbesteding

Zoals uit de vorige alinea reeds is gebleken besteden gemeenten veel werk uit aan advies- en consultancybureaus. In vraag 10 en 11 in de enquête is gevraagd naar het percentage planontwikkelingswerk dat wordt uitbesteed (figuur 6.6) en er is gevraagd naar het argument van uitbesteding (figuur 6.8).



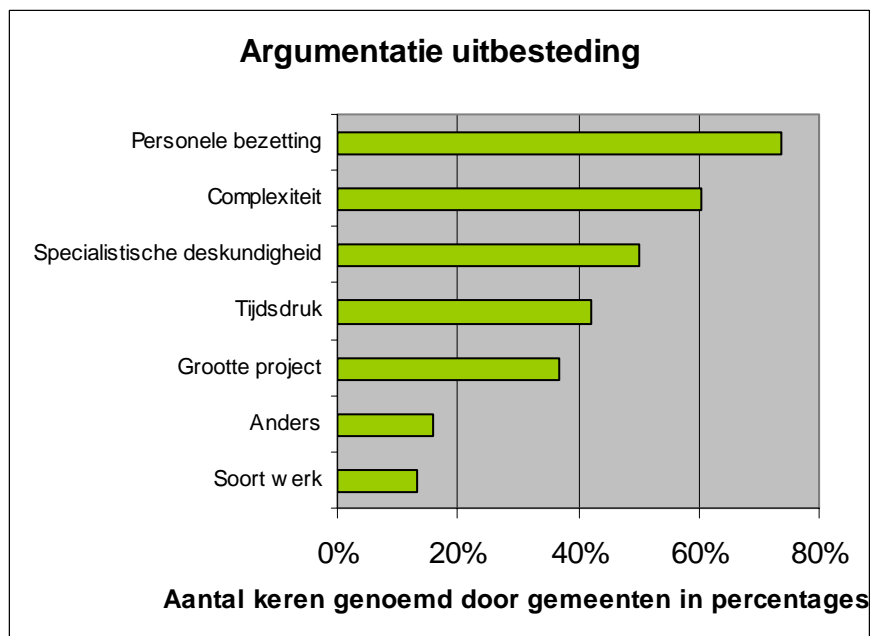
Figuur 6.6: Gemeenten die een bepaald percentage werk uitbesteden.

Uit bovenstaande figuur blijkt duidelijk hoeveel werk in het ruimtelijke planningproces door gemeenten wordt uitbesteed. Bijna 66 procent van de ondervraagde gemeenten besteedt meer dan 60 % van het planontwikkelingswerk uit. Dit bevestigt het vermoeden dat gemeentelijke beleidsmedewerkers hun handen vol hebben aan het vergunningen verlenen en het zorgdragen voor handhaving. Wanneer wordt gekeken naar het verband tussen de mate van uitbesteding en de gemeentegrootte is er wel een aanwijzing zichtbaar (zie figuur 6.7). In de volgende alinea wordt hierop dieper ingegaan.



Figuur 6.7: Percentage van uitbesteding per inwonerklasse

Wanneer gekeken wordt naar de argumenten die worden genoemd om werk uit te besteden 'scoren' personele bezetting en complexiteit hoog. Specialistische deskundigheid en tijdsdruk worden ook door de helft van alle geënquêteerde gemeenten genoemd.



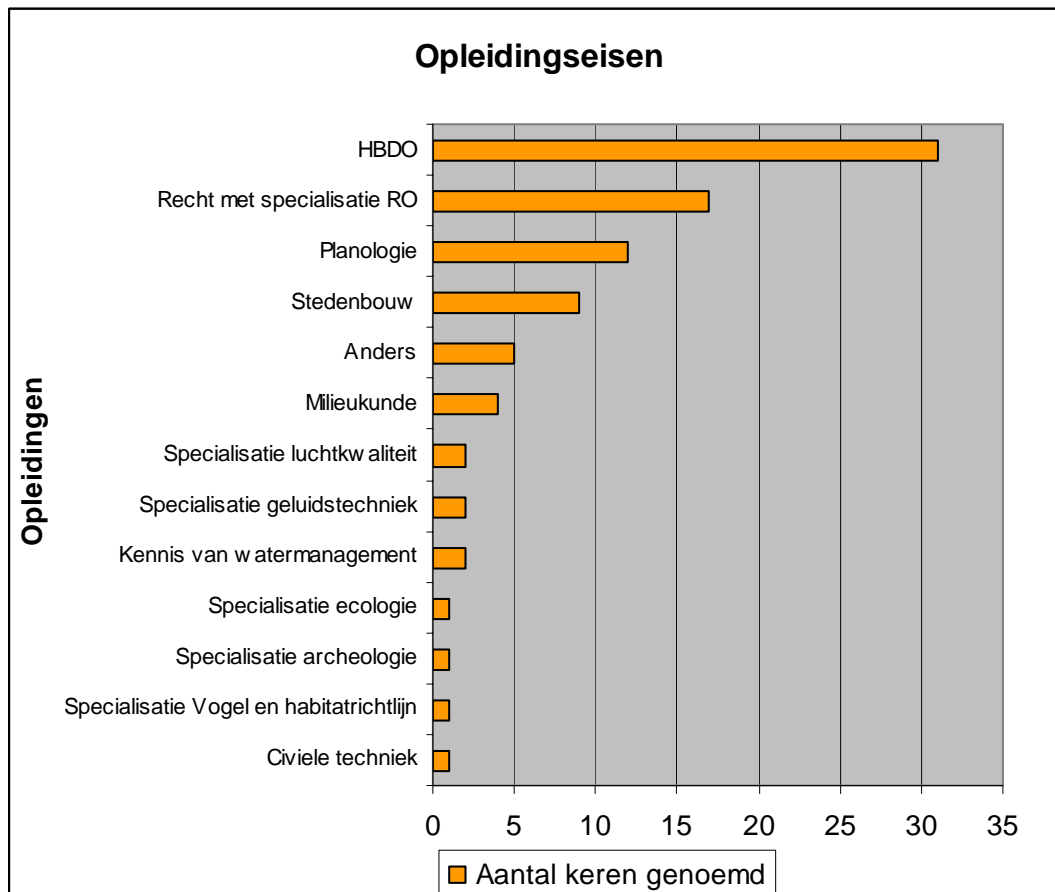
Figuur 6.8: Aantal keren dat een argument voor uitbesteding is genoemd.

Het minder beschikbaar hebben van mensen (personele onderbezetting) heeft als gevolg dat er ook minder (specialistische) deskundigheid aanwezig is in de eigen organisatie. Daaruit volgt onmiddellijk dat bepaalde (complexe) werkzaamheden moeten worden uitbesteed. Dat grotere gemeenten minder uitbesteden heeft te maken met de frequentie waarin deze werkzaamheden voorkomen. Grotere gemeenten zijn vaker bezig met het maken van nieuwe plannen om te voldoen aan de vraag naar nieuwe woningen (meer mensen, meer wensen). Hierdoor zijn beleidsmedewerkers meer constant bezig met het ontwikkelen van nieuwe plannen. Plattelandsgemeenten hebben echter weinig planontwikkelingswerk behalve de taak dat bestemmingsplannen iedere tien jaar moeten worden herzien. Bij kleine gemeenten gebeurt dat dermate weinig dat het niet haalbaar is om eigen personeel hiervoor in dienst te houden. Door herindelingen verandert deze situatie en krijgen de daardoor groter wordende gemeenten meer werk, maar ook meer middelen om in eigen beheer plannen te ontwikkelen.

Deskundigheid op lokaal niveau

Om te bepalen welke kwaliteiten beleidsmedewerkers RO bezitten is gemeenten gevraagd naar de opleidingseisen die worden gesteld aan nieuwe beleidsmedewerkers. In figuur 6.9 is weergegeven hoe vaak een opleiding genoemd wordt. Opvallend is het hoge percentage gemeenten dat de opleiding HBDO¹ noemt. Opleidingen als Planologie, Rechten (specialisatie RO) en stedenbouw scoren nog redelijk terwijl echte specialisten op een bepaald vakgebied vrijwel niet gevraagd worden. Het niveau van de gemeentelijke beleidsmedewerker zal daarom vaker van HBO niveau zijn en minder vaak universitair geschoolden. Dit impliceert dat beleidsmedewerkers meer op de uitvoering gericht zijn en minder een adviserende rol betreffende strategisch beleid vervullen. Onder 'anders' worden ook MEAO, 'technische medewerkers met verstand van zaken' en 'algemene Hbo-opleiding met relevante werkervaring' genoemd. Hieruit valt voorlopig te concluderen dat gemeenten graag praktijkmensen in dienst nemen en minder graag theoretisch geschoolden. Om deze voorlopige conclusie te onderbouwen zal in het volgende hoofdstuk, door middel van een vacatureanalyse, worden bekeken welke eisen er aan nieuwe gemeentelijke beleidsmedewerkers worden gesteld.

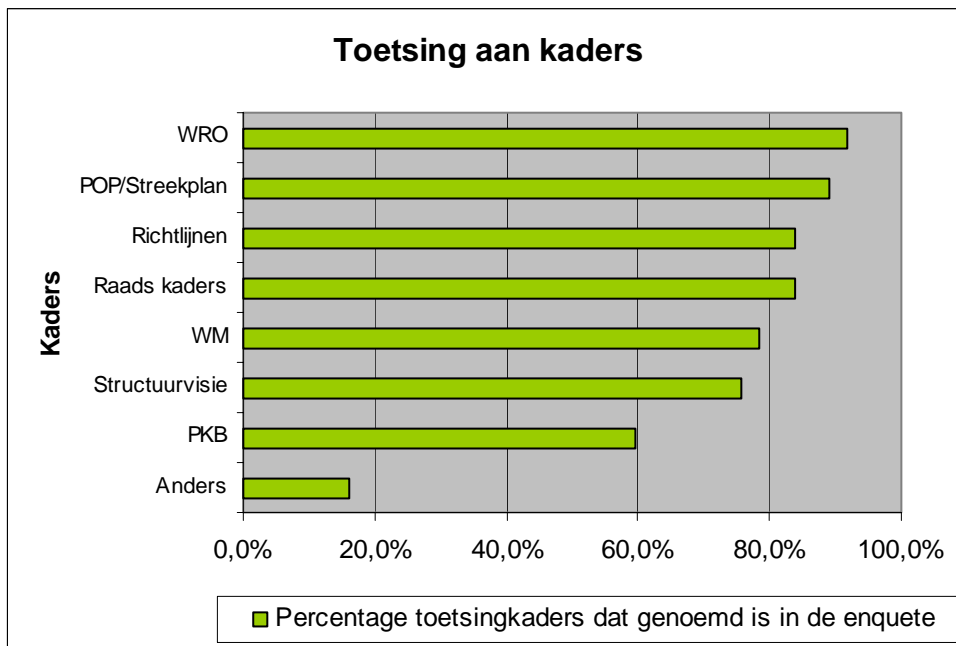
¹ Deze opleiding is specifiek gericht op ambtenaren ruimtelijke ordening en wordt aangeboden door de Bestuursacademie Nederland (www.ban.nl). Deze bestuursacademie is ontstaan uit een fusie van regionale bestuursacademies. Deze zijn ontstaan door initiatieven van bestuurders of ervaren ambtenaren die in het verleden cursussen hebben gegeven. Op een bepaald moment zijn deze cursussen ondergebracht in regionale bestuursacademies. Het programma van deze Hbo-opleiding is gericht op beleidsmedewerkers VROM. De competenties die de cursist moet verwerven zijn gericht op een aantal beroepsproducten. Deze zijn het maken van plannen, adviezen en nota's; het verlenen van vergunningen en vrijstellingen en het handhaven.



Figuur 6.9: Percentage gekozen opleidingen als kwaliteitseis voor nieuwe beleidsmedewerkers.

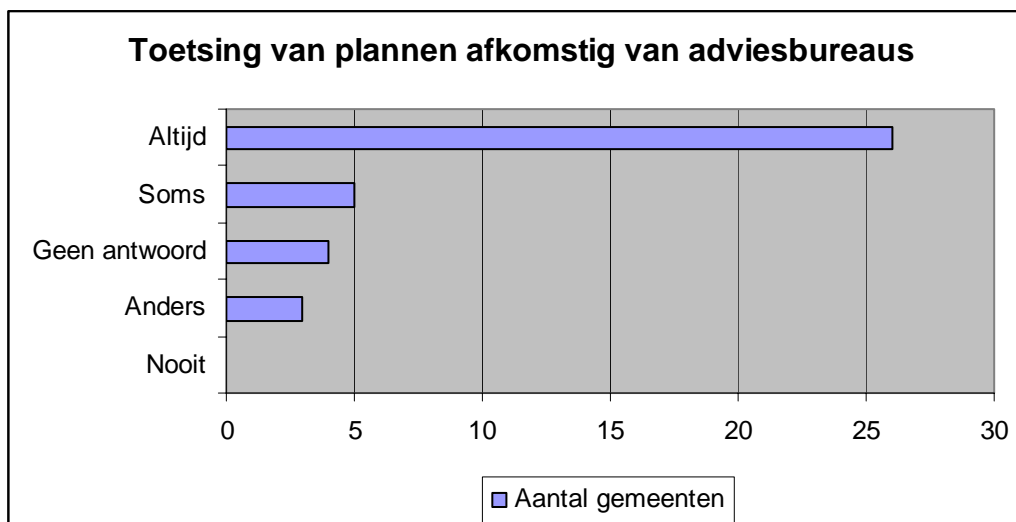
Toetsing

Bij het ontwikkelen van plannen is het belangrijk dat wordt voldaan aan de verschillende kaders waarbinnen de plannen dienen te vallen (zie hoofdstuk 2.2). Om die reden is gemeenten gevraagd aan te geven aan welke kaders plannen worden getoetst. Een aantal mogelijke kaders was aangegeven maar er bestond tevens de mogelijkheid zelf kaders aan te geven. In figuur 6.10 is grafisch weergegeven wat de respondenten hebben geantwoord. Hieruit blijkt dat alle genoemde kaders goed scoren waarbij de Wet op de Ruimtelijke Ordening, het streekplan, de raadsaders en de richtlijnen met respectievelijk 91,9%, 89,2%, 83,8% en 83,8% tot de hoogste behoren. Dit is niet verbazend aangezien deze kaders goedkeuring behoeven van respectievelijk de provincie, de gemeenteraad en het Rijk (via de provinciaal planologische dienst en de Rijksplanologische dienst). Bij de hoge scores is het toch opmerkelijk te noemen dat geen van de kaders 100% scoort. Dit wordt veroorzaakt door de categorie 'anders'. Hiervan zeggen twee gemeenten de toetsing uit te besteden, twee gemeenten toetsen aan alle voor RO relevante wet- en regelgeving en twee gemeenten toetsen vrijwel niet. Eén gemeente antwoordt niet op deze vraag. Wanneer de vijf gemeenten niet worden meegerekend wordt voor het streekplan wel bijna honderd procent en voor de WRO honderd procent gehaald.



