

Duurzame Stedenbouw

**Doorwerking in het gemeentelijk
beleid**

Duurzame Stedenbouw

Doorwerking in het gemeentelijk beleid

Marjon Janssens

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Doctoraalscriptie Technische Planologie

Begeleider dhr. Ir. G. Heins

Kollum, december 2005

Voorwoord

Zomaar een regenachtige dag half december. Voor de laatste keer beweeg ik de muis naar links boven, bestand, opslaan als: eindversie scriptie duurzame stedenbouw, opslaan. Dat was het dan. Mijn scriptie, geschreven ter afsluiting van de opleiding technische planologie, is klaar. Het lijkt nog maar kort geleden dat ik achter de computer zat met een hele stapel boeken naast me en zocht naar een begin. Een aantal maanden later zijn de boeken gelezen en het begin heeft een vervolg gekregen.

De keuze voor het onderwerp duurzame stedenbouw en de doorwerking in het gemeentelijk beleid is geen moeilijke geweest. Mijn werk bij de gemeente Kollumerland c.a. en interesse in duurzaamheid hebben uiteindelijk in dit onderwerp geresulteerd.

Na de literatuurstudie heb ik een enquête verstuurd aan alle Friese gemeenten en de uitkomsten verwerkt in een aantal stellingen. Graag wil ik mevrouw ir. M. Teensma (BügelHajema adviseurs) en de heer drs. A. Visser (Buro Vijn) bedanken voor hun reactie op deze stellingen.

Vanuit de faculteit ben ik begeleid door de heer Ir. G. Heins die ik wil bedanken voor de tijd en energie die hij hierin heeft gestoken. Vooral de 'kapstokken' hebben mij verder op weg geholpen bij het onderzoek.

Ook wil ik hier mijn ouders graag bedanken voor hun steun en vertrouwen tijdens mijn gehele studiercarrière. Als laatste wil ik mijn vriend bedanken voor de geestelijke ondersteuning in tijden dat ik het niet meer zag zitten en natuurlijk voor de vele bakjes koffie en thee die hij voor me heeft gemaakt.

Marjon Janssens

Samenvatting

In 1987 is door de Commission on Environment and Development van de Verenigde Naties (Brundtland commissie) het rapport 'Our Common Future' gepubliceerd. De problemen in het milieu kunnen worden opgelost aldus de Brundtlandcommissie met het begrip sustainable development (duurzame ontwikkeling). Sustainable development is als volgt gedefinieerd: *'Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs'*. Deze definitie stelt dat de toekomstige generaties dezelfde kansen moeten krijgen als de huidige bij de ontwikkeling van welzijn en welvaart. De morele plicht van de huidige generatie ten aanzien van de mogelijkheden van de toekomstige generatie is hierbij maatgevend. Het Nederlandse beleid ten aanzien van duurzame ontwikkeling is opgenomen in Nationaal Milieubeleidsplan-plus.

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt gedefinieerd *'in hoeverre en op welke manier vindt er op het gebied van duurzame stedenbouw doorwerking plaats van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid'*. Om te komen tot een beantwoording van deze vraag zijn de begrippen duurzaam bouwen, duurzame stedenbouw en doorwerking beschreven. Alle begrippen worden op een aantal verschillende manieren gedefinieerd. In dit onderzoek is gekozen voor het gebruik van de volgende definities. De begripsomschrijving voor duurzaam bouwen is overgenomen van de Vereniging van Nederlandse Gemeente en luidt: *'duurzaam bouwen is het zodanig ordenen, inrichten en beheren van een woning, buurt, wijk, stad en regio dat de gebruikswaarde (functie), belevingswaarde (vorm) en de toekomstwaarde (tijd) worden verhoogd. Anders gezegd: het creëren van vormen en functies die duurzaam wonen, werken en recreëren bevorderen'*.

Duurzame stedenbouw wordt door de diverse actoren verschillend omschreven. Gemeenten die gebruik maken van de ontwikkeling van bestemmingsplannen volgens het principe van duurzame stedenbouw omschrijven dit begrip verschillend. Voor onderhavig onderzoek is de volgende definitie van duurzame stedenbouw gebruikt *'duurzame stedenbouw heeft betrekking op de gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde waarbij er sprake moet zijn van hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting, inclusief meervoudig ruimtegebruik'*. Duurzame stedenbouw kent de volgende thema's water, natuur, verkeer, leefbaarheid en energie.

Doorwerking is als volgt gedefinieerd *'van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet'*. Er zijn drie manieren waarop doorwerking kan plaatsvinden te weten formele doorwerking, communicatieve doorwerking en informele doorwerking. Er is gebleken dat alle drie vormen voorkomen bij de doorwerking van duurzame stedenbouw.

Om een beeld te krijgen van de ervaringen met duurzame stedenbouw in de provincie Fryslân is aan alle gemeenten (31) een enquête gestuurd (bijlage A). Door 12 gemeenten is de enquête ingevuld geretourneerd. De resultaten van deze enquête hebben geresulteerd in een achttal stellingen (bijlage B) waar met de stedenbouwkundigen van BugelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk over is gesproken.

Uit de enquête is gebleken dat duurzame stedenbouw door gemeenten zeer verschillend wordt ervaren. Zo is door een aantal gemeenten aangegeven geen gebruik te maken van duurzame stedenbouw bij het ontwerpen van bestemmingplannen. Echter diverse aspecten van de verschillende thema's van duurzame stedenbouw worden wel door die gemeenten toegepast. Aangezien het begrip duurzame stedenbouw zeer verschillend wordt geïnterpreteerd wordt door gemeenten thema's en aspecten die een onderdeel zijn van duurzame stedenbouw niet als zodanig geïnterpreteerd.

De meeste gemeenten hebben weldegelijk aandacht voor duurzame stedenbouw maar dit wordt niet expliciet in een bestemmingsplan of beleidsplan aangegeven. Veel aspecten worden door het lange gebruik van duurzame stedenbouw niet meer als zodanig beschouwd en als een normaal onderdeel bij het opstellen van een bestemmingsplan gezien. Er mag dan ook worden geconcludeerd dat door gemeenten meer aan duurzame stedenbouw wordt gedaan dan door hun zelf wordt aangegeven. De thema's van duurzame stedenbouw zijn door het gebruik al 'ingeburgerd' bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan en programma van eisen. Gebleken is dat wanneer gemeenten een bijzonder plan bijvoorbeeld ecologisch wonen of een waterwijk willen ontwikkelen de aspecten van duurzame stedenbouw expliciet worden opgenomen.

Zoals eerder al is aangegeven vindt doorwerking van duurzame stedenbouw in het gemeentelijke beleid plaats door middel van alle vormen van doorwerking. De formele doorwerking vindt o.a. zijn weerslag in de verplichting van de watertoets. De communicatieve doorwerking bij duurzame stedenbouw komt tot uiting in het uitdragen van bepaalde kenmerken van een wijk. De gemeente kan hiermee uitdragen dat er aandacht wordt geschonken aan duurzame stedenbouw. In alle gemeenten vindt informele doorwerking plaats van de thema's en aspecten van duurzame stedenbouw. Het gebruik van duurzame materialen en de afstemming van functies is niet vastgelegd in beleidsinstrumenten maar is voor een groot aantal gemeenten een belangrijk onderwerp van duurzame stedenbouw.

Door de gemeente Opsterland is de vraag gesteld of er wel sprake is van onvoldoende doorwerking van het rijksbeleid. Er mag worden geconcludeerd dat er veel doorwerking is van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid op het gebied van duurzame stedenbouw maar dat dit vaak niet expliciet is aangegeven, zogenaamde zelfstandige doorwerking.

Inhoudsopgave

<i>Voorwoord</i>	3
<i>Samenvatting</i>	4
<i>Inhoudsopgave</i>	6
<i>Lijst van figuren en tabellen</i>	8
1. Inleiding	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Onderzoek	12
1.4 Leeswijzer	12
2. Duurzame stedenbouw	14
2.1 Inleiding	14
2.2 Duurzaam bouwen	14
2.2.1 Begripsbepaling	14
2.2.2 Duurzaam Bouwen	15
2.3 Duurzame stedenbouw	15
2.3.1 Begripsbepaling	15
2.3.2 Maatregelen	18
2.3.2.1 Water	18
2.3.2.2 Natuur	18
2.3.2.3 Verkeer	19
2.3.2.4 Leefbaarheid	19
2.3.2.5 Energie	20
3. Sturing en doorwerking	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Sturing	22
3.2.1 Begrip sturing	22
3.2.2 Sturingsfilosofieën	22
3.2.3 Sturing in de ruimtelijke ordening en milieubeleid	23
3.3 Doorwerking	24
3.3.1 Doorwerking	24
3.3.2 Doorwerkingstyperingen	26
4. Beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen	28
4.1 Inleiding	28
4.2 Rijksoverheid	28
4.2.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening	28
4.2.2 Nationaal Milieubeleidsplan	30
4.2.3 Overige beleidsmiddelen	30
4.3 Provincie	31
4.3.1 Streekplan	31
4.3.2 Overige beleidsmiddelen	32
4.4 Gemeente	32
4.4.1 Het bestemmingsplan	32
4.4.2 Overige beleidsinstrumenten en - middelen	34