Figuur 6.10: Toetsingkaders

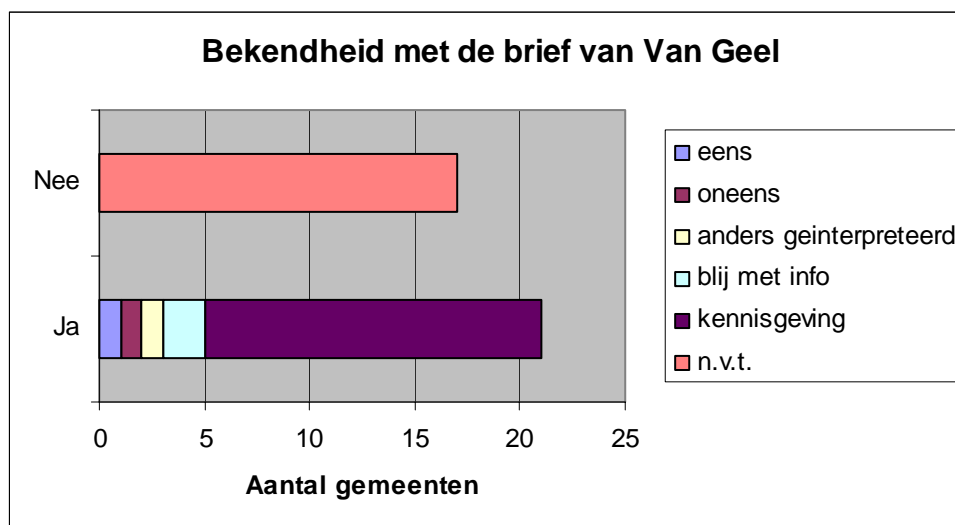
In het uitbesteden van planontwikkeling schuilt ook het gevaar van veronachtzaming van wet- en regelgeving tenzij de opdrachtgever (de gemeente) het geleverde product alsnog toetst. Op de vraag of gemeenten de geleverde producten nog toetsen aan wet- en regelgeving antwoorden zesentwintig gemeenten dat zij dit altijd doen. Vier gemeenten doen dit soms. Eén gemeente geeft aan marginaal te toetsen en één gemeente geeft aan 'standaardplannen' niet te toetsen. Vier gemeenten geven geen antwoord op deze vraag (zie figuur 6.11).



Figuur 6.11: Toetsing van plannen afkomstig van adviesbureaus.

Kennis van het Besluit luchtkwaliteit

Om in de praktijk te toetsen hoe het gaat in gemeenten met 'nieuwe' wetgeving is de gemeenten een aantal zaken gevraagd met betrekking tot het Besluit luchtkwaliteit. Op de vraag of het Rijk informatie heeft verstrekt over het Besluit luchtkwaliteit antwoorden drieëndertig gemeenten positief en slechts vijf negatief. Om inzicht te krijgen in de deskundigheid van de gemeente op het gebied van de luchtkwaliteit is gevraagd of er deskundigen op het gebied van de luchtkwaliteit werkzaam zijn binnen de gemeente. Twaalf gemeenten antwoorden dat dit onder de deskundigheid van de milieubeleidsmedewerkers valt. Twee gemeenten zeggen een specialist op het gebied van de luchtkwaliteit te hebben. Tweëntwintig gemeenten hebben deze deskundigheid niet in huis. Eén gemeente heeft een specialist van een detacheringbureau. Eén gemeente geeft aan dat dit onder de milieudienst valt maar twijfelt over de deskundigheid en tot slot is er een gemeente die aangeeft dat dit geregeld is binnen een regionale milieudienst. Vervolgens is gemeenten gevraagd naar een eventuele opleiding van de persoon die als specialist op het gebied van de luchtkwaliteit geldt, maar alle tien gemeenten konden hier slechts in zeer algemene termen op antwoorden (bijvoorbeeld HBO milieu). Tenslotte is de gemeenten een aantal vragen gesteld met betrekking tot de actualiteit rond het Besluit luchtkwaliteit. Op de vraag of de respondent bekend is met de brief van 30 september 2004 (zie hoofdstuk drie) die staatssecretaris Van Geel naar alle gemeenten heeft gestuurd antwoorden slechts éénentwintig gemeenten met ja. Van deze éénentwintig gemeenten zeggen zestien de brief voor kennisgeving te hebben aangenomen, waren twee gemeenten blij met de informatie, één gemeente was het eens en twee gemeenten waren het niet eens met de interpretatie van staatssecretaris Van Geel (zie figuur 6.12).



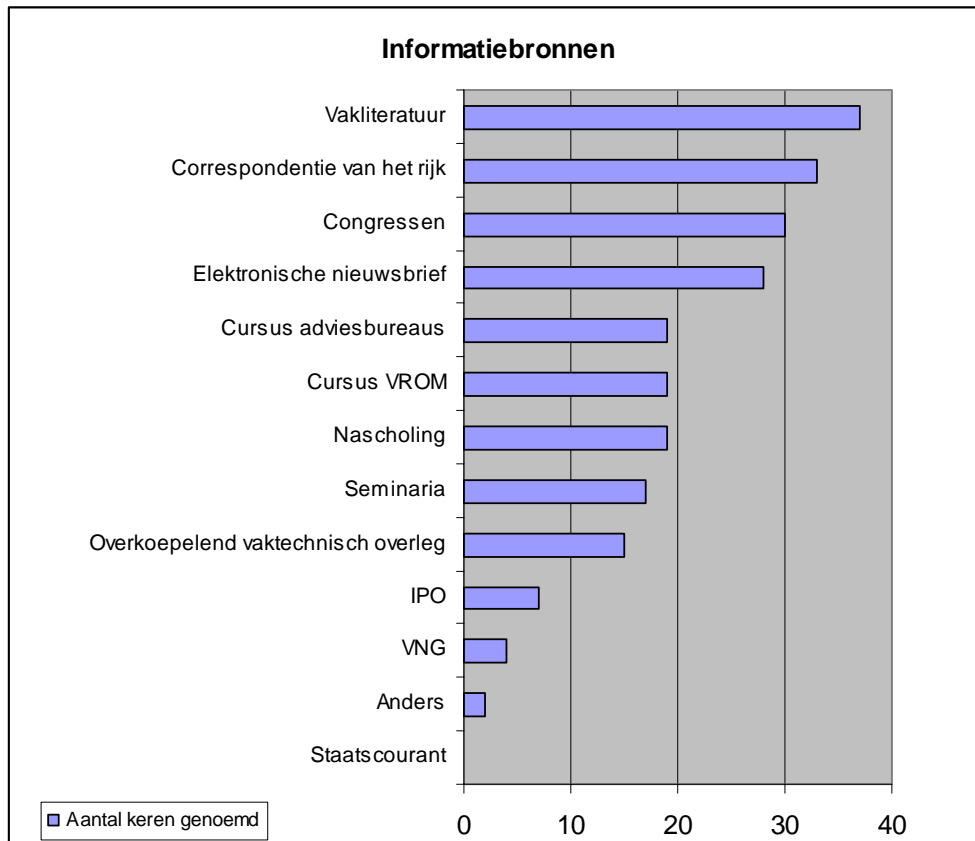
Figuur 6.12: Bekendheid met de brief van Van Geel van 30 september 2004 van geënquêteerde gemeenten

De brief is inmiddels ingetrokken maar van de éénentwintig gemeenten zijn acht gemeenten daarvan niet op de hoogte. Van de andere dertien gemeenten heeft de helft geen gevolgen van de intrekking ondervonden. De andere zes hebben wel vertraging in de planontwikkeling ondervonden, waaronder het moeten herzien van een bestemmingsplan en het behandelen van bezwaarprocedures. Op de vraag of de respondent op de hoogte is van de uitspraken van de Raad van State (zie hoofdstuk vijf) antwoordt honderd procent van de ondervraagden positief. Drie gemeenten zijn ondertussen geconfronteerd met bezwaren in bestemmingsplanprocedures met betrekking tot de luchtkwaliteit. Tenslotte is gemeenten gevraagd of de strategie binnen de afdeling RO naar aanleiding van deze uitspraken is gewijzigd. Tweëntwintig gemeenten beantwoorden deze vraag met ja. Twaalf gemeenten

antwoorden nee. Eén gemeente geeft als antwoord nog niet, waaruit geconcludeerd mag worden dat dit wel de bedoeling is. Eén gemeente geeft aan al voor de uitspraken rekening te houden met het Besluit luchtkwaliteit en één gemeente geeft aan dat zij niets hoeft te ondernemen aangezien de luchtkwaliteit binnen haar gemeentegrenzen 'net aan goed zit'. Gezien de enorme publiciteit die het Besluit luchtkwaliteit heeft gekend is het op zijn minst verbazend dat vijftien procent geen kennis heeft van een brief van de staatssecretaris. Deze brief is bovendien rechtstreeks toegezonden aan alle gemeenten. Slechts twee gemeenten hebben de inhoud dusdanig bestudeerd, dat zij twijfels hadden bij de uitleg van de staatssecretaris. Van de gemeenten die de brief hebben gelezen hebben vervolgens acht gemeenten de intrekking over het hoofd gezien. Hieruit is te concluderen dat beleidsmedewerkers op lokaal niveau slecht kennis nemen van nieuwe regelgeving. De oorzaak daarvan laat zich raden. Enerzijds kan dat het gevolg zijn van werkdruk, al dan niet veroorzaakt door onderbezetting. Dit moet dan het gevolg zijn van een gebrek aan financiële middelen aangezien slechts één van de ondervraagde gemeenten op zoek was naar een nieuwe medewerker. Anderzijds kan dit te maken hebben met denk- en werkniveau. De lokale beleidsmedewerker is vooral uitvoeringsgericht en niet daadwerkelijk bezig met het ruimtelijke planningproces. Eén en ander mag blijken uit het antwoord van één van de gemeenten op de vraag of de intrekking gevolgen heeft gehad voor bepaalde plannen. Het antwoord daarop luidt: 'Wij zitten net aan goed met luchtkwaliteit'. Deze gemeente heeft ondanks alle commotie rond het Besluit luchtkwaliteit nog niet begrepen dat het er niet om gaat of je 'goed zit' met de luchtkwaliteit. Je dient bij ieder plan gedegen te hebben onderzocht wat de gevolgen van de plannen zijn voor de luchtkwaliteit. Je zit pas goed als onderzoek uitwijst, dat de plannen geen verslechtering van de luchtkwaliteit inhouden.

Communicatie en coördinatie

Bij het decentraliseren van overheidstaken is het belangrijk dat het Rijk voldoende informatie verschafft over de (nieuwe) eisen die worden gesteld aan planontwikkeling. Via de enquête is geïnterviewd welke manieren van kennisverwerving gemeenten benutten. In figuur 6.13 is dit weergegeven in percentages. Het meest opvallend is dat het officiële medium voor de bekendmaking van nieuwe wet- en regelgeving, de staatscourant, geen enkele keer genoemd wordt. In de mondelinge interviews werd duidelijk dat de staatscourant zijn doel voorbij schiet vanwege te formeel taalgebruik. De geïnterviewden gaven allen aan dat de staatscourant wel op alle afdelingen rond gaat, daar ook zelfs wordt geparafeerd (voor gezien) maar dat niemand de tijd heeft (of neemt) om deze door te lezen. Omdat de relevante informatie per afdeling uit de staatscourant moet worden 'gevist' is dit medium dus wellicht nuttig als officieel document maar niet als informatiebron. Na de vakliteratuur wordt het Rijk genoemd als belangrijkste informatieverschaffer. Navraag leert dat deze informatie passief verstrekt wordt. De website van VROM is een belangrijke informatiebron maar gemeenten worden volgens de geïnterviewden niet of niet vaak actief benaderd door het Rijk door middel van e-mail of post. Het grote aandeel dat advies- en consultancybureaus hebben in de informatieverstrekking is ook opvallend. Het organiseren van congressen, seminaria en cursussen is voor deze bureaus blijkbaar een aantrekkelijke manier van acquisitie. Aangezien deze marktpartijen niet geheel onafhankelijk zijn en niet de uitdenkers zijn van nieuwe wetgeving bestaat het gevaar dat hier foutieve informatie wordt verstrekt. Door de gemeenten worden zij gezien als de specialisten terwijl adviesbureaus niet meer informatie tot hun beschikking hebben dan lokale beleidsmedewerkers. Zij hebben uitsluitend meer ervaring in het toepassen van regels en de problemen waar zij bij de uitvoering op stuiten. Dit is echter pas maanden ná de invoering van nieuwe regelgeving. Ook moet het povere aandeel van de VNG (zie kader pagina 70) genoemd worden. De VNG geeft gemeenten wel de mogelijkheid zich te abonneren op een elektronische nieuwsbrief (E-zine milieu, E-zine Bestuurlijke en Juridische zaken). In de interviews met de vijf gemeenten werd deze nieuwsbrief een aantal keren genoemd. Het kan zo zijn dat de informatiebron uit de enquête deze nieuwsbrief betreft waardoor het aandeel van de VNG in de informatievoorziening feitelijk fors hoger is.



Figuur 6.13: Informatiebronnen die door gemeenten worden benut

In het mondelinge vraaggesprek met de heer Han Beumer, hoofd stedenbouw en planologie van de gemeente Utrecht, geeft deze aan dat de gemeente Utrecht in G4, G6 of G25 verband regelmatig overleg voert met het ministerie over nieuwe wet- en regelgeving. In dergelijk overleg wordt nieuwe wet- en regelgeving ter discussie gesteld. Dit overleg vindt plaats in de ontwikkelingsfase, dus voordat de regeling door de tweede kamer is goedgekeurd. Wanneer gemeenten met steekhoudende argumenten betreffende onwerkbare regels komen worden deze aangepast. Aangezien dit hoofdzakelijk in G4 of G6 verband plaatsvindt, wordt in de praktijk wel eens voorbijgegaan aan de problematiek van de kleine en middelgrote gemeenten.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)

Deze overkoepelende organisatie van Nederlandse gemeenten zou een goede rol kunnen vervullen bij het informeren van haar leden door een actief informatiebeleid. Als taken noemt de VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten):

1. Belangenbehartiging van alle gemeenten bij andere overheden. Tweede Kamer, Kabinet en maatschappelijke organisaties zijn belangrijke gesprekspartners.
2. Dienstverlening: advisering aan alle leden over actuele ontwikkelingen (pro actief) en advisering aan individuele leden (op verzoek).
3. De platformfunctie wordt uitgeoefend via de VNG-commissies, Provinciale Afdelingen, congressen, studiedagen en ledenraadplegingen. (www.vng.nl)

6.4 Het verband tussen gemeentegrootte en capaciteiten van gemeenten

Aangezien de capaciteiten van een gemeente slecht meetbaar zijn, is de variabele 'percentage uitbesteed werk' gebruikt om de capaciteiten van de gemeente weer te geven. Ten eerste omdat een beperkte hoeveelheid menskracht, deskundigheid en de complexiteit van het werk de belangrijkste argumenten zijn om werk uit te besteden. Uit figuur 6.7 lijkt het er op dat de gemeentegrootte zeer bepalend is voor de mate waarin werk wordt uitbesteed. Wanneer er een lineaire regressie analyse (tabellen 6.4 en 6.5) wordt uitgevoerd blijkt dat niet zo te zijn. Er is geen sterk verband (0,595) tussen de variabelen uitbesteding van planontwikkelingswerk en gemeentegrootte (gemeten naar inwoneraantallen). De onafhankelijke variabele inwoneraantallen verklaart slechts voor 35,4% (Tabel 6.4: R Square) de mate van uitbesteding van planontwikkelingswerk. Voor de overige bijna 65% zijn dus andere variabelen verantwoordelijk. Dit kan bijvoorbeeld de manier van organiseren of de personele bezetting zijn.