5.	<i>Duurzame stedenbouw in de praktijk</i>	36
5.1	Inleiding	36
5.2	Praktijkvoorbeelden duurzame stedenbouw	37
5.3	Duurzame stedenbouw in de provincie Fryslân	40
5.3.1	Duurzame stedenbouw in Kollumerland.	40
5.3.2	Uitkomsten enquête	41
6.	<i>Conclusie</i>	47
	<i>Literatuur</i>	52
	<i>Bijlage A Enquête duurzame stedenbouw in de praktijk</i>	55
	<i>Bijlage B Stellingen duurzame stedenbouw</i>	58
	<i>Bijlage C Interview ir. M. Teensma Bugel Hajema Adviseurs, Leeuwarden</i>	60
	<i>Bijlage D Interview drs. A. Visser Buro Vijn, Oenkerk</i>	63

Lijst van figuren en tabellen

<i>Figuur 1</i>	<i>Verhoudingen kwaliteiten</i>	<u>16</u>
<i>Figuur 2</i>	<i>Verhouding overheid – samenleving in drie sturingsfilosofieën</i>	<u>22</u>
<i>Figuur 3</i>	<i>Van beleidsvorming naar beleidseffecten</i>	<u>25</u>
<i>Figuur 4</i>	<i>Schaalniveaus plannen</i>	<u>28</u>
<i>Figuur 5</i>	<i>Maatregelen bestemmingsplan</i>	<u>29</u>
<i>Figuur 6</i>	<i>Uitgangspunt voorontwerp Streekplan Fryslân 2006</i>	<u>31</u>
<i>Figuur 7</i>	<i>Duurzaamheidsaspecten in bestemmingsplannen</i>	<u>34</u>
<i>Figuur 8</i>	<i>Leerpunten voorbeeldprojecten</i>	<u>37</u>
<i>Tabel 1</i>	<i>Gebruik thema's en aspecten duurzame stedenbouw</i>	<u>44</u>
<i>Tabel 2</i>	<i>Beleidsinstrumenten en –middelen bestuursniveaus</i>	<u>49</u>

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de jaren tachtig is er in toenemende mate aandacht voor de milieuproblemen in de wereld. Voogd (2001) stelt dat er sprake is van een milieuprobleem als een aantasting of dreigende aantasting van de kwaliteit van de natuurlijke omgeving wordt geconstateerd. In 1987 is door de Commission on Environment and Development van de Verenigde Naties (Brundtland commissie) het rapport 'Our Common Future' gepubliceerd. De belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat de mensheid bedreigd wordt door het feit dat steeds meer mensen armer worden en de milieukwaliteit verslechterd. Dit heeft consequenties voor de economie waardoor uiteindelijk het milieu de gevolgen moet dragen, hierbij valt te denken aan het gat in de ozonlaag, broeikaseffect en erosie. De Brundtlandcommissie is van mening dat er één oplossing gevonden moet worden voor de milieucrisis, ontwikkelingscrisis en energiecrisis. Deze problemen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden (Ministerie VROM 1989).

De oplossing voor genoemde problemen geeft de Brundtlandcommissie in het begrip sustainable development (duurzame ontwikkeling). Sustainable development is als volgt gedefinieerd: '*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*' (World Commission on Environment and Development (1987), p. 23). Dit betekent dus dat de toekomstige generaties dezelfde kansen moeten krijgen als de huidige. Het gaat bij duurzaamheid om de ontwikkeling van welzijn en welvaart, waarbij in acht moet worden genomen dat de toekomstige generaties dezelfde kans krijgen ten aanzien van natuurlijke hulpbronnen. De morele plicht van de huidige generatie is hierbij maatgevend. Duurzaamheid, aldus de Brundtlandcommissie bevat 3 aspecten te weten het energievraagstuk, ontwikkelingsvraagstuk en de milieuproblematiek (de Roo (2001) p. 23). Na het verschijnen van het rapport 'Our common future' wordt het begrip duurzaamheid / duurzame ontwikkeling een agendapunt binnen het politieke en beleidsklimaat, zowel nationaal als internationaal.

De vertaling van sustainable development in het Nederlandse beleid is gedaan in het Nationaal Milieubeleidsplan-plus (1990) en luidt: 'Onder duurzame ontwikkeling wordt een ontwikkeling verstaan die voorziet in de behoefte van de huidige generatie zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien'. De Nederlandse overheid heeft de definitie voor sustainable development zoals door de Brundtlandcommissie is gedefinieerd letterlijk overgenomen.

Glasbergen (1994) stelt dat '*met duurzaamheid wordt gestreefd naar ecologische inpasbaarheid van maatschappelijke ontwikkelingen. Duurzaamheid veronderstelt dat vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen niet meer worden benut dan de snelheid van regeneratie toelaat; dat niet-vernieuwbare natuurlijke hulpbronnen niet meer worden benut dan alternatieve vernieuwbare hulpbronnen kunnen worden ontwikkeld*' (p. 26).

In het vorenstaande worden twee begripsomschrijvingen van duurzaamheid gegeven, er zijn echter zeer vele begripsomschrijvingen. Door Jacobs (2001) zijn er 190 verschillende definities gevonden. Tot op heden is er, zowel internationaal als nationaal, geen eenduidige definitie van dit begrip.

Duurzaamheid moet worden gebruikt als een zoekrichting voor maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen waarbij een actor het begrip zelfstandig kan definiëren. Een oorzaak hiervoor kan onder andere gezocht worden in de veranderende technologische ontwikkelingen. Ongeacht de gekozen definitie moeten er veranderingen in het consumptiegedrag en productieprocessen plaatsvinden (van der Vlist 1998).

In het rijksbeleid wordt het begrip duurzaamheid op verschillende manieren beschreven. In Nederland is het milieubeleid voor de periode 1989 – 1993 verwoord in het Nationaal Milieubeleidsplan 'Kiezen of verliezen'. Voor een deel is het verwoorde beleid een voortgang van het bestaande beleid zoals het stand still-beginsel, voorrang geven aan bestrijding aan de bron en 'de vervuiler betaalt'. Het beleidsdoel is het zogenaamde duurzaamheidsbeginsel. Dit betekent dat duurzame ontwikkeling centraal wordt gesteld om zo de consequenties van menselijk handelen op de langere termijn onder de aandacht te brengen (de Roo 2001).

Milieuproblemen komen overal en op verschillende schaalniveaus voor. Om de milieuproblemen tegen te kunnen gaan is het noodzakelijk dat er een koppeling met het ruimtelijke beleid plaatsvindt. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening heeft het ruimtelijk beleid ofwel de Nederlandse ruimtelijke ordening zich tot doel gesteld 'zodanige ruimtelijke en ecologische condities te bevorderen dat de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen en de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysische milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd' (van der Vlist 1998 p. 2).

Door het veranderende milieubeleid van een compartimenthele benadering, via interne integratie¹, externe integratie² naar leefbaarheid heeft er een wijziging plaatsgevonden van centrale sturing naar deregulering en decentralisatie. Het veranderende milieubeleid heeft tot gevolg gehad dat de verschillende beleidsterreinen met elkaar gaan samenwerken om uitvoering te geven aan het begrip duurzaamheid (de Roo 2001). Voorbeelden van samenwerkingsvormen zijn ROM-gebieden en milieubeschermingsgebieden. Deze vorm van samenwerking is noodzakelijk aangezien ruimtelijke ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor milieuaspecten en vice versa (Bouwer 1995).

De verschillende beleidsterreinen, milieu, ruimte en wonen, komen samen in het begrip duurzaam bouwen en duurzame stedenbouw. Deze begrippen worden op lokale schaal concreet vorm gegeven.

1.2 Probleemstelling

Met de introductie van het begrip duurzaam bouwen en duurzame stedenbouw wordt in het ruimtelijk beleid getracht om een bijdrage te leveren aan het behoud en herstel van de aanwezige waarden. De vraag is nu echter of het noodzakelijk is om het begrip duurzame stedenbouw te introduceren.

¹ Interne integratie betekent dat er integratie binnen de sectoren van het milieubeleid plaatsvindt (de Roo 2001)

² Externe integratie betekent dat het milieu- en ruimtelijk beleid op de verschillende overheidsniveaus naar elkaar toe dienen te groeien en elkaar dienen te versterken (de Roo 2001 p. 3)

Van Zundert (1996) omschrijft stedenbouw als *'de vormgevingsaspecten van de planologie en de ruimtelijke ordening, dus het concretiseren van de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek en het beleid van de overheid en wel met de nadruk op de inrichting in fysieke zin van het desbetreffende gebied'* (p.33). Stedenbouw dient niet te beperkt worden opgevat. Bij dit begrip wordt er gedoeld op het op een bepaalde locatie ingrijpen in de fysieke leefomgeving. Veelal wordt stedenbouw en planologie in een adem genoemd (van Zundert 1996).

In de definitie van het begrip ruimtelijke ordening is al aangegeven dat de ingrepen bedoeld zijn om de ruimtelijke kwaliteit te behouden en waar mogelijk te verbeteren. Zowel uit het begrip stedenbouw als de ruimtelijke ordening blijkt dat duurzaamheid hier een onderdeel van is. Waarom is dan toch het begrip duurzame stedenbouw geïntroduceerd? Stedenbouw mag als duurzaam worden beschouwd maar gebleken is dat de duurzaamheid van stedenbouw niet vanzelfsprekend is. Er moet moeite voor worden gedaan. Het begrip duurzame stedenbouw is daarvoor ontwikkeld. Hiermee kan een weg worden bewandeld om te komen tot wijken die als duurzaam mogen worden beschouwd (BNSP/NVTL 2005).