Model Summary(b)

Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate	Change Statistics				
					R Square Change	F Change	df1	df2	Sig. F Change
1	,595(a)	,354	,335	1,204	,354	18,656	1	34	,000

a Predictors: (Constant), Inwoneraantal

b Dependent Variable: V44

Tabel 6.4: Mate van verklaren van de variabele gemeentegrootte (in percentages)

Coefficients(a)

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	95% Confidence Interval for B	
		B	Std. Error	Beta			Lower Bound	Upper Bound
1	(Constant)	4,284	,250		17,125	,000	3,776	4,793
	Inwoneraantal	-1,639E-05	,000	-,595	-4,319	,000	,000	,000

a Dependent Variable: V44

Tabel 6.5: Regressie-analyse

6.5 Resumé

Gemeenten bezitten onvoldoende capaciteiten zowel qua menskracht als qua deskundigheid om de verkregen beleidsruimte te kunnen benutten. Gemeenten hebben vooral mensen in dienst op uitvoerings- en handhavingsniveau. Deze mensen wordt vervolgens opgedragen de ruimtelijke planning ter hand te nemen. Door tijdsdruk of onderbezetting wordt veel planontwikkelingswerk uitbesteed aan advies- en consultancybureaus. Het verband tussen gemeentegrootte is op basis van een statistische vergelijking niet hard, maar wel aannemelijk. De communicatie tussen de verschillende bestuurslagen laat te wensen over.

Hoofdstuk 7 De vacatureanalyse

'De gemeentelijke beleidsmedewerker heeft als taak zijn politieke baas (het college) van advies te dienen en werkt hij in die hoedanigheid mee aan het formuleren van nieuw beleid. Hij schrijft nota's, vergadert veel, moet consensus bereiken over bepaalde beleidskwesties en inhoudelijke kennis van zaken hebben. Ook moet hij over een bestuurlijke antenne beschikken om te kunnen inschatten hoe een bepaald voorstel zal vallen'
(www.intermediair.nl 2005).

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ter ondersteuning van de bevindingen uit het vorige hoofdstuk een vacatureanalyse gedaan. Hieruit moet blijken welke opleidingseisen een gemeente stelt aan nieuwe beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening. Uit de inleidende stelling van Intermediair valt af te leiden dat beleidsmedewerkers beleidsvormende en adviserende taken heeft. In de gehouden analyse moet blijken of dit beeld klopt met de praktijk. Daartoe wordt gegeneraliseerd welke taken in vacatures worden toegedicht aan deze nieuwe medewerker.

7.2 Vacatureanalyse

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat beleidsmedewerkers RO planontwikkelingswerk uitbesteden. Ook is reeds geconcludeerd dat het werk van de lokale beleidsmedewerker vooral gericht is op de uitvoering, de handhaving en de vergunningverlening. Toch kan een gemeente niet zonder medewerkers die inhoud geven aan de beleidsontwikkeling. Om inzicht te krijgen in wat er van lokale beleidsmedewerkers wordt verwacht is door middel van een vacatureanalyse onderzocht welke functie-eisen en taakomschrijvingen vacatures voor beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening bevatten.

Verantwoording

Om een zo compleet mogelijk overzicht te krijgen is in de periode van maart 2005 tot juni 2005 via het Internet gezocht naar vacatures voor beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening bij gemeenten. In totaal zijn achtendertig vacatures gevonden. Van deze vacatures zijn de taakomschrijvingen en de functie-eisen geïnventariseerd. Bij de functie-eisen is uitsluitend gekeken naar het gevraagde opleidingsniveau. Van de taakomschrijvingen is een overzicht gemaakt. Dit overzicht is vooral bedoeld ter indicatie van de veelheid van taken die aan aspirant lokale beleidsmedewerkers Ruimtelijke Ordening wordt toegedicht.

De fuctie-eisen

In tabel 7.1 is een overzicht gegeven van het gevraagde opleidingsniveau in de onderzochte vacatures.

Opleidingsniveau	Hbo	Hbo / WO	WO
Aantal	19	12	7

Tabel 7.1: Verdeling naar opleidingsniveau.

Het is opvallend dat de helft van de gemeenten een Hbo-opleiding voldoende achten om aan de in de vacature beschreven taken te voldoen. Twaalf gemeenten geven aan zowel Hbo als WO kandidaten acceptabel te vinden en slechts zeven gemeenten willen een academicus.

Taakomschrijving

Alvorens aan de gevraagde opleidingseisen conclusies te verbinden volgt hier een overzicht van genoemde taakomschrijvingen. Deze zijn letterlijk overgenomen uit de onderzochte vacatures. Hierbij dient te worden opgemerkt dat in iedere onderzochte vacature meer dan vijf taken staan omschreven en dat het gemiddelde op ongeveer zeven taken ligt.

Een beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening:

- o levert een bijdrage aan de beleidsontwikkeling en verzorgt de beleidsadvisering;
- o signaleert ontwikkelingen en adviseert over de gevolgen hiervan voor het gemeentelijke beleid;
- o werkt beleid uit in integrale planologische (o.a. stedenbouwkundige- en bestemmings-) plannen;
- o schrijft de toelichting bij bestemmingsplannen;
- o levert een bijdrage aan het oplossen van planologische vraagstukken;
- o adviseert over de toepassing en uitvoering van wetten en regelingen die ruimtelijke consequenties hebben;
- o voert de inhoudelijke en procesmatige regie over uitbestede opdrachten;
- o levert een bijdrage aan verweerschriften in bezwaar- en beroepsprocedures, vertegenwoordigt de gemeente bij de behandeling ervan en levert een inhoudelijke bijdrage aan besluiten op bezwaarschriften;
- o geeft operationele sturing en fungeert als vraagbaak en eerste aanspreekpunt;
- o verzorgt de onderlinge afstemming en voortgang van de werkzaamheden en signaleert knelpunten in de uitvoering daarvan;
- o onderhoudt relaties en netwerken met partners op landelijk, provinciaal, regionaal en lokaal niveau;
- o verricht de (zware) beleidsinhoudelijke taken of de meer gecompliceerde taken op het terrein van milieubeleid en beheer;
- o adviseert over beleidsontwikkeling en uitvoering van het beleidsveld in het kader van management- en bestuursondersteuning;
- o ontwikkelt gemeentelijke interne richtlijnen, creëren van randvoorwaarden;
- o zet systemen op, verricht onderzoek en coördineert gemeentebrede processen;
- o draagt zorg voor de planning en verantwoording van de werkzaamheden;
- o draagt zorg voor het verstrekken van informatie ten behoeve van inspraakavonden, hoorzittingen etc.;
- o handhaaft diverse wet- en regelgeving;
- o handelt bezwaar- en beroepschriften af;
- o vertegenwoordigt de gemeente in bezwaar- en beroepsprocedures en schrijft verweerschriften;

- stelt beleidsnotities op en neemt voorbereidingsbesluiten;
- coördineert het handhaven van regelgeving;
- adviseert college van B&W over juridische vraagstukken op het gebied van de Woningwet, WRO en AWB;
- behandelt verzoeken om vrijstelling op grond van de artikelen 11, 15, 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, als daartegen een zienswijze of bedenking is ingediend;
- geeft juridisch advies met betrekking tot het opstellen van bestemmingsplannen;

Bovenstaande lijst is niet compleet maar geeft een goede indruk van de enorme hoeveelheid taken die bij de beleidsmedewerker RO kan worden neergelegd. In een grote gemeente met een team van RO beleidsmedewerkers zijn deze taken goed te verdelen. In kleine en middelgrote gemeenten is dat niet mogelijk. Deze taken worden dan verdeeld over een beperkt aantal mensen. Wanneer figuur 6.2 nog eens wordt beschouwd blijkt dat in gemeenten tot 20.000 inwoners een groot percentage van de gemeenten het moet doen met maximaal drie beleidsmedewerkers. Deze beleidsmedewerkers worden in deze gemeenten ondersteund door een zeer beperkt aantal milieu beleidsmedewerkers. Uit de interviews met de kleinere gemeenten kwam tevens naar voren dat dit meestal om één persoon gaat die belast is met advisering van het college, beleidsontwikkeling, vergunningverlening, handhaving en monitoring. Aangezien deze mix van taken zeer uiteenlopende eisen stelt aan de beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening is het wellicht begrijpelijk dat de gemeenten zoeken naar een duizendpoot die vervolgens qua salariering binnen de gemeentelijke begroting past. Algemeen wordt verondersteld dat een Hbo medewerker lager kan en zal worden ingeschaald dan een academicus. Nieuw onderzoek moet uitwijzen in hoeverre de financiële situatie van de gemeente invloed heeft op de eisen die gesteld worden aan nieuwe medewerkers.

7.3 Resumé

Wanneer naar de taakomschrijving wordt gekeken is er een tweedeling te zien. Aan de ene kant wordt van de nieuwe medewerker verwacht dat hij zich inspannt voor de vergunningverlening de handhaving en de uitvoering. Aan de andere kant dient hij het college te adviseren, beleid te ontwikkelen en zelfs (in een enkel geval) relaties te onderhouden op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau. Het lijkt daarmee duidelijk dat gemeenten eigenlijk twee medewerkers zoeken verenigd in één persoon waarbij de ene (Hbo) kandidaat zich richt op de uitvoering en de andere persoon (WO) zich bezighoudt met beleidsontwikkeling en advisering. Natuurlijk kan één persoon beide deeltaken verzorgen. De vraag is dan alleen of gemeenten academici moeten aanstellen die een aantal uitvoeringstaken verrichten óf Hbo-ers die beleid ontwikkelen. In het volgende hoofdstuk zullen de bevindingen in verband worden gebracht met het in hoofdstuk twee geschetste kader.

Hoofdstuk 8 De synthese van de bevindingen

'Synthese is een verbinding van afzonderlijke, vaak tegengestelde elementen tot een nieuw geheel' (Van Dale 2005)

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillende bevindingen uit de vorige hoofdstukken worden met elkaar in verband gebracht. Zo zal worden gezien in hoeverre het theoretische kader klopt met de praktijk. Hoe kan de rol van de Raad van State worden geïnterpreteerd? Voor een reflectie op de bevindingen uit dit onderzoek, zijn deze doorgesproken met Martin van Wijck, hoofd afdeling Beleidsontwikkeling van de gemeente Groningen.

8.2 De synthese

Inleiding

Dit onderzoek zet vraagtekens bij beoogde effecten van decentralisatie. In deze pragraaf zullen de bevindingen worden gespiegeld aan het theoretische kader. Centraal staan de capaciteiten van de gemeente met haar beleidsmedewerkers.

Integrale beleidsvoering en slagvaardigheid

Aangezien in Nederland 68% van de gemeenten minder dan 30.000 heeft, is het, gezien de personele bezetting van deze gemeenten, niet waarschijnlijk dat de beoogde effecten van integrale beleidsvoering en slagvaardigheid gehaald worden. Voor integratie zijn in ieder geval twee partijen nodig. Bij gemeenten bestaat de afdeling milieu uit een zeer beperkt aantal mensen (vaak zelfs niet meer dan één). Deze mensen hebben hun handen vol aan vergunningverlening en handhaving. Er is dus overduidelijk sprake van een kwantitatief capaciteitsprobleem.

Efficiëntie en moeilijkheidsgraad

Daarnaast is het niet zeker dat er een efficiëntieslag wordt behaald. Gemeenten missen waarschijnlijk de expertise om specifieke regelgeving in hun bestemmingsplannen te integreren. Door 66% van de gemeenten wordt tenminste 60% van het werk binnen het ruimtelijke planningproces uitbesteed aan advies-, ingenieurs- of consultancybureaus. Dit werkt uiteraard kostenverhogend. De oorzaak is hier een kwaliteitsprobleem. Lokale medewerkers zijn onvoldoende specialist met als gevolg dat gemeenten (relatief dure) specialistische hulp inhuren.

Maatwerk

Daarnaast gaat het inhuren van specialistische hulp ten koste van de gebiedsgerichte ontwikkeling van plannen. Advies- en consultancybureaus zijn namelijk bij het uitvoeren van de opdracht volledig afhankelijk van de kwaliteit van de informatie die hen wordt geleverd door de gemeente. Uiteraard kunnen zij zelf ook vooronderzoek doen waardoor zij minder afhankelijk zijn van de geleverde informatie. Echter deze bureaus hebben uiteraard een commercieel belang. Dit betekent dat meer onderzoek kostenverhogend werkt. De gemeenten willen of kunnen dat niet altijd betalen. Het capaciteitsaspect is hier dus tweeledig. Enerzijds dienen de beleidsmedewerkers zo goed mogelijk informatie aan te leveren, anderzijds is het een kwestie van tekort budget: meer financiële middelen geven meer ruimte voor gedegen rapporten en onderzoek. Hierdoor bestaat het gevaar dat bureaus standaardwerk in plaats van maatwerk gaan leveren waarmee het wellicht belangrijkste beoogde doel van decentralisatie niet wordt gehaald.

Belangenafweging en prioriteiten stellen

Theoretisch gezien zou met decentralisatie een effect van zorgvuldig afwegen van belangen en prioriteiten behaald kunnen worden. In de praktijk is dat beperkt. Lokale ambtenaren zien over het algemeen wel goed de belangen en dus de prioriteiten die leven bij burgers, maar hebben daarnaast ook te maken met alle wettelijke kaders waarbinnen ontwikkelingen moeten plaatsvinden. Daarnaast hebben marktpartijen een belangrijke invloed vanwege de benodigde financiële middelen. Voor politici is het ondoenlijk om voldoende deskundigheid te hebben van alle wettelijke kaders en zij moeten daartoe geïnformeerd worden door hun ambtenaren. Deze hebben hierin een belangrijke adviserende rol. Er is door politici pas dan een juiste belangenafweging te maken wanneer zij zich zorgvuldig en grondig kunnen laten voorlichten door hun ambtenaren. Zij zullen daarnaast gericht zijn op de belangen van hun electoraat en zullen bovengemeentelijke belangen daarom minder laten meewegen. Zelfs wanneer dat bijvoorbeeld de kwaliteit van de lucht betreft, die uiteraard voor ieder mens belangrijk is. Aangezien de gemeenteraad de instantie is die uiteindelijk besluit over voorstellen van het College van Burgemeester en Wethouders is het aan haar om verantwoordelijkheid te nemen voor een juiste belangenafweging. Ook hier is het de vraag of de gemeenteraad voldoende is toegerust voor deze taak. In de meeste gevallen zal zij bij haar beslissingen blindvaren op de informatie van de beleidsmedewerkers. Die informatie - blijkt uit dit onderzoek - is niet (altijd) toereikend.