Dit heeft geresulteerd in de volgende hoofdvraag van dit onderzoek:

'In hoeverre en op welke manier vindt er op het gebied van duurzame stedenbouw doorwerking plaats van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid'.

Deze hoofdvraag heeft het onderzoeksgebied niet afgebakend. Dit is gedaan zodat er geen beperking van het onderzoek ontstaat. De gemeenten in de provincie Fryslân zijn verzocht mee te werken aan een enquête (Bijlage A) over duurzame stedenbouw en er worden een aantal projecten die al gerealiseerd zijn of nu worden ontwikkeld bestudeerd. In de hoofdvraag wordt ingegaan op zowel het rijksbeleid als het provinciaal en gemeentelijk beleid op het gebied van duurzame stedenbouw. Deze onderwerpen zijn weer verdeeld in subvragen. De indeling van de onderwerpen met bijbehorende subvragen zijn als volgt.

Duurzame stedenbouw

- Wat wordt er verstaan onder duurzaam bouwen?
- Wat wordt er verstaan onder duurzame stedenbouw?

Doorwerking

- Wat wordt er onder het begrip sturing verstaan?
- Wat wordt er onder het begrip doorwerking verstaan?

Beleidsinstrumenten en - middelen

- Over welke beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen beschikt de rijksoverheid?
- Over welke beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen beschikt de provincie?
- Over welke beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen beschikt de gemeente?

Duurzame stedenbouw in de praktijk

- Welke projecten zijn al opgestart en welke ervaringen zijn daar opgedaan?
- Hoe wordt in de gemeente Kollumerland c.a. vorm gegeven aan duurzame stedenbouw?
- Wat is het algemene beeld in de provincie Fryslân ten aanzien van duurzame stedenbouw?

1.3 Onderzoek

Doorwerking van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid heeft betrekking op de in Nederland aanwezige verschillende overheidsniveaus. Natuurlijk het rijk waar de wetten en regels worden gemaakt en de lokale overheid die het rijksbeleid uit moeten voeren. Ook is de provinciale overheid van groot belang aangezien de provincie als dé schakel tussen het rijk en de gemeente mag worden gezien.

De informatie die is vergaard om de hoofdvraag en de subvragen te beantwoorden is ten eerste verzameld door middel van een literatuurstudie. Op elk schaalniveau wordt het begrip duurzame stedenbouw beschreven. Hierin wordt het wettelijk kader evenals de begripsomschrijving vorm gegeven. Tevens zal het onderzoek een aantal praktijkvoorbeelden behandelen om te toetsen of en in welke mate er doorwerking van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid plaats vindt. Dit zal doormiddel van interviews en enquêtes gebeuren. De uitkomsten van de enquête zijn verwerkt in een achttal stellingen die zijn besproken met de stedenbouwkundigen van BügelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk.

1.4 Leeswijzer

In deze scriptie wordt het gebruik van duurzame stedenbouw in vooral de provincie Fryslân beschreven en de mate van doorwerking van het rijksbeleid. Om tot een goede uitkomst te komen zullen twee onderwerpen duidelijk moeten worden verwoord. Ten eerste het begrip duurzame stedenbouw en de daarmee samenhangende maatregelen en ten tweede moet het begrip doorwerking worden belicht.

De scriptie begint met de *Inleiding* waarin een algemeen beeld van duurzaamheid en duurzame ontwikkeling wordt beschreven. Tevens wordt hierin het onderzoek, met onder andere de doelstelling, de hoofd- en subvragen en de manier van onderzoek verantwoordt.

De eerste stap in dit onderzoek, het afbakenen van het begrip duurzame stedenbouw en de daarmee samenhangende maatregelen wordt in hoofdstuk twee behandeld. *Hoofdstuk twee* begint met het beschrijven van het begrip duurzaam bouwen waarna vervolgens op het begrip duurzame stedenbouw wordt ingegaan.

In *hoofdstuk drie* is het begrip sturing en doorwerking vorm gegeven. In de onderzoeksvraag wordt uitgegaan van de mate van doorwerking echter sturing moet hier ook bij worden betrokken.

Na de afbakening van de twee definities die de basis van dit onderzoek vormen wordt in *hoofdstuk vier* per bestuurlijk niveau de beschikbare beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen beschreven.

Hoofdstuk vijf leidt tot de volgende stap in het onderzoek; het analyseren en vergelijken van het gebruik van duurzame stedenbouw binnen vooral de Friese gemeenten. In *hoofdstuk vijf* wordt de enquête geanalyseerd en een aantal voorbeeldprojecten besproken die al op basis van duurzame stedenbouw zijn opgestart. De gemeente Kollumerland c.a. zal nader worden bestudeerd.