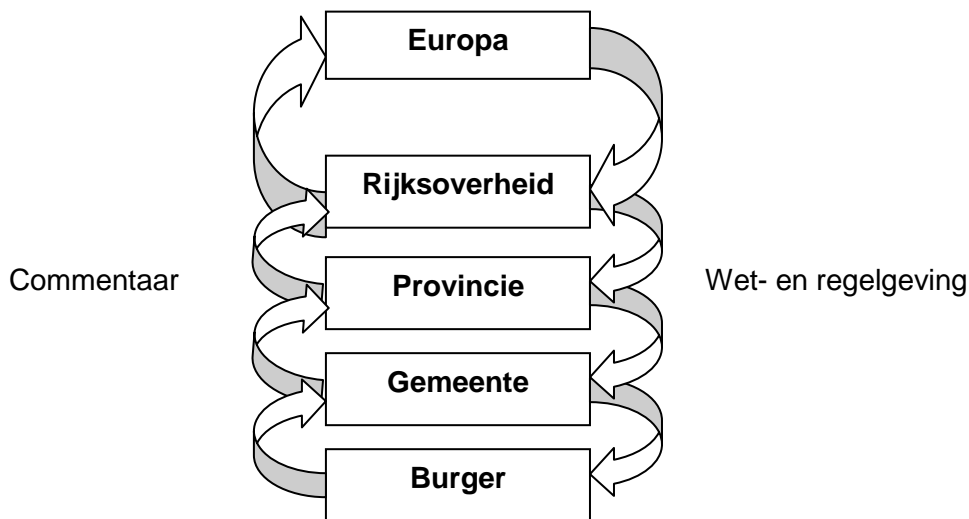
Persoonlijke vaardigheden en bestuurlijke verhoudingen

Uiteraard zijn persoonlijke vaardigheden en bestuurlijke verhoudingen zeer belangrijk voor het welslagen van ruimtelijke planningprocessen. In onderzoeken naar ontwikkelingsplanologie worden vele voorbeelden aangedragen waar succes afhangt van één of enkele individuen (zie ook Smit et al 1998, Dammers et al 2004, Adviescommissie gebiedsontwikkeling 2005). Deze persoonlijke vaardigheden kunnen betrekking hebben op creativiteit, daadkracht maar bovenal het netwerk dat een bepaald individu heeft binnen de overheid. In het fictieve verhaal van Jan Praktijk (Box 2) uit hoofdstuk twee blijkt ook hoe belangrijk dit kan zijn. Het probleem in de bestuurlijke verhoudingen is het verschil in structuur en cultuur binnen de verschillende overheidslagen. De communicatie tussen deze lagen hebben eerder een verplicht karakter dan dat zij bijdragen aan een gemeenschappelijk gevoel van verantwoordelijkheid.

Coördinatie en rechtsverhoudingen tussen actoren

Wanneer wordt gekeken naar de problemen rond Richtlijnen inzake de luchtkwaliteit blijkt dat er veel mankeert aan de communicatie tussen bestuurslagen. De verdragen op Europees niveau inzake de verschillende richtlijnen worden getekend zonder vooraf lokale of

provinciale overheden te consulteren. Vervolgens wordt de Europese regelgeving vertaald naar de nationale wetgeving. Wanneer men dan bij de uitvoering op problemen stuit gaan de alarmbellen rinkelen. Hierop wordt de wet vervolgens aangepast. Dit is bijvoorbeeld ook gebeurd met het Besluit luchtkwaliteit. Wellicht is dit de hoofdoorzaak voor de afstand tussen burger en de nationale politiek die gevoeld wordt door de burger. De lokale beleidsmedewerker fungeert voor die burger als klankbord. Hij kan deze informatie slecht communiceren naar de rijksoverheid. Hierdoor ontstaat het effect dat de burger het idee krijgt dat er niet naar hem wordt geluisterd. Europa staat dan nog verder af van die burger.



Figuur 8.1: iteratief proces

In figuur 8.1 staat geschetst hoe wet- en regelgeving naar de burger toekomt en hoe het proces van commentaar verloopt. In een mondeling vraaggesprek met de heer Han Beumer, hoofd stedenbouw en planologie van de gemeente Utrecht, geeft deze aan dat de gemeente Utrecht regelmatig overleg voert met het ministerie over nieuwe wet- en regelgeving. Het Besluit luchtkwaliteit heeft grote consequenties voor de gemeente Utrecht aangezien deze gemeente op een knooppunt van de drukste verkeersaders van het land ligt. De heer Beumer geeft aan dat de gemeente vrijwel niets meer kan ontwikkelen ten gevolge van het besluit wanneer er voor die ontwikkelingen bestemmingsplannen moeten worden herzien. Uitsluitend die plannen waarvan het bestemmingsplan reeds voor 2001 is herzien zijn nog uitvoerbaar. De heer Beumer verwacht dan ook dat het besluit zal worden aangepast en voert daarover samen met de andere grote gemeenten (in G4, G6 en G25 samenstellingen) overleg met de staatssecretaris¹. Hij geeft ook aan dat gemeenten onmogelijk kunnen voldoen aan de gestelde eisen in het Besluit luchtkwaliteit ondermeer omdat de oorzaken van de luchtverontreiniging vaak buiten de gemeentegrenzen liggen. Hij vindt dan ook dat de staatssecretaris hierin een taak heeft. Hij zal beleid moeten ontwikkelen waarmee de bron van luchtverontreiniging wordt aangepakt. De heer Beumer pleit hiermee voor de situatie dat het Rijk het beheer van de luchtkwaliteit hoofdzakelijk een beleid moet zijn gericht op de aanpak bij de bron. Dit vraagt om generieke oplossingen die uitsluitend door het Rijk kunnen worden gerealiseerd. Wel vindt hij dat gemeenten hun verantwoordelijkheid hebben om rekening te houden met luchtkwaliteit bij het ontwikkelen van plannen. Het probleem rond het beheer van de luchtkwaliteit moet echter niet leiden tot een stop op de ontwikkeling van plannen omdat het Rijk nalaat brongerichte maatregelen te nemen. De gemeente heeft hiertoe geen instrumentarium en dus onvoldoende sturingsmogelijkheden.

¹ Vlak na het interview wordt het Nieuwe Besluit luchtkwaliteit 2005 aangenomen.

Raad van State

Uit het voorgaande blijkt dat er sprake is van een iteratief proces, waarbij wetgeving wordt aangepast aan de geconstateerde problemen, soms door tussenkomst van de rechter. In het geval van de aanpassing van het Besluit luchtkwaliteit is de rol van de burger hierin erg sterk geweest. Door de bezwaren van burgers tegen de voorgenomen besluiten van provincie en gemeenten dreigde de uitvoering van ruimtelijke plannen helemaal vast te lopen. Dit betekende vervolgens dat het Besluit moest worden aangepast om de noodzakelijk gevonden ontwikkelingen weer doorgang te kunnen laten vinden. Voordat dit mogelijk was, moest daarvoor eerst in Europa worden gepleit voor een aanpassing van de richtlijnen inzake de luchtkwaliteit.

Generiek en specifiek

Wanneer in een vroegtijdig stadium zou worden overlegd tussen de verschillende bestuurslagen zouden problemen eerder kunnen worden getackeld en daarmee voorkomen. Men zou dan in gezamenlijkheid kunnen bepalen welke aspecten in een bepaalde beleidssector generiek beleid en welke aspecten specifiek beleid behoeven. In het geval van de Richtlijnen inzake de luchtkwaliteit zou bijvoorbeeld de provincie of regio een sterkere rol kunnen krijgen. Zij zou beleid kunnen vaststellen in het integrale provinciale of regionale omgevingsplan na een uitgebreide inventarisatie van de knelpunten. Zij heeft daarmee voldoende afstand om niet verwickeld te raken in de belangen van individuele burgers, terwijl zij in staat moet worden geacht voldoende gebiedsgericht te kunnen opereren. Impliciet wordt hiermee gesuggereerd dat de provincie meer capaciteiten zou hebben dan de lokale overheid. Dit is echter niet onderzocht en blijft daarmee een veronderstelling.

Willen - doen – kunnen

In dit onderzoek is vooral gekeken naar de persoon van het lokale bestuur. Wanneer dan het model van De Roo (2004) wordt beschouwd, valt te constateren dat het lokale bestuur een belangrijk sturingsinstrument in handen heeft met het bestemmingsplan en de structuurvisie. Vanwege de hoge werkdruk of vanwege de onderbezetting kan dit instrument niet optimaal worden gebruikt, omdat dit deel nu juist veel wordt uitbesteed. Of het lokale bestuur iets wil met zijn 'macht' hangt af van de persoonlijke ambitie en daadkracht van Burgemeester, Wethouder en beleidsmedewerker. Veel van de ontwikkeling wordt bepaald door marktpartijen omdat naast het instrumentarium het de lokale overheid vaak aan financiële middelen ontbreekt.

Intensiteit van het conflict

Het meest opvallende aspect van de problemen rond de Richtlijnen inzake de luchtkwaliteit is hoe de loop van het proces is bepaald door de intensiteit van het conflict. Er ontstonden dusdanig grote (economische) problemen dat er 'iets' moest gebeuren. Dit resulteerde in dit geval in een bijstelling van het Besluit luchtkwaliteit. De grote problemen die door het oude Besluit op lokaal niveau werden veroorzaakt noopten tot een snelle aanpak van het probleem op nationaal en zelfs Europees niveau. Hieruit kan wel geconcludeerd worden dat de intensiteit van het conflict – de vele ruimtelijke plannen die geen doorgang konden vinden – in het geval van de problematiek rond de regelgeving betreffende de luchtkwaliteit de belangrijkste conditie was voor ingrijpen op centraal niveau.

8.3 Evaluatie van de enquête met het hoofd beleidsontwikkeling van de gemeente Groningen

In een gesprek met Martin van Wijck, hoofd beleidsontwikkeling van de gemeente Groningen, wordt de zware belasting van de RO-beleidsmedewerker bevestigd. Hij geeft aan dat de beleidsmedewerkers bij het ontwikkelen van plannen rekening dienen te houden met vier belangrijke aandachtspunten:

- o de politieke ambities van de gemeenteraad (iedere vier jaar wordt dit bijgesteld),
- o het proces (de maatschappelijke ontwikkelingen),
- o de beschikbare tijd en
- o het beschikbare budget.

Aangezien er iedere vier jaar gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden verandert ook iedere vier jaar de samenstelling van de gemeenteraad. Dit betekent dat iedere vier jaar de prioriteiten anders (kunnen) komen te liggen. Dit wordt vaak bepaald door de waan van de dag. Wanneer er bijvoorbeeld veel aanrijdingen hebben plaatsgevonden en de media besteedt daar veel aandacht aan zal dit hoger op de prioriteitenlijst komen. Uiteindelijk is dat dan ook de maatschappelijke dynamiek waarover in hoofdstuk twee al gesproken werd door Kikkert en de Roo. Van Wijck stelt dat het een lastige klus is voor beleidsmedewerkers om plannen te ontwikkelen aangezien zij rekening dienen te houden met de maatschappelijke dynamiek, de mondige burger én alle wettelijke kaders. Dat betekent dan ook, volgens van Wijck, dat het ontwikkelen van plannen binnen gemeenten complexer is voor gemeentelijke beleidsmedewerkers dan voor adviseurs van consultancybureaus. Deze hoeven 'slechts' te voldoen aan de opdracht. Alles wat daar omheen gebeurt, is niet deel van de opdracht, tenzij dit expliciet is aangegeven bij het verstrekken van de opdracht. Dit gebeurt meestal niet omdat hieruit snel budgetoverschrijdingen kunnen ontstaan. Dat beleidsmedewerkers ook rekening dienen te houden met de beschikbare tijd en het beschikbare budget spreekt wellicht voor zich, maar dit zijn wel factoren die de druk op de persoon verhogen. Daarnaast worden op macroniveau regels gemaakt naar aanleiding van signalen uit de maatschappij. Deze regels beschermen maar beperken ook burgers tegen kwalijke invloeden van allerlei aard. De gemeentelijke beleidsmedewerker wordt geconfronteerd met de regelgeving vanuit het Rijk. Deze wordt slecht gecommuniceerd en botst in de uitvoering vaak met lokale omstandigheden (zie box 2). Op microniveau speelt de burger een cruciale factor. Van Wijck verdeelt de burger in twee types. Het ene type is de initiatiefnemer, de andere is de buurman van de initiatiefnemer. Het eerste type is die burger die iets wil: hij wil bouwen, verbouwen, uitbreiden, verkopen, verhuren, enzovoorts. Zijn buurman heeft geen wensen en vindt alles prima zoals het is. Het liefst ziet hij geen veranderingen want hij ziet daartoe geen noodzaak. In zijn ogen zijn veranderingen per definitie geen verbeteringen. De eerste zal dus alles in het werk stellen om zijn droom te verwezenlijken en zal daartoe bij de gemeente aankloppen voor vergunningen, toestemming, advies en dergelijke. De laatste zal alle middelen aangrijpen om te voorkomen dat zijn leefomgeving verandert. Vanzelfsprekend zijn dit geen vaste rolverdelingen want de laatste kan evengoed een jaar later initiatiefnemer zijn geworden waarbij de eerste de buurman is geworden. Een artikel in het NRC Handelsblad van 6 augustus 2005 bevestigt dit. Hierin wordt beschreven hoe bouwmarkten bezwaren indienen tegen de bouwaanvragen van concurrenten door ondermeer gebruik te maken van de milieuregels. Kern van de zaak is dat de gemeente, en in het bijzonder de gemeentebestuurder, daar tussen zit. De initiatiefnemer zal de gemeente het grote struikelblok vinden terwijl de buurman zal stellen dat 'alles maar kan'. De gemeente is vaak uitvoerder en staat dus dicht bij de burger, pikt daardoor snel signalen op en weet als geen andere overheid wat er speelt bij de burger. Terugkijkend naar het fictieve verhaal van Jan Praktijk uit box 2 zit daar de kern van het probleem. De rijksoverheid maakt de wet- en regelgeving zonder de consequenties goed te kunnen overzien en zonder voldoende de gemeente te consulteren. Hier ontstaat de kloof tussen theorie en praktijk. De heer van Wijck ziet als oplossing dat het Rijk haar plannen en nieuwe regelgeving beter moet 'verkopen'. Zij zou door middel van overtuigingskracht, op basis van goede argumenten, de burger moeten

doordringen van de noodzaak van regelgeving. Zij zou daartoe alle marketinginstrumenten moeten inzetten en dit een integraal deel van nieuwe regelgeving moeten laten zijn.

8.4 Resumé

Wanneer de bevindingen in dit rapport aan het theoretische kader worden gespiegeld blijkt dat de capaciteiten van gemeenten onvoldoende zijn om aan het beoogde doel van decentralisatie te beantwoorden. Zowel kwalitatief als kwantitatief is er onvoldoende menskracht. Daarnaast ontbreekt het de gemeente aan voldoende financiële middelen. Zij wordt onvoldoende ondersteund en geconsulteerd door de rijksoverheid. In het volgende hoofdstuk zullen daarom conclusies worden getrokken over de capaciteiten van gemeenten en aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 9 Conclusies en aanbevelingen

‘Verklaren betekent in het alledaagse taalgebruik: een verschijnsel of gebeurtenis herleiden tot zijn oorzaak of de omstandigheden waaronder het zich voordoet’

(van den Bersselaar 1997)

9.1 Inleiding

In hoofdstuk acht is een synthese gemaakt van de bevindingen gespiegeld aan het theoretische kader van hoofdstuk twee. Er is in hoofdstuk acht al voorlopig geconcludeerd dat de capaciteiten van gemeenten tekort schieten. In dit hoofdstuk keren we terug tot de kernvraag van dit onderzoek en de stellingen uit hoofdstuk één. Daarna volgen een aantal aanbevelingen gericht op het verbeteren van de implementatie van nieuwe wet- en regelgeving op lokaal niveau enerzijds en het verhogen van de capaciteiten van gemeenten anderzijds.

9.2 Conclusies

Inleiding

Het onderzoek startte met het fictieve verhaal van Harrie Jansen die dacht dat hij goed werk geleverd had en tot de conclusie moest komen dat er toch nog een hiaat in zijn plan zat. In hoofdstuk twee is geschetst met hoeveel kaders Harrie rekening moest houden. Het gevaar is dat er dan al gauw iets vergeten wordt. Zeker wanneer Harrie een oud plan van de plank haalt en dit gebruikt als handleiding voor het nieuwe plan. De kans is groot dat er ondertussen nieuwe wet- en regelgeving is bijgekomen. Terugkijkend leert hoofdstuk zes dat een groot aantal respondenten op basis van ervaring, ad hoc of zelfs voor de vuist weg plannen maakt. De veronderstelling dat een draaiboek of een handleiding van provincie of Rijk de oplossing biedt, is echter ook niet erg sterk. Bij het hanteren van een draaiboek of handleiding dient er een structuur, protocol of controleapparaat aanwezig te zijn dat zorgt dat deze instrumenten bij de tijd blijven en regelmatig worden herzien, aangevuld of aangepast. Dit zegt echter nog niets over capaciteiten van gemeenten maar wel iets over de organisatie binnen een gemeente. Grote gemeenten zoals Utrecht en Groningen hebben structuren waarbinnen geregeld is dat protocollen regelmatig worden aangepast.

De conclusie

Het antwoord op de kernvraag: *‘Hebben gemeenten voldoende capaciteiten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningproces uit te voeren inclusief het implementeren van nieuwe wet- en regelgeving?’* moet ontkennend worden beantwoord. Capaciteit wordt bepaald door zowel hoeveelheid menskracht, deskundigheid van die mensen en uiteraard het aanbod van werk. De vele ‘Harrie Jansens’ binnen gemeenten zijn

niet allemaal hetzelfde en dat geldt in sterkere mate voor de gemeenten zelf. In hoofdstuk zes wordt duidelijk dat de specifieke opleiding tot gemeentelijk RO-beleidsmedewerker, het HBDO, verreweg het meest genoemd wordt met op afstand universitaire opleidingen als Recht, Planologie en Stedenbouwkunde. Echte specialisten worden nauwelijks gevraagd. Uitzondering hierop zijn de grootste gemeenten uit de enquête waarbij Utrecht zelfs archeologen en ecologen in dienst heeft. Het onderzoek van hoofdstuk vier maakt duidelijk dat kleine en middelgrote gemeenten deze expertise ontberen. Hoofdstuk vijf maakt echter duidelijk dat ook gemeenten als Den Haag en Amsterdam de plannen zwak hebben onderbouwd. Dit betekent dat veel gemeenten specialisten moeten inhuren. In hoofdstuk zes wordt duidelijk dat dit op grote schaal gebeurt. Op zich is dat geen probleem maar er schuilen wel gevaren in. Ten eerste is het moeilijk in te schatten welk gewicht je moet toekennen aan bepaalde sectoren in het ruimtelijke beleid als men daar zelf onvoldoende in onderlegt is. Het is dan haast ondoenlijk om als beleidsmedewerker de door 'specialisten' aangeleverde plannen te toetsen. Daarnaast wordt de belangrijke schakel tussen burger en overheid vrijwel geëlimineerd tenzij het adviesbureau nadrukkelijk opdracht krijgt alle actoren in het proces te betrekken. Dit is tijdrovend en daardoor duur. Tot slot bestaat het gevaar dat de beleidsmedewerker door de heersende werkdruk hoofdzakelijk uitvoerder wordt. Hij zal zich dan voornamelijk bezighouden met vergunningverlening en handhaving terwijl de beleidsadvies en het signaleren van nieuwe ontwikkelingen mogelijk ondergeschoven raken. Het antwoord op de kernvraag van dit onderzoek is dan ook dat de capaciteiten van gemeenten om plannen te ontwikkelen te beperkt is, zowel in menskracht als in deskundigheid. Dit heeft enerzijds met het opleidingsniveau te maken en anderzijds met de organisatie binnen gemeenten. Plannen worden opgesteld met inachtneming van alle kaders om goedkeuring te verkrijgen van zowel de gemeenteraad als het hogere bestuursorgaan. De motivatie van die kaders ontbreekt in het denkraam dat lokale beleidsmedewerkers gebruiken. Zij voldoen aan de eisen van de wet en daarmee aan de opdracht.

9.3 Stellingen

Om aanbevelingen te kunnen doen volgen nu uitspraken op de stellingen die in hoofdstuk één zijn geponeerd:

Het integreren en uitvoeren van door het Rijk gedecentraliseerd ruimtelijk beleid is voor alle gemeenten een groot probleem.

Wanneer naar de motivatie wordt gekeken om werk uit te besteden zien we dat dit tweeledig is. Het is aan de ene kant personeelsgebrek (capaciteit aan menskracht) en aan de andere kant het ontbreken van deskundigheid (capaciteit aan deskundigheid) Dit zijn de voornaamste redenen om het ontwikkelen van plannen uit te besteden. De conclusie is dat de Harrie Jansen uit hoofdstuk één wellicht een zeldzaam exemplaar is. De gemeentelijke beleidsmedewerker die zelf of samen met collega's plannen ontwikkeld is in gemeenten tot 20.000 inwoners nauwelijks, maar ook in gemeenten tot 100.000 inwoners zeer beperkt te vinden. Wat rest zijn de gemeenten behorend bij de G30 (de dertig grootste gemeenten van Nederland) waar de planontwikkeling grotendeels in eigen beheer wordt gedaan. Hiermee is direct positief geantwoord op de stelling, dat het integreren en uitvoeren van door het Rijk gedecentraliseerd ruimtelijk beleid voor alle gemeenten een groot probleem is.

Decentralisatie van ruimtelijk beleid is een goede en noodzakelijke ontwikkeling om plannen meer op de specifieke lokale omstandigheden te laten aansluiten.

De stelling is waar, maar de waarde van decentralisatie in een overvol en klein land als Nederland moet niet overschat worden. Uiteraard is het voor de lokale overheid veel eenvoudiger om maatwerk te leveren maar in hoofdstuk twee komt duidelijk naar voren hoe beperkt de beleidsruimte is. Als decentralisatie het oogmerk heeft om de regio aan het stuur te laten, zouden er tevens voldoende sturingsmogelijkheden voor de lokale overheid moeten

zijn. Stad&Milieu is daar een voorbeeld van. Het nadeel is dat de grenswaarden in de milieunormen gelden als maximaal toelaatbaar (zie opvullen van de norm pagina 37), terwijl het uitgangspunt zou moeten zijn om plannen te ontwikkelen die het milieu minimaal belasten.

Ruimtelijke onderwerpen van nationaal belang kunnen niet worden gedecentraliseerd en moeten daarom bij de rijksoverheid blijven.

Zoals uit het model van de Roo in hoofdstuk twee reeds bleek is de rijksoverheid bij uitstek geschikt om generieke maatregelen te treffen. In het besproken voorbeeld van de luchtkwaliteit wordt duidelijk dat gemeenten vrijwel geen middelen hebben om de luchtkwaliteit te verbeteren. Het grootste effect is te verwachten van bronaanpak zoals ook verwoord werd door de heer Beumer van de gemeente Utrecht. Het koppelen van de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit aan de Nederlandse vorm van ruimtelijk beleid geeft problemen omdat de verantwoordelijkheid voor het halen van luchtkwaliteitsnormen bij de lokale overheid wordt gelegd. Het is zaak om in de toekomst nieuwe richtlijnen uit Europa zorgvuldig én in overleg met lokale en provinciale beleidsmedewerkers te implementeren in het Nederlandse ruimtelijke ordeningssysteem.

Het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving, waaronder de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving, is een taak van de rijksoverheid.

In een aantal uitspraken van verweerders in hoofdstuk vijf staat dat zij van mening zijn dat de rijksoverheid verantwoordelijk is voor het realiseren van een betere luchtkwaliteit teneinde de normen te halen. Ook de heer Beumer van de gemeente Utrecht gaf aan dat in het geval van de luchtkwaliteit er een bronaanpak nodig is. Hij gaf ook aan overleg te voeren met de rijksoverheid over dit onderwerp. Op de stelling dat het ontwikkelen van nieuwe wet- en regelgeving een taak is van de rijksoverheid kan wel positief worden geantwoord mits diezelfde rijksoverheid overleg voert met alle gemeenten. Ten eerste om daarmee voeding te krijgen vanuit de maatschappij en ten tweede om eventuele negatieve gevolgen in een vroegtijdig stadium te kunnen onderkennen.

De rijksoverheid faciliteert het decentraliseren van ruimtelijke overheidstaken.

Van Dale vertaalt faciliteren met technische hulp, voorzieningen aanbieden, beschikbaar stellen, vereenvoudigen en mogelijk maken. In hoofdstuk vijf komt duidelijk naar voren dat de overheid taken delegeert. Zij stelt daartoe informatie beschikbaar door middel van haar website. Het aanbieden van voorzieningen - zoals een handleiding voor het maken van bestemmingsplannen - gebeurt wel maar wordt door gemeenten weinig gebruikt. Het vereenvoudigen van de taken of het actief aanbieden van (technische) hulp komt niet voor of het zou moeten zijn dat dit gebeurt in de vorm van instituten als het RIVM en Infomil.

De gemeentelijke beleidsmedewerker heeft een spilfunctie tussen de burger en de (rijks)overheid

De gemeentelijke beleidsmedewerker zou die spilfunctie moeten hebben maar komt daar door capaciteitsproblemen – zowel kwantitatief als kwalitatief – niet aan toe. De bezwaren die burgers maken tegen ruimtelijke plannen worden al dan niet ontvankelijk verklaard. Bij een negatieve beslissing kan de burger het geschil voor de rechter brengen. Wanneer de rechter in het nadeel van de lokale (of provinciale) overheid beslist, past deze zijn plannen aan. Daarmee is nog niet gecommuniceerd met de rijksoverheid.

9.4 Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Uiteraard heeft de uitspraak over de laatste stelling alles te maken met budget, tijd en middelen. Om dit probleem op te lossen moeten gemeenten wellicht inventiever omgaan met hun budget. Zoals één van de gemeenten in de enquête aangaf over een intergemeentelijke milieudienst te beschikken, zo zouden kleinere gemeenten meer moeten samenwerken met buurgemeenten in intergemeentelijke Ruimtelijke Ordening regelingen. Hier kunnen dan diensten worden opgezet waar de strategische beslissingen worden genomen, die goed onderbouwd worden en liefst met een intergemeentelijke milieudienst integraal zijn ontwikkeld. Om te blijven voldoen aan het oogmerk van decentralisatie: 'het leveren van maatwerk' is het belangrijk om gemeenteraden, elk afzonderlijk, zeggingskracht te laten houden over ontwikkelde plannen door een dergelijke gemeenschappelijke dienst. Hierdoor blijft de gebiedsgerichte ontwikkeling gewaarborgd. De gemeenteraad behoort, als vertegenwoordiger van de burger, plannen op haar consequenties te beoordelen. De vergunningverlening en de handhaving kunnen in principe bij de gemeente blijven. Een alternatief zou kunnen zijn dat de VNG als koepelorganisatie een grotere rol moet gaan spelen. Zij zou dit door middel van een eigen adviesdienst kunnen doen. Hier kunnen gemeenten dan naar behoefte onafhankelijk advies inwinnen. Dit kan overigens alleen wanneer gemeenten hun eigen afdelingen Ruimtelijke Ordening en Milieu opwaarderen met academisch opgeleide beleidsmedewerkers, uitsluitend gericht op advisering en beleidsontwikkeling.

Aanbeveling 2:

Wanneer overheden op basis van gelijkheid vaker met elkaar zouden overleggen is beter over en weer duidelijkheid te scheppen. In het geval van het Besluit luchtkwaliteit hadden de consequenties van de Europese richtlijnen voor ons land al in een veel eerder stadium (bijvoorbeeld nog voor het ondertekenen van richtlijn 96/62/EG) in kaart moeten worden gebracht. Men had dan de consequenties en de mogelijke oplossingen met de verschillende overheidslagen kunnen bespreken. Nu waren de richtlijnen inzake de luchtkwaliteit al getekend en daarmee bindend voor Nederland.

Aanbeveling 3:

De rijksoverheid moet op een actieve wijze haar beleid uitdragen. Dit kan door het bieden van verschillende instrumenten zoals handleidingen die ter beschikking worden gesteld door de provincies of Rijk. Niet door dit als eindproduct aan te bieden, maar als digitaal naslagwerk. Deze kan dan automatisch iedere week of maand worden bijgewerkt via het Internet. Daarnaast zou het ministerie van VROM medewerkers op pad moeten sturen om lokale beleidsmedewerkers in te lichten over nieuwe wet- en regelgeving. Dit gebeurt bijvoorbeeld wel bij het ministerie van Verkeer & Waterstaat waar afdelingen van regionale kantoren van Rijkswaterstaat bestaan om haar beleid onder de aandacht te brengen van provincies, gemeenten en waterschappen.

Aanbeveling 4:

De rijksoverheid moet nieuwe wet- en regelgeving, in het bijzonder dat wat afkomstig is uit Europa, beter introduceren in de maatschappij. In de vele krantenartikelen komt het voor alsof Europa de burger allerlei regels opdringt waardoor onze (economische) ontwikkeling wordt geremd. Terwijl veel van die wet- en regelgeving als doel heeft de individuele burger te beschermen. Wanneer de rijksoverheid bij de goedkeuring door de kamer regelgeving breed maatschappelijk introduceert worden veel bezwaren vroegtijdig voorkomen doordat zowel lagere overheden als burgers begrijpen waartoe de nieuwe regels dienen.

9.5 Slotconclusie

De capaciteiten van de lokale overheid laten te wensen over. De organisatie op dit niveau heeft zich nog niet aangepast aan het takenpakket dat sinds de jaren '80 op haar afkomt. Het delegeren of decentraliseren van taken door de rijksoverheid naar de gemeente vraagt om een reorganisatie waarbij de gemeente investeert in kwaliteit (zie aanbeveling één). Zij dient een scheiding aan te brengen in de vergunningverlenings- en handhavingstaken aan de ene kant en de beleidsontwikkeling aan de andere kant. Dit gaat gepaard met hogere kosten maar kan op termijn kostenbesparend werken wanneer minder commercieel advies hoeft te worden ingewonnen. Het is aan het Rijk of zij hiervoor geld beschikbaar stelt, teneinde aan de beoogde doelen van decentralisatie te voldoen.

Literatuur:

Adviescommissie gebiedsontwikkeling (2005) *De praktijk van de gebiedsontwikkeling; tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Allmendinger, P. (2002) *Planning theory*, New York: Palgrave.

Bersselaar, V. van den (1997) *Wetenschapsfilosofie in veelvoud: Fundamenten voor professioneel handelen*, Bussum: Dick Coutinho.

Dammers E., F. Verwest, B. Staffhorst, W. Verschoor (2004) *Ontwikkelingsplanologie, Lessen uit en voor de praktijk*, Ruimtelijk Planbureau Den Haag, Rotterdam: NAI uitgevers.

EU (1996) Richtlijn 96/62/EC, *Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit*, Publicatie EG L296 van 21 november 1996.

EU (1999) Richtlijn 99/30/EG, *Richtlijn betreffende grenswaarden voor zwaveldioxiden en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in lucht*, Publicatie EG L163 van 22 april 1999.

Fleurke F., R. Hulst, P.J. de Vries (1997) *Decentraliseren met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Geelhoed, L.A. (1983) *De interveniërende staat*, Den Haag: Staatsuitgeverij

Healey P. (1997) *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, New York: Palgrave.

IPO & VNG (2005) *Brief aan de Vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uit de Tweede Kamer van de Staten Generaal*, Den Haag

Kickert, W.J.M. (1986) *Overheidsplanning; Theorieën, technieken en beperkingen*, Van Gorcum, Assen.

Lurks, M. (2001) *De spanning tussen centralisatie en decentralisatie in de ruimte*, Deventer: Kluwer

NRC Handelsblad (6 augustus 2005) *Hornbach moet het zelf doen*, pagina 1.

Oosterhuis, F.H., N.M. van der Grijp (2003) *Handboek Implementatie EU-milieubeleid in Nederland*, Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken, Vrije Universiteit

Oosting, M. (1984) *Aspecten van decentralisatie*, Staatsuitgeverij, Den Haag.