In *hoofdstuk zes* vindt er een vergelijking plaats van de eerste vier hoofdstukken met hoofdstuk vijf om zo te komen tot een antwoordt op de hoofdvraag van onderhavig onderzoek. In hoofdstuk zes zullen conclusies worden getrokken naar aanleiding van de verschillende subvragen om zo tot een eindoordeel te komen.

Het rapport wordt afgesloten met een *literatuurlijst* en de verschillende *bijlagen*. In bijlage A is de enquête duurzame stedenbouw in de praktijk weergegeven. In bijlage B zijn de stellingen duurzame stedenbouw opgenomen zoals besproken met de stedenbouwkundigen van BügelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk. In Bijlage C en D zijn de reacties van respectievelijk de stedenbouwkundigen van BügelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk weergegeven.

2. Duurzame stedenbouw

2.1 Inleiding

Duurzaam bouwen en duurzame stedenbouw zijn begrippen die nauw met elkaar verbonden zijn. Voor zowel duurzaam bouwen als duurzame stedenbouw is niet een eenduidige begripsomschrijving. De verschillende begripsomschrijvingen zullen per onderwerp worden beschreven om uiteindelijk te komen tot de begripsomschrijving die voor dit onderzoek is gebruikt. Deze begripsomschrijving is wellicht niet compleet maar voor dit onderzoek is het voldoende.

In het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw zijn maatregelen opgenomen die genomen kunnen worden om duurzame stedenbouw in het gemeentelijk beleid te implementeren. Deze maatregelen hebben betrekking op een vijftal thema's te weten water, natuur, verkeer, leefbaarheid en energie. De maatregelen die genomen kunnen worden met deze thema's een bijdrage te leveren aan duurzame stedenbouw worden vervolgens behandeld.

2.2 Duurzaam bouwen

2.2.1 Begripsbepaling

Het begrip duurzaam bouwen wordt door diverse actoren op verschillende manieren omschreven. Het Platform Duurzaam Bouwen definieert het begrip duurzaam bouwen als volgt: *'Duurzaam bouwen is bouwen en wonen met continue aandacht voor de door consumenten gewenste woonkwaliteit, de milieuprestaties en het beheer van de woning'* (Senter Novem 2005a).

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) omschrijft duurzaam bouwen als volgt *'duurzaam bouwen is het zodanig ordenen, inrichten en beheren van een woning, buurt, wijk, stad en regio dat de gebruikswaarde (functie), belevingswaarde (vorm) en de toekomstwaarde (tijd) worden verhoogd. Anders gezegd: het creëren van vormen en functies die duurzaam wonen, werken en recreëren bevorderen'* (Vereniging van Nederlandse gemeenten 1996).

Professor Hendriks, TU Delft (1999) omschrijft duurzaam bouwen als *'een wijze van ontwerpen en bouwen die gezondheid van de mens (fysiek, psychisch, sociaal) nastreeft en in harmonie is met de levende en niet levende natuur'* (p. 20).

In het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (1995) wordt duurzaam bouwen omschreven als *'bouwen op een wijze die past bij een duurzame ontwikkeling, een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generaties zonder daarmee voor de toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoefte te voorzien'*.

Het begrip duurzaam bouwen wordt dus op verschillende manieren uitgelegd. In dit rapport is ervoor gekozen om te werken met de begripsomschrijving van duurzaam bouwen zoals door de VNG is omschreven en wel om de volgende redenen. De begripsomschrijving zoals wordt gebruikt door het Platform Duurzaam Bouwen is vooral gericht op de wensen van de consument. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met duurzame ontwikkeling.

De begripsomschrijving van professor Hendriks is vooral gericht op de gezondheid van de mens en het harmoniseren met de (niet) levende natuur. Ook hier wordt niet nagenoeg geen rekening gehouden met de toekomstige generatie dan wel met duurzame ontwikkeling.

De begripsomschrijving gebruikt door de VNG en in het Nationaal Milieubeleidsplan zijn van gelijke aard. De begripsomschrijving gebruikt in het Nationaal Milieubeleidsplan is nauwkeurig afgeleid van het begrip duurzame ontwikkeling. De VNG geeft een ruimere omschrijving van de definitie duurzaam bouwen en sluit aan bij het begrip duurzame ontwikkeling.

2.2.2 Duurzaam Bouwen

In de Nationaal Milieubeleidsplan-plus-bijlage 'Nota Duurzaam Bouwen' (1991) is een eerste aanzet voor de milieudoelstellingen in de bouw gegeven. Dit is het begin geweest van de ontwikkeling van duurzaam bouwen met vele experimenten en een groeiende kennis.