De Roo, G. (2005/2006 in bewerking) *Fuzzy planning*, Groningen: Hoofdstuk 6, 7 en 8 reeds beschikbaar in syllabus Planning theory II van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

De Roo, G. (2004) *De toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurlijke beschouwing*, Groningen: RuG

De Roo G. (2002) *In weelde gevangen: Van ruimtelijk paradijs, naar een leefomgeving in voortdurende staat van verandering....*, Groningen: RuG Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen

- De Roo, G. (2001) *Planning per se, planning per saldo: Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag: Sdu uitgevers
- Smit P., P.J. Hallen, R. Hengreen (1998) *Ruimte als forum*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
- Spit, T., P. Zoete (2002) *Gepland Nederland*, Den Haag: Sdu uitgevers
- Staatsblad 269 (2001) *Besluit van 11 juni 2001 inzake beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit: Besluit luchtkwaliteit*, Den Haag
- 1 Tessalonicenzen vers 21 (2004) *De Nieuwe Bijbelvertaling*, Heerenveen: Uitgeverij NBG
- TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2004), *Interpretatie besluit luchtkwaliteit*, 30 september 2004. Kenmerk LMV 2004091308.
- TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2005), *Intrekken brief staatssecretaris van Geel aan provincies en gemeentes van 30 september 2004 over het besluit Luchtkwaliteit*, 7 april 2005. Kenmerk LMV 2005000784.
- Trouw (10 januari 2005a) *De smerige Nederlandse luchten*, Auteur: Joep Engels in de Verdieping pg 9.
- Verheugt, J.W.P. (2001) *Inleiding in het Nederlandse recht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Voogd, H. (1995) *Methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum: Dick Coutinho
- Voogd, H. (2001) *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Vries, H.J. de (1994) *De ruimte begrensd : het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid, Bouwrecht monografieën ; nr. 12* Deventer : Kluwer
- VROM (2001) Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid, *Nationaal Milieubeleidsplan 4*, Den Haag: Ministerie van VROM
- VROM (2004) *Beleidsnota Verkeersemissies*, Den Haag: Ministerie van VROM
- VROM (2005a) *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM
- VROM (2005b) Interimwet Stad & Milieu, Den Haag: Ministerie van VROM
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=5062>
- Woudstra P.J., m.m.v. L.E.M. Bijl-Plasmans (1996) *Op dezelfde leest II : standaardisering van bestemmingsplanvoorschriften: eindrapport van de Werkgroep Herziening Op dezelfde leest / Sectie Ruimtelijk Beleid en Recht, NIROV*, Alphen aan den Rijn : Samsom H.D. Tjeenk Willink

Internetbronnen:

<http://europa.eu.int/scadplus/leg/nl/s15004.htm> gelezen op 18-juni 2005

http://www.ban.nl/opleidingen/leerroute_hbdo.php gelezen op 1 augustus 2005

<http://www.e-provincies.nl/smartsite1415.htm> gelezen op 3 augustus 2005

<http://www.infomil.nl/contents/pages/131549/nieuwebesluitluchtkwaliteit.doc> gelezen op 1 augustus 2005a

<http://www.infomil.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page<mldt=36229&Sitldt=111&V arldt=46> gelezen op 1 augustus 2005b

<http://www.infomil.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/infomil/xdl/page<mldt=28477&Sitldt=111&V arldt=46> gelezen op 1 augustus 2005c

http://www.lml.rivm.nl/info/normen_en_grenswaarden_2001.pdf

<http://wetten.overheid.nl/cgi-bin/sessioned/browsercheck/continuation=10832-002/session=339931970689396/action=javascript-result/javascript=yes> gelezen op 11 oktober 2005

<http://www.raadvanstate.nl> Advies afdeling V van de Raad van State W08.05.0081/V gelezen op 15 juli 2005

<http://www.rivm.nl/milieukwaliteit/lucht/meetnet/> gelezen op 11 oktober 2005

<http://www.senternovem.nl/senternovem/oversenternovem/index.asp> gelezen op 1 augustus 2005

<http://www.vandale.nl/opzoeken/woordenboek/?zoekwoord=synthese> gelezen op 10 oktober 2005

<http://www.vrom.nl/milieuhandboek> gelezen op 11 juli 2005a

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=20543> gelezen op 11 oktober 2005b

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=12329#b20564> gelezen op 11 oktober 2005c

<http://www.vrom.nl/get.asp?file=docs/kamerstukken/Thu30Sep20041803200200/LMV2004096040.doc> gelezen op 15 april 2005d

<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=12331> gelezen op 11 oktober 2005^e

<http://www.intermediair.nl/artikel.jsp?id=85023> gelezen op 17 oktober 2005

Interviews:

Interview met de heer J.H. Beumer (8 juli 2005) Hoofd stedenbouw en Planologie van de gemeente Utrecht.

Interview met de heer E. van Dam (5 juli 2005) Juridisch beleidsmedewerker van de gemeente De Marne.

Interview met mevrouw G. Kuiper (4 juli 2005) Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ordening van de gemeente Noordenveld.

Interview met de heer F. Perdok (5 juli 2005) Hoofd van de dienst visie en ontwikkeling van de gemeente Heerenveen

Interview met de heer M. van Wijck (22 juli 2005) Hoofd Afdeling Beleidsontwikkeling van de gemeente Groningen

Interview met mevrouw I. Wijngaarde (4 juli 2005) Beleidsmedewerker Milieu van de gemeente Delfzijl.

Bijlagen I, II en III

***Bijlage I: Antwoorden van gemeenten
op de in de enquête gestelde vragen***

Bijlage I: De zwakke punten van het decentralisatiebeleid.

In onderstaande box staat de tekst die het verzoek tot het invullen van de enquête aan gemeenten heeft vergezeld. De enquête is verricht door gebruik te maken van de service van student&onderzoek.

Geachte heer/mevrouw,

Mijn afstudeeronderwerp gaat over de algemene taakverzwaring van beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening op lokaal niveau vanwege allerlei van bovenaf opgelegde richtlijnen, wet- en regelgeving zoals de Europese richtlijnen inzake de luchtkwaliteit, Wet geluidhinder, Wet milieubeheer, enzovoorts.

Ik heb aan u het volgende verzoek:

Wilt u in het kader van dit afstudeeronderwerp een enquête invullen. De enquête is toegezonden aan aselect gekozen gemeenten met een gelijkmatige spreiding voor wat betreft de gemeentegrootte gebaseerd op inwoneraantal.

U kunt daartoe de onderstaande link aan klikken.

<http://www.studentenonderzoek.com/webform/index.php?formID=2871>

Alvast hartelijk dank voor uw medewerking.

Met vriendelijke groeten,

Henk Maas

Hieronder volgen de gestelde vragen. In het rood staat de score vermeld. Bij de score 'anders' staan daaronder de gegeven antwoorden in het rood vermeld.

De vragen en antwoorden:

1. Wat is uw functie binnen de afdeling Ruimtelijke Ordening?

1	Directeur/Manager	9
2	Beleidsmedewerker	20
3	Anders namelijk:	9
	wnd. afdelingshoofd sectiecoördinator Afdelingshoofd teamcoördinator vergunningverlening en handhaving afdelingshoofd a.i. coördinator hoofd van de dienst visie en ontwikkeling hoofd stedenbouw/ruimtelijk beleid	

2. Hoeveel beleidsmedewerkers werken binnen uw gemeente op de afdeling Ruimtelijke Ordening?

Het gaat om die medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van ruimtelijke plannen, het ruimtelijke ordeningsbeleid en planontwikkeling. Beleidsmedewerkers milieu moeten hierin niet worden meegeteld.

1	<4	12
2	4-6	14
3	6-9	4
4	10-15	7
5	15-20	0
6	>20	1

3. Hoeveel beleidsmedewerkers werken er binnen uw gemeente op de afdeling milieu?

Het gaat om die medewerkers die zorg dragen voor de integratie van milieuwetgeving bij planontwikkeling.

1	1-3	23
2	4-6	9
3	7-10	1
4	10-15	1
5	15-20	1
6	20-30	1
7	>30	0

4. Welke eisen stelt u aan nieuwe medewerkers ruimtelijke ordening?

U mag meer eisen aankruisen. Het gaat om beleidsmedewerkers die specifiek op de afdeling stadsontwikkeling of ruimtelijke ordening werken aan de planvoorbereiding en ontwikkeling.

1	Opleiding Ruimtelijke ordening HBDO	31
2	Opleiding Planologie	12
3	Opleiding Recht met specialisatie RO	17
4	Opleiding Stedenbouw	9
5	Opleiding milieukunde	4
6	Opleiding civiele techniek	1
7	Kennis van watermanagement (stedelijk water)	2
8	Specialisatie Geluidstechniek	2
9	Specialisatie Vogel en habitatrichtlijnen	1
10	Specialisatie luchtkwaliteit	2
11	Specialisatie archeologie	1
12	Specialisatie ecologie	1
13	Anders	5
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ eventuele stedenbouwkundige aanvulling wekt in het voordeel; overigens werken ook beleidsmedewerkers van grondzaken bij onze afd. RO/idem bedrijfscontactfunctionaris. ➤ MBO-niveau; MEAO, Bestuursacademie ➤ afhankelijk van de functie ➤ HBO-opleiding en relevante werkervaring ➤ technische medewerkers met verstand van zaken 	

5. Is de afdeling milieu geheel, gedeeltelijk of helemaal niet geïntegreerd met de afdeling ruimtelijke ontwikkeling?

Met de afdeling ruimtelijke ontwikkeling wordt bedoeld die afdeling die verantwoordelijk is voor de planontwikkeling, bestemmingsplannen, structuurvisies, structuurschetsen, masterplannen, enzovoorts

1	Geheel	7
2	Gedeeltelijk	6
3	Onder dezelfde dienst maar los van elkaar	14
4	Niet	6
5	Anders	5
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regio-milieudienst ➤ sector !, maar separate afdeling ➤ samenwerking in regionale milieudienst (Milieudienst West Holland) ➤ Er is sprake van een regionale milieudienst sinds 1-7-2005 ➤ projectmatige werkwijze waarbij uit iedere afdeling medewerkers worden verbonden met het project 	

6. Op welke manier krijgen of vergaren gemeentelijke afdelingen RO en milieu informatie betreffende relevante nieuwe wet- en regelgeving?

Het gaat er om welke middelen actief worden gebruikt door u of uw collega's voor het opdoen van relevante vakkennis. Het gaat er dus niet om of u bepaalde informatiebronnen kent maar of u ze gebruikt.

1	Vakliteratuur	37
2	Correspondentie van het rijk	33
3	Electronische nieuwsbrief	28
4	Overkoepelend vaktechnisch overleg met collega's van bijvoorbeeld andere gemeenten of prov.	15
5	Nascholing	19
6	Cursussen VROM	19
7	Cursussen van adviesbureau's	19
7	Seminaria	17
8	Congressen	30
9	via de VNG	4
10	via het IPO	7
11	Staatscourant	0
12	Anders	2
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ via overleg G4, G6, G30 en cursussen Elsevier ➤ mosterd na de maaltijd 	

7. Hoe worden binnen uw gemeente nieuwe bestemmings- en ontwikkelingsplannen opgesteld?

Het gaat om de vraag of dit op een vaststaande gestructureerde manier gebeurt of dat dit op een ongestructureerde manier gebeurt vanwege de dynamische, complexe geaardheid van deze plannen.

1	Volgens een door de eigen afdeling/gemeente opgesteld draaiboek/schema.	19
2	Volgens een door de provincie beschikbaar gestelde handleiding.	7
3	Volgens een door VROM beschikbaar gestelde handleiding.	1
4	Volgens in een cursus of opleiding aangeleerde structuur	4
5	Vanuit ervaring	19
6	Ad hoc	1
7	Voor de vuist weg	2
8	Wordt uitbesteed aan adviesbureaus/consultancybureaus	22
9	Anders	2
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Uitbesteding aan stedenbouwkundig adviesbureau ➤ interactie tussen adviesbureau en gemeente 	

8. Worden plannen die ontwikkeld zijn in eigen beheer getoetst aan:

1	Kaders gesteld door de gemeenteraad	31
2	Structuurvisie/plan	28
3	Provinciaal omgevingsplan/Streekplan	33
4	Planologische Kernbeslissingen	22
5	Wet Ruimtelijke Ordening	34
6	Milieuwet	29
7	Richtlijnen (Vogel, habitat, luchtkwaliteit, etc.)	31
8	Anders	6
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Worden niet in eigen beheer opgesteld ➤ Toetsing wordt gedaan door extern bureau ➤ komt sporadisch voor (vanwege tijdgebrek) ➤ getoetst aan alle geldende regelgeving ➤ Marginaal ➤ alle voor RO relevante aspecten 	

9. Door wie?

1	Beleidsmedewerker milieu	2
2	Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening	7
3	Beiden	26
4	Geen van beiden	0
5	Anders	6
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ uitbesteden ➤ Beiden + anderen, bijvoorbeeld grondbedrijf stelt econ. verantwoording op; verkeersdeskundige aspecten verkeer e.d. ➤ dmv locatieoverleg en protocol3 ➤ Wordt uitbesteed ➤ Toetsing wordt gedaan door een extern bureau ➤ afdeling juridische zaken 	

10. Welk percentage planontwikkelingswerk wordt uitbesteed aan adviesbureau/ consultancybureaus?

Het gaat hier om het maken van het product: bestemmingsplannen, structuurvisies, stadsontwikkeling, etc.

1	0-20%	6
2	20-40%	3
3	40-60%	4
4	60-80%	12
5	80-100%	13

11. Welke criteria gelden voor het al dan niet uitbesteden van het schrijven van structuurvisies, bestemmingsplannen en ontwikkelingsplannen?

Wat zijn doorgaans de redenen om planontwikkeling uit te besteden?

1	grootte van het project	14
2	complexiteit	23
3	soort van werk	5
4	tijdsdruk	16
5	personele bezetting	28
6	mate van specialistische deskundigheid die vereist is	19
7	anders	6
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kwaliteitsaspect ➤ ontbreken van middelen ➤ budget ➤ keuze om uit te besteden en daar zelf geen gespecialiseerd personeel voor aan te trekken ➤ dergelijke plannen worden alle uitbesteed ➤ Vrijwel alles wordt uitbesteed 	

12. Worden plannen ontwikkelt door advies/consultancybureaus ook door de eigen afdeling nog eens getoetst aan de in vraag 8 genoemde criteria alvorens ze door de raad te laten goed keuren?

1	Ja, altijd	26
2	Ja, soms als er tijd is	5
3	Nee, het adviesbureau wordt geacht goed werk te leveren.	0
4	Anders	3
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ varen op het conceptplan van adviesbureau levert hoe dan ook problemen op: plaatselijke bekendheid; vertaling naar beleid; onvolledigheid; onduidelijkheid enz. ➤ Afhankelijk van plan. Standaardplannen worden niet altijd gecontroleerd. 	

Vanwege de actualiteit wil ik u nu graag een aantal vragen stellen met betrekking op het Besluit Luchtkwaliteit.

13. Heeft uw gemeente informatie over het Besluit luchtkwaliteit ontvangen van de rijksoverheid?

Is de gemeente actief door het rijk in kennis gesteld van het besluit.

1	Ja	33
2	Nee	5

14. Is er een deskundige op het gebied van de luchtkwaliteit werkzaam binnen uw gemeente?

1	Ja, een milieudeskundige die kennis heeft van het Besluit luchtkwaliteit en de juiste interpretatie hiervan.	12
2	Ja, een gespecialiseerde luchtkwaliteitsdeskundige	2
3	Ja, iemand van een detacheringsbureau	1
4	Nee, ga naar vraag 16	22
5	Anders	2
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ afdeling milieu adviseert daar wel over, of sprake is van deskundigheid in de zin van is niet helemaal duidelijk; m.i. niet. ➤ Bij de regionale milieudienst 	

15. Welke opleiding heeft deze deskundige daartoe genoten?

<ul style="list-style-type: none"> ➤ onbekend ➤ HBO ➤ onbekend ➤ ? ➤ geen specifieke ➤ HBO ➤ - ➤ Mij niet bekend ➤ HBO milieu ➤ milieutechnische HBO opleiding
--

Nu volgen een aantal vragen met betrekking tot de brief van staatssecretaris van Geel met diens interpretatie van het Besluit Luchtkwaliteit van 30 september 2004.

16. Kent u de inhoud van deze brief?

1	Ja	21
2	Nee, ga naar vraag 20	17

17. Was u het destijds eens met de interpretatie van de staatssecretaris of had u daarover twijfels.

1	Ik was het eens	1
2	Ik was het oneens met de interpretatie	1
3	Ik had het anders geïnterpreteerd	1
4	Ik was blij met de informatie	2
5	Ik heb het voor kennisgeving aangenomen	16

18. Is het u bekend dat de brief inmiddels is ingetrokken?

1	Ja	13
2	Nee, ga verder naar vraag 20	8

19. Heeft de intrekking gevolgen gehad voor uw afdeling?

Moeten er tengevolge de misinformatie plannen worden herzien, zijn er bezwaarprocedures tegen de gemeente begonnen door derden, is er vertraging in de planontwikkeling ontstaan?

1	Ja, vertraging in planontwikkeling	6
2	Ja, herziening bestemmingsplan	1
3	Ja, er zijn bezwaarprocedures tegen de gemeente opgestart.	2
4	Nee	9
5	Anders	1
	➤ Wij zitten net aan goed met luchtkwaliteit	

20. Bent u op de hoogte dat de Raad van State inmiddels een flink aantal ruimtelijke plannen heeft geschorst vanwege tekortkomingen inzake het Besluit luchtkwaliteit?

1	Ja	38
2	Nee, ga naar vraag 23	0

21. Is uw gemeente met een dergelijke uitspraak geconfronteerd?

Zowel positieve als negatieve uitspraken.

1	Ja	3
2	Nee	35

22. Is de strategie binnen uw gemeente naar aanleiding van deze uitspraken gewijzigd?

Hebt u een wezenlijk andere aanpak van het integreren van het Besluit luchtkwaliteit voor of na de schorsingen door de raad van State.

1	Ja	22
2	Nee	12
2	Anders	4
	➤ Nog niet	
	➤ Hielden al rekening met luchttoets	
	➤ Wij zitten net aan goed met luchtkwaliteit	
	➤ Niet van toepassing	

23. Wilt u de resultaten van het onderzoek toegemild krijgen?

1	Ja	23
2	Nee	15

24. Is er binnen uw gemeente plaats voor een pas afgestudeerde technisch planoloog?

1	Ja	1
2	Nee	37

**Bijlage II: Aselect gekozen gemeenten uit een op
inwoneraantal gesorteerde lijst van gemeenten.**

Bijlage II: Aselect gekozen gemeenten uit een op inwoneraantal gesorteerde lijst van gemeenten.

Iedere twaalfde gemeente in twee series. De eerste serie begint bij de achtste gemeente op de lijst en vervolgens nummer twintig, tweeëndertig enzovoorts. De tweede serie begint op nummer elf en vervolgens nummer drieëntwintig, vijfendertig, enzovoorts.

Gemeente	inwoneraantal	e-mail
Schiermonnikoog	988	http://www.schiermonnikoog.nl
Vlieland	1144	http://www.vlieland.nl
Rozendaal	1508	http://www.rozendaal.nl
Thorn	2525	http://www.thorn.nl/
Ameland	3524	http://www.ameland.nl
Valkenburg	3782	http://www.valkenburgzh.nl
Kessel	4190	http://www.kessellimburg.nl
Renswoude	4275	http://www.rensvoude.nl/
Terschelling	4730	http://www.terschelling.nl
Schermer	4891	http://www.schermer.nl/T/index.asp
Warmond	4984	http://www.warmond.nl
Bennebroek	5217	http://www.bennebroek.nl/
Haarlemmerliede en Spaarnwoude	5576	http://www.haarlemmerliede.nl
Meijel	5823	http://www.meijel.nl/
Maarn	5877	http://www.maarn.nl
Millingen aan de Rijn	5908	http://www.millingen.nl
Hunsel	6219	http://www.hunsel.nl
Zeevang	6350	http://www.zeevang.nl
Andijk	6405	http://www.andijk.nl
Graft-De Rijk	6516	http://www.graftderijk.nl
Baarle-Nassau	6563	http://www.baarle-nassau.nl
Muiden	6637	http://www.muiden.nl
Liemeer	6693	http://www.liemeer.nl
Lith	6725	http://www.lith.nl/
Obdam	6777	http://www.obdam.nl/
Reiderland	7024	http://www.reiderland.nl/
Ten Boer	7121	http://www.tenboer.nl
Noord-Beveland	7143	http://www.noord-beveland.nl/
Amerongen	7260	http://www.amerongen.nl/
Sevenum	7372	http://www.sevenum.nl/
Leersum	7478	http://www.leersum.nl/
Meerlo-Wanssum	7677	http://www.meerlo-wanssum.nl
Venhuizen	7798	http://www.venhuizen.nl/
Mook en Middelaar	7928	http://www.mookenmiddelaar.nl
Medemblik	7966	http://www.medemblik.nl
Wognum	8064	http://www.wognum.nl
Moordrecht	8103	http://www.moordrecht.nl/
Ouderkerk	8111	http://www.ouderkerk.nl/
Dirksland	8297	http://www.dirksland.nl/
Heel	8309	http://www.heel.nl
Loenen	8330	http://www.loenen.nl/
Roggel en Neer	8367	http://www.roggel-en-neer.nl
Onderbanken	8375	http://www.onderbanken.nl/
Wieringen	8453	http://www.wieringen.nl
Wervershoof	8478	http://www.wervershoof.nl
Zoeterwoude	8491	http://www.zoeterwoude.nl

Beemster	8574	http://www.beemster.net
Abcoude	8622	http://www.abcoude.nl/
Eemnes	8640	http://www.eemnes.nl
Swalmen	8824	http://www.swalmen.nl
Arcen en Velden	8846	http://www.arcenenvelden.nl
's-Gravendeel	8892	http://www.s-gravendeel.net/
Ter Aar	8967	http://www.teraar.nl
Ferwerderadiel	8990	http://www.ferwerderadiel.nl
Scherpenzeel	9030	http://www.scherpenzeel.nl
Oostzaan	9169	http://www.oostzaan.nl
Blaricum	9236	http://www.blaricum.nl
Bergambacht	9285	http://www.bergambacht.nl
Strijen	9328	http://www.strijen.nl
Boekel	9387	http://www.boekel.nl/
Bolsward	9389	http://www.bolsward.nl
Ubbergen	9392	http://www.ubbergen.nl/show
Alphen-Chaam	9398	http://www.alphen-chaam.nl/
Nieuw-Lekkerland	9550	http://www.nieuw-lekkerland.nl
Bellingwedde	9689	http://www.bellingwedde.nl
Graafstroom	9690	http://www.graafstroom.nl
Liesveld	9713	http://www.liesveld.nl
Oudewater	9765	http://www.oudewater.nl
Vlist	9780	http://www.gemvlist.nl
Haelen	10010	http://www.haelen.nl
Oostflakkee	10082	http://www.oostflakkee.nl
Zevenhuizen - Moerkapelle	10199	http://www.zevenhuizen-moerkapelle.nl
Gaasterlân-Sleat	10200	http://www.gaasterlan-sleat.nl
Doorn	10270	http://www.gemeente-doorn.nl
Landsmeer	10303	http://www.landsmeer.nl/
Vaals	10361	http://www.vaals.nl
Drechterland	10362	http://www.drechterland.nl
Roerdalen	10371	http://www.roerdalen.nl
Marum	10433	http://www.marum.nl
Bleiswijk	10454	http://www.bleiswijk.nl/
Noorder-Koggenland	10463	http://www.noorder-koggenland.nl
Leeuwarderadeel	10534	http://www.leeuwarderadeel.nl
Jacobswoude	10664	http://www.jacobswoude-zh.nl/
Lingewaal	10747	http://www.lingewaal.nl/
Bedum	10798	http://www.bedum.nl
Littenseradiel	10876	http://www.littenseradiel.nl
Nijefurd	10958	http://www.nijefurd.nl
Ambt Montfort	10987	http://www.ambt-montfort.nl
Het Bildt	10996	http://www.hetbildt.nl
Mill en Sint Hubert	11026	http://www.millensintheubert.nl/
Loppersum	11034	http://www.loppersum.nl
Korendijk	11049	http://www.korendijk.nl
Nieuwkoop	11067	http://www.nieuwkoop.nl
Opmeer	11171	http://www.opmeer.nl/
De Marne	11199	http://www.demarne.nl
Rijnwaarden	11203	http://www.rijnwaarden.nl
Woudenberg	11261	http://www.woudenberg.net
Maasdonk	11355	http://www.maasdonk.nl
Zijpe	11363	http://www.zijpe.nl
Simpelveld	11425	http://www.simpelveld.nl

Doesburg	11460	http://www.doesburg.nl
Neerijnen	11519	http://www.neerijnen.nl/
Goedereede	11528	http://www.goedereede.nl
Laren	11585	http://www.laren.nl
Kapelle	11595	http://www.kapelle.nl
Niedorp	11646	http://www.niedorp.nl
Uitgeest	11775	http://www.uitgeest.nl/
Hattem	11812	http://www.hattem.nl
Eijsden	11827	http://www.eijsden.nl/
Sint Anthonis	11857	http://www.sintanthonis.nl/
Grootegast	11868	http://www.grootegast.nl
Wunseradiel	11920	http://www.wunseradiel.nl
Aalburg	12217	http://www.aalburg.nl
Heythuysen	12280	http://www.heythuysen.nl
Schoonhoven	12312	http://www.schoonhoven.nl
Reusel-De Mierden	12381	http://www.reuseldemierden.nl
Appingedam	12428	http://www.appingedam.nl
Menterwolde	12574	http://www.menterwolde.nl
Wieringermeer	12577	http://www.wieringermeer.nl
Bernisse	12633	http://www.gemeentebornisse.nl/
Grave	12806	http://www.grave.nl
Reeuwijk	12814	http://www.reeuwijk.nl
Maasbree	12844	http://www.maasbree.nl/
Voerendaal	12976	http://www.voerendaal.nl/
Cromstrijen	13003	http://www.cromstrijen.nl
Ouder-Amstel	13073	http://www.ouder-amstel.nl
Kollumerland c.a.	13091	http://www.kollumerland.nl
Rozenburg	13179	http://www.rozenburg.nl
Beesel	13334	http://www.beesel.nl
Lemsterland	13363	http://www.lemsterland.nl
Montfoort	13370	http://www.montfoort.nl
Pekela	13425	http://www.pekela.nl
Bergen	13500	http://www.bergen.nl
Margraten	13528	http://www.margraten.nl
Zederik	13537	http://www.zederik.nl
Schinnen	13600	http://www.schinnen.nl
Texel	13690	http://www.texel.nl
Maasbracht	13727	http://www.maasbracht.nl/
Lopik	13850	http://www.lopij.nl
Wester-Koggenland	13892	http://www.wester-koggenland.nl
Anna Paulowna	13932	http://www.annapaulowna.nl/
Menaldumadeel	14039	http://www.menaldumadeel.nl
Haaren	14040	http://www.haaren.nl/
Bunnik	14107	http://www.bunnik.nl/
Westvoorne	14232	http://www.westvoorne.nl
Scheemda	14302	http://www.scheemda.nl
Winsum	14315	http://www.winsum.nl
Giessenlanden	14330	http://www.giessenlanden.nl
Woudrichem	14351	http://www.woudrichem.nl
Breukelen	14484	http://www.breukelen.nl
Alkemade	14501	http://www.gemeentealkemade.nl
Landerd	14808	http://www.landerd.nl
Sassenheim	14823	http://www.sassenheim.nl
Nederlek	14826	http://www.nederlek.nl

Voorhout	14851	http://www.voorhout.nl
Slochteren	14913	http://www.slochteren.nl
Rijnsburg	14968	http://www.rijnsburg.nl
Hilvarenbeek	15013	http://www.hilvarenbeek.nl/
Son en Breugel	15028	http://www.sonenbreugel.nl
Gulpen-Wittem	15086	http://www.gulpen-wittem.nl
Noordwijkerhout	15086	http://www.noordwijkerhout.nl
Boskoop	15226	http://www.Boskoop.nl
Heeze-Leende	15249	http://www.heeze-leende.nl
Staphorst	15643	http://www.staphorst.nl
Bergschenhoek	15671	http://www.bergschenhoek.nl
Wormerland	15803	http://www.wormerland.nl/
Harenkarspel	15854	http://www.harenkarspel.nl
Harlingen	15876	http://www.harlingen.nl
Nuth	15936	http://www.nuth.nl
Brielle	15947	http://www.brielle.nl
Westervoort	16055	http://www.westervoort.nl
Nederweert	16097	http://www.nederweert.nl
Asten	16147	http://www.asten.nl/
Wymbritseradiel	16284	http://www.wymbrits.nl
Waalre	16567	http://www.waalre.nl
Genep	16689	http://www.genep.nl
Heumen	16690	http://www.heumen.nl
Bloemendaal	16866	http://www.bloemendaal.nl
Eemsmond	16886	http://www.eemsmond.nl
Sint-Oedenrode	16918	http://www.sint-oedenrode.nl
Zandvoort	16937	http://www.zandvoort.nl
Ommen	16960	http://www.ommen.nl
Olst-Wijhe	16987	http://www.olst-wijhe.nl
Vlagtwedde	17014	http://www.vlagtwedde.nl
Naarden	17053	http://www.naarden.nl/
Beek	17067	http://www.gemeentebeek.nl
Urk	17091	http://www.urk.nl/
Midden-Delfland	17212	http://www.middendelfland.nl
Enkhuizen	17229	http://www.enkhuizen.nl
Waterland	17291	http://www.waterland.nl/
Middelharnis	17435	http://www.middelharnis.nl
Berkel en Rodenrijs	17443	http://www.berkelenrodenrijs.nl
Valkenburg aan de Geul	17719	http://www.valkenburg.nl
Weesp	17757	http://www.weesp.nl
Oirschot	17808	http://www.oirschot.nl
Druten	17818	http://www.druten.nl/
Rhenen	17843	http://www.rhenen.nl
Hardinxveld-Giessendam	17896	http://www.hardinxveldgiessendam.nl
Bergeijk	18110	http://www.bergeijk.nl
Zuidhorn	18149	http://www.zuidhorn.nl
Someren	18172	http://www.someren.nl
West Maas en Waal	18196	http://www.westmaasenwaal.nl
Eersel	18218	http://www.eersel.nl/
Schagen	18230	http://www.schagen.nl/
Heerde	18369	http://www.heerde.nl
Alblasserdam	18414	http://www.alblasserdam.nl
Winschoten	18474	http://www.gemeentewinschoten.nl
Driebergen-Rijsenburg	18606	http://www.driebergen.nl