Dit heeft in de periode van 1989 – 1996 geleid tot de bouw van 12.155 duurzame woningen. Tevens zijn er in die periode 2.286 woningen duurzaam gerenoveerd. Het begrip duurzaam bouwen heeft op dit moment vooral betrekking op de gebruikte materialen, energie- en waterbesparing. Hoewel in beginsel duurzaam bouwen voornamelijk met nieuwbouw is geassocieerd is duurzaam bouwen ook van toepassing voor bestaande bouw. Hierbij gaat het om behouden, benutten en beheren van de aanwezige kwaliteiten (VNG 1996).

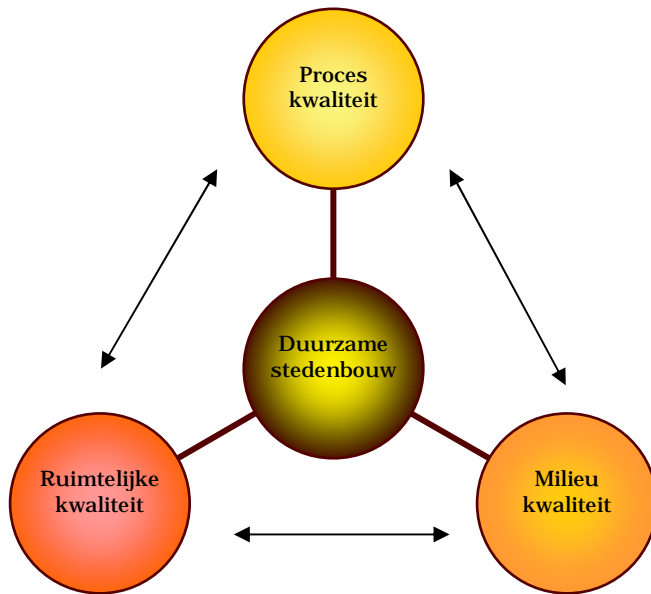
Om duurzaam bouwen verder vorm te geven is het Nationaal Pakket Duurzaam bouwen geïntroduceerd. Hierin staan praktische oplossingen om (bestaande) woningen duurzaam te kunnen behouden. De oplossingen zijn gericht op vele aspecten maar de laatste jaren is er voornamelijk aandacht geweest voor energiebesparing (Senter Novem 2005b)

2.3 Duurzame stedenbouw

2.3.1 Begripsbepaling

Het begrip duurzame stedenbouw is in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw (Witberg e.a. 1999) gedefinieerd als: *'Duurzame stedenbouw is een vorm van stedenbouw die in alle stadia van het planproces kansen en mogelijkheden benut om een hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting tot stand te brengen en die beide in de tijd weet te handhaven, zodat ook toekomstige generaties daar in delen'* (p. 12).

Dit betekent dat duurzame stedenbouw niet alleen betrekking heeft op de realisatie van woningen maar bestuurlijke verhoudingen en sociale verhoudingen zijn minstens zo belangrijk. Duurzame stedenbouw staat dan ook tussen het beleidsmatige en de werkelijke uitvoering. In het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw (1999) wordt duurzame stedenbouw als een kwaliteitsaspect gezien die in het centrum staat tussen de milieu-, proces- en ruimtelijke kwaliteit. De onderlinge verhoudingen zijn in figuur 1 weergegeven.



De genoemde kwaliteiten worden in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw (1999) als volgt omschreven:

Figuur 1: Verhouding kwaliteiten (NPDS 1999)

1. Proceskwaliteit

- De aard en stapsgewijze opzet van het planproces;
- De deelnemende actoren en hun rol;
- De gebruikte methoden.

2. Ruimtelijke kwaliteit

- Ruimtelijke differentiatie in verband met gebruiks- en belevingswaarde;
- Flexibiliteit: in verband met de toekomstwaarde;
- De opgave en het concreet te realiseren programma;
- Landschappelijke en cultuurhistorische onderlegger en de stedenbouwkundige uitgangssituatie
- Ruimtelijke invulling en de structuur.

3. Milieukwaliteit

- Bovenlokale milieu, uitputting van voorraden;
- Lokale milieu, kwaliteit bodem, lucht en water, hinder / stank, leefbaarheid en gezondheid;
- Kwaliteit van natuur, biodiversiteit en ecologische kwaliteit.

Het begrip kwaliteit wordt hier voor drie verschillende beleidsaspecten gebruikt. Proces- en milieukwaliteit kunnen door voortgang, normen en waarden worden omschreven. Bij het doorlopen van een planningsproces kan de proceskwaliteit worden beoordeeld. Bij het waarderen van het lokale milieu kan de lucht, het water of de bodem worden beoordeeld op grond van vaststaande normen. De ruimtelijke kwaliteit daar in tegen is niet zo eenvoudig te beoordelen.

Voogd (1996) geeft aan dat bij ruimtelijke kwaliteit het niet alleen gaat om vormgeving of functionaliteit maar ook aspecten als duurzaamheid en imago van de ruimte hierbij betrokken moeten worden.