Groesbeek	18797	http://www.groesbeek.nl
Rijnwoude	18977	http://www.rijnwoude.nl/
Westerveld	19007	http://www.gemeentewesterveld.nl/
Haren	19035	http://www.haren.nl
Boarnsterhim	19091	http://www.boarnsterhim.nl
Zeewolde	19110	http://www.zeewolde.nl
Bladel	19148	http://www.bladel.nl/show
Binnenmaas	19215	http://www.Binnenmaas.nl
Bunschoten	19439	http://www.bunschoten-spakenburg.nl
Bodegraven	19460	http://www.Bodegraven.nl
Helden	19552	http://www.helden.nl
Leek	19555	http://www.leek.nl
Dantumadeel	19761	http://www.dantumadeel.nl
Vianen	19855	http://www.vianen.nl/show
Meerssen	19952	http://www.meerssen.nl
Albrandswaard	20029	http://www.albrandswaard.nl
Cranendonck	20125	http://www.Cranendonck.nl
Tubbergen	20279	http://www.Tubbergen.nl
Zundert	20426	http://www.zundert.nl
Borne	20598	http://www.borne.nl
Hillegom	20607	http://www.hillegom.nl
Reimerswaal	20930	http://www.reimerswaal.nl
Geertruidenberg	20958	http://www.geertruidenberg.nl/
Leerdam	21014	http://www.leerdam.nl
Franekeradeel	21043	http://www.franekeradeel.nl
Oegstgeest	21164	http://www.oegstgeest.nl
Stede Broec	21392	http://www.stedebroec.nl
Brummen	21442	http://www.brummen.nl
Woensdrecht	21470	http://www.woensdrecht.nl
Laarbeek	21559	http://www.laarbeek.nl
Elburg	21736	http://www.elburg.nl
Zwartewaterland	21998	http://www.zwartewaterland.nl
Heiloo	22033	http://www.heiloo.nl
Lisse	22062	http://www.lisse.nl
Veere	22100	http://www.veere.nl
Kesteren	22258	http://www.kesteren.nl
Borsele	22304	http://www.borsele.nl
Nieuwerkerk aan den IJssel	22351	http://www.nieuwerkerk-ijssel.nl
Voorschoten	22459	http://www.voorschoten.nl
Losser	22537	http://www.losser.nl/
Goirle	22553	http://www.goirle.nl
Rucphen	22581	http://www.rucphen.nl
Hendrik-Ido-Ambacht	22857	http://www.hendrik-ido-ambacht.nl/
Aalsmeer	22889	http://www.aalsmeer.nl
Oldebroek	22926	http://www.oldebroek.nl
Loon op Zand	22949	http://www.loonopzand.nl
Putten	23172	http://www.putten.nl/
Schijndel	23322	http://www.schijndel.nl/
Oud-Beijerland	23325	http://www.Oud-Beijerland.nl
Wijdmeren	23336	http://www.wijdmeren.nl
Nuenen c.a.	23344	http://www.nuenen.nl/
Wierden	23374	http://www.wierden.nl
Wijk bij Duurstede	23467	http://www.wijkbijduurstede.nl
Steenbergen	23480	http://www.steenbergen-info.nl

Maasdriel	23504	http://www.maasdriel.nl
Voorst	23663	http://www.voorst.nl/
De Wolden	23787	http://www.dewolden.nl
Sliedrecht	23808	http://www.sliedrecht.nl
Diemen	24072	http://www.diemen.nl
Haaksbergen	24082	http://www.haaksbergen.nl
Cuijk	24163	http://www.cuijk.nl
Tholen	24325	http://www.tholen.nl/
Noordwijk	24422	http://www.noordwijk.nl
Sluis	24466	http://www.gemeentesluis.nl
Baarn	24491	http://www.baarn.nl/
Dongeradeel	24969	http://www.dongeradeel.nl
Vught	25103	http://www.vught.nl/
Langedijk	25149	http://www.gemeentelangedijk.nl
Gilze en Rijen	25153	http://www.gilzerijen.nl
Aa en Hunze	25194	http://www.aaenhunze.nl/
Dongen	25350	http://www.dongen.nl
Wassenaar	25456	http://www.wassenaar.nl
Beuningen	25460	http://www.beuningen.nl
Heemstede	25642	http://www.heemstede.nl
Buren	25718	http://www.buren.nl
Geldermalsen	25740	http://www.geldermalsen.nl
Duiven	25830	http://www.duiven.nl
Oisterwijk	25862	http://www.oisterwijk.nl
Weststellingwerf	26033	http://www.weststellingwerf.nl
Dinkelland	26114	http://www.dinkelland.nl
Leiderdorp	26159	http://www.leiderdorp.nl
Zaltbommel	26206	http://www.zaltbommel.nl
Waddinxveen	26215	http://www.waddinxveen.nl/
Borger-Odoorn	26293	http://www.borger-odoorn.nl
Werkendam	26364	http://www.werkendam.nl
Dalfsen	26417	http://www.dalfsen.nl
Stein	26543	http://www.gemeentestein.nl
Ermelo	26546	http://www.ermelo.nl
Culemborg	26596	http://www.culemborg.nl
Drimmelen	26602	http://www.drimmelen.nl
Nunspeet	26619	http://www.nunspeet.nl/
Ooststellingwerf	26655	http://www.ooststellingwerf.nl
Uithoorn	26701	http://www.uithoorn.nl
Skarsterlan	27023	http://www.skarsterlan.nl
Aalten	27494	http://www.aalten.nl/
Gemert-Bakel	27854	http://www.gemert-bakel.nl
Sint-Michielsgestel	27861	http://www.Sint-Michielsgestel.nl
Hulst	27893	http://www.gemeentehulst.nl
Achtkarspelen	28125	http://www.achtkarspelen.nl
Edam-Volendam	28167	http://www.edam-volendam.nl/
Veendam	28231	http://www.veendam.nl
Best	28625	http://www.gemeentebest.nl
Delfzijl	28780	http://www.delfzijl.nl/
Bernheze	28835	http://www.bernheze.org/
Horst aan de Maas	28859	http://www.gemeentehorstaandemaas.nl
Groenlo-Lichtenvoorde	28942	http://www.groenlo.nl/
Krimpen aan den IJssel	29037	http://www.krimpenaandenijssel.nl
Leusden	29071	http://www.leusden.nl

Winterswijk	29306	http://www.winterswijk.nl
Boxmeer	29412	http://www.boxmeer.nl
Opsterland	29465	http://www.opsterland.nl
Boxtel	29560	http://www.boxtel.nl
Brunssum	29582	http://www.brunssum.nl
Halderberge	29668	http://www.halderberge.nl
Meppel	30647	http://www.meppel.nl
Papendrecht	30985	http://www.papendrecht.nl
Zevenaar	31118	http://www.zevenaar.nl
Valkenswaard	31121	http://www.valkenswaard.nl
Bussum	31186	http://www.bussum.nl
Oldenzaal	31356	http://www.oldenzaal.nl
Bergen	31725	http://www.bergen-nh.nl
Renkum	31768	http://www.renkum.nl
Tytsjerksteradiel	31938	http://www.t-diel.nl
Deurne	32049	http://www.deurne.nl
Noordenveld	32156	http://www.gemeentenoordenveld.nl
Echt-Susteren	32181	http://www.echt.nl
Tynaarlo	32274	http://www.tynaarlo.nl
Lochem	32751	http://www.lochem.nl
Midden-Drenthe	32764	http://www.middendrenthe.nl
Maassluis	32774	http://www.maassluis.nl
Sneek	32775	http://www.sneek.nl/
Epe	33310	http://www.epe.nl
Twenterand	33491	http://www.twenterand.nl/
IJsselstein	33594	http://www.ijsselstein.nl/
Stadskanaal	33710	http://www.stadskanaal.nl
Hoogezand-Sappemeer	34057	http://www.hoogezand-sappemeer.nl
De Ronde Venen	34341	http://www.derondevenen.nl
Schouwen-Duiveland	34386	http://www.schouwen-duiveland.nl
Gorinchem	34648	http://www.gorinchem.nl/
Hof van Twente	34995	http://www.hof-van-twente.nl
Wageningen	35098	http://www.wageningen.nl
Castricum	35251	http://www.castricum.nl
Montferland	35275	http://www.montferland.info/
Hellendoorn	36061	http://www.hellendoorn.nl
Rijssen	36092	http://www.rijssen.nl
Coevorden	36196	http://www.coevorden.nl
Heemskerk	36319	http://www.heemskerk.nl
Goes	36602	http://www.goes.nl
Moerdijk	36761	http://www.moerdijk.nl
Veghel	36779	http://www.veghel.nl
Beverwijk	37042	http://www.beverwijk.nl
Raalte	37153	http://www.raalte.nl
Barendrecht	37361	http://www.barendrecht.nl
Geldrop-Mierlo	37586	http://www.geldrop-mierlo.nl
Pijnacker-Nootdorp	37703	http://www.pijnacker-nootdorp.nl
Bronckhorst	37744	http://www.bronckhorst.nl
Dronten	37864	http://www.dronten.nl
Nijkerk	37945	http://www.nijkerk.org
Venray	38996	http://www.venray.nl
Landgraaf	39641	http://www.landgraaf.nl
Etten-Leur	39688	http://www.etten-leur.nl
Maarsssen	39828	http://www.maarsssen.nl

Oude IJsselstreek	40000	http://www.oude-ijsselstreek.nl/
Uden	40007	http://www.uden.nl
Wijchen	40014	http://www.wijchen.nl
Hellevoetsluis	40151	http://www.hellevoetsluis.nl
Tiel	40612	http://www.tiel.nl
Harderwijk	40688	http://www.harderwijk.nl
Overbetuwe	41009	http://www.overbetuwe.nl
Katwijk	41821	http://www.katwijk.nl
Huizen	41889	http://www.huizen.nl
De Bilt	42230	http://www.debilt.nl
Houten	42415	http://www.houten.nl/
Veldhoven	42580	http://www.veldhoven.nl
Heerenveen	42591	http://www.heerenveen.nl
Steenwijkerland	43002	http://www.steenwijkerland.nl/
Lingewaard	43004	http://www.lingewaard.nl/
Heusden	43053	http://www.heusden.nl
Rheden	44835	http://www.rheden.nl
Soest	44899	http://www.soest.nl
Roermond	44946	http://www.roermond.nl
Berkelland	45.000	http://www.gemeenteberkelland.nl/
Vlissingen	45224	http://www.vlissingen.nl
Zwijndrecht	45411	http://www.zwijndrecht.nl
Ridderkerk	45448	http://www.ridderkerk.nl
Waalwijk	45523	http://www.waalwijk.nl
Noordoostpolder	45688	http://www.noordoostpolder.nl
Zutphen	46000	http://www.Zutphen.nl
Middelburg	46385	http://www.middelburg.nl
Heerhugowaard	47147	http://www.heerhugowaard.nl
Rijswijk	47582	http://www.rijswijk.nl
Woerden	48073	http://www.woerden.nl
Weert	48681	http://www.weert.nl
Kampen	48872	http://www.kampen.nl
Kerkrade	49994	http://www.kerkrade.nl
Barneveld	50084	http://www.barneveld.nl
Oosterhout	53083	http://www.oosterhout.nl
Hoogeveen	53695	http://www.hoogeveen.nl
Smallingerland	54064	http://www.smallingerland.nl
Terneuzen	55341	http://www.terneuzen.nl
Doetinchem	56218	http://gemeente.doetinchem.nl
Hardenberg	57760	http://www.hardenberg.nl
Den Helder	59772	http://www.denhelder.nl
Zeist	60311	http://www.zeist.nl
Veenendaal	61121	http://www.veenendaal.nl
Nieuwegein	61794	http://www.nieuwegein.nl
Assen	61901	http://www.assen.nl
Capelle aan den IJssel	65297	http://www.capelleaandenijssel.nl
Bergen op Zoom	66178	http://www.bergenopzoom.nl
Velsen	67699	http://www.velsen.nl
Hoorn	67962	http://www.hoorn.nl
Lelystad	69570	http://www.lelystad.nl
Alphen aan den Rijn	70440	http://www.alphenaandenrijn.nl
Gouda	71792	http://www.gouda.nl
Almelo	72173	http://www.almelo.nl/
Leidschendam-Voorburg	73722	http://www.leidschendamvoorburg.nl

Vlaardingen	73995	http://www.vlaardingen.nl/
Spijkenisse	75172	http://www.spijkenisse.nl
Schiedam	75471	http://www.schiedam.nl
Purmerend	75750	http://www.purmerend.nl
Oss	76253	http://www.oss.nl
Roosendaal	77836	http://www.roosendaal.nl
Amstelveen	79105	http://www.amstelveen.nl
Hengelo (O)	80980	http://www.hengelo.nl/
Hilversum	83431	http://www.hilversum.nl
Helmond	85218	http://www.helmond.nl
Leeuwarden	91306	http://www.leeuwarden.nl
Venlo	92055	http://www.venlo.nl
Heerlen	93392	http://www.heerlen.nl
Alkmaar	94253	http://www.alkmaar.nl
Deventer	95000	http://www.deventer.nl
Delft	95369	http://www.gemeentedelft.info
Westland	97287	http://www.gemeentewestland.nl
Sittard-Geleen	97390	http://www.sittard-geleen.nl
Ede	105507	http://www.ede.nl
Emmen	108207	http://www.emmen.nl
Zwolle	110947	http://www.zwolle.nl
Zoetermeer	114332	http://www.zoetermeer.nl
Leiden	119127	http://www.leiden.nl/gemeente
Dordrecht	119584	http://www.dordrecht.nl
Maastricht	122689	http://www.maastricht.nl
Haarlemmermeer	127874	http://www.haarlemmermeer.nl
Amersfoort	133067	http://www.amersfoort.nl
's-Hertogenbosch	133793	http://www.s-hertogenbosch.nl
Zaanstad	139758	http://www.zaanstad.nl
Arnhem	141776	http://www.arnhem.nl
Haarlem	146944	http://www.Haarlem.nl
Enschede	153102	http://www.enschede.nl
Apeldoorn	155994	http://www.apeldoorn.nl/
Nijmegen	157724	http://www.nijmegen.nl
Breda	166024	http://www.breda.nl
Almere	171528	http://www.almere.nl
Groningen	179521	http://www.groningen.nl
Tilburg	198898	http://www.tilburg.nl
Eindhoven	208432	http://www.eindhoven.nl
Utrecht	270678	http://www.utrecht.nl
Den Haag	470178	http://www.denhaag.nl
Rotterdam	598604	http://www.rotterdam.nl
Amsterdam	739459	http://www.amsterdam.nl

Bijlage III: Respondenten op de enquête met inwoneraantallen

Bijlage III: Respondenten op de enquête met inwoneraantallen

Gemeente:	Inwoneraantal:	Klasse:
Renswoude	4275	<10.000
Warmond	4984	
Liemeer	6693	
Beemster	8574	
Strijen	9328	
Oudewater	9765	
Bleiswijk	10454	
Korendijk	11049	
de Marne	11199	
Laren	11585	
Montfoort	13370	
Landerd	14808	
Staphorst	15643	
Eemmond	16886	
Zuidhorn	18149	
Eersel	18218	
Brummen	21442	20.001-30.000
Elburg	21736	
Losser	22537	
Geldermalsen	25740	
Ermelo	26546	
Nunspeet	26619	
Delfzijl	28780	
Boxtel	29560	
Noordenveld	32156	30.001-40.000
Gorinchem	34648	
Goes	36602	
Beverwijk	37042	
Heerenveen	42591	40.001-50.000
Noordoostpolder	45688	
Smallingerland	54064	50.000>
Hoorn	67962	
delft	95369	
's-Hertogenbosch	133793	
Groningen	179521	
Utrecht	270678	