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM 1988) worden de termen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde gebruikt bij het omschrijven van ruimtelijke kwaliteit. Deze waarden kunnen worden vertaald naar functie, vorm en tijd en bepalen de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.

Duurzame stedenbouw is door Van Hal en Silvester (1998) omschreven als *'een duurzame ontwikkeling en inrichting van de gebouwde omgeving, gericht op minimalisering van de gezondheids- en milieueffecten zonder de mogelijkheden en behoeften van de volgende generatie in gevaar te brengen'* (p.9). Deze definitie sluit aan bij de definitie van sustainable development³.

Door het ministerie van VROM (2003) is duurzame stedenbouw omschreven als *'een vorm van stedenbouw die in alle stadia van het planproces kansen en mogelijkheden benut om een hoge ruimtelijke kwaliteit te combineren met een lage milieubelasting. Bovendien moeten beide in de tijd kunnen worden behouden, zodat ook toekomstige generaties daar in delen'* (p. 10).

Gebleken is dat een duidelijke begripsomschrijving van het begrip duurzame stedenbouw niet eenvoudig is aangezien het begrip een grote reikwijdte heeft. Bij duurzame stedenbouw zijn begrippen als leefbaarheid, verscheidenheid, duurzaamheid, flexibiliteit, Compacte Stad, werken en recreëren, milieukwaliteit, proceskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit van belang voor de ontwikkeling van een gebied (van Hal en Silvester 1998). Ook begrippen als meervoudig ruimtegebruik, inbreiding voor uitbreiding en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) hebben betrekking op duurzame stedenbouw. De werkwijze van duurzame stedenbouw is dan ook het ontwikkelen van een plan waarbij op alle aspecten het hoogst haalbare wordt bereikt.

Voor onderhavig onderzoek moet het begrip duurzame stedenbouw dan ook worden afgebakend. Bij ruimtelijke ontwikkelingen staat een goede ruimtelijke kwaliteit voorop. Het begrip duurzame stedenbouw wordt in dit onderzoek daar dan ook aan gekoppeld. Dit betekent dat het bij duurzame stedenbouw voornamelijk zal gaan om de gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde waarbij er sprake moet zijn van hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting, inclusief meervoudig ruimtegebruik. Deze omschrijving van het begrip duurzame stedenbouw is wellicht niet helemaal compleet maar gelet op de vele begripsomschrijvingen van duurzame stedenbouw kan er niet een sluitende begripsomschrijving worden gevonden.

Het nut van duurzame stedenbouw bij de ontwikkeling van plannen kan worden aangetoond door een verbetering van de geluidhinder, luchtkwaliteit en bodem. Tevens kan door een duurzaam stedenbouwkundig ontwerp de inrichting van de openbare ruimte worden verbeterd zodat er een vorm van sociale veiligheid wordt gecreëerd (Hemert & Bouwens 2004)

³ Zie paragraaf 1.1

2.3.2 Maatregelen

Duurzame stedenbouw kan met diverse maatregelen in het proces van ruimtelijke ontwikkelingen worden gerealiseerd. Hiervoor zijn in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw een aantal thema's opgenomen die een bijdrage leveren aan duurzame stedenbouw te weten:

- Water;
- Natuur;
- Verkeer;
- Leefbaarheid;
- Energie.

Deze thema's zijn weer onder te brengen in de 3 begrippen die gebruikt zijn om duurzame stedenbouw te omschrijven. Per thema zal een kort uiteenzetting worden gegeven waarbij de precieze inhoud en de beoogde doelen zal worden beschreven (NPDS 1999).

2.3.2.1 Water

De maatregelen opgenomen binnen het thema water zijn gebaseerd op de principes integraal waterbeheer en de watersysteem- of stroomgebiedbenadering. Dit betekent dat de ruimtelijke inrichting en functies op de watersystemen worden afgestemd. De doelen die met het thema water binnen duurzame stedenbouw worden nagestreefd zijn:

- Voorkomen van verdroging en wateroverlast binnen en buiten het plangebied;
- Voorkomen afwenteling van vervuiling buiten het plangebied of naar de toekomst;
- Behouden, versterken of realiseren van natuurwaarden die samenhangen met gebiedgebonden waterhuishouding en -kwaliteit.

Om deze doelen uit te kunnen voeren zal er bij de ontwikkeling van een (uitbreidings)plan ook een watersysteembenadering gemaakt moeten worden. Het is noodzakelijk om duidelijke beheerafspraken te maken met de (toekomstige) bewoners (NPDS 1999). De rijksoverheid heeft hiervoor de watertoets reeds verplicht gesteld bij de ontwikkeling van nieuwe plannen, zowel bij uitbreidingsplannen als bij de vrijstellingsprocedure ex. artikel 19, lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

2.3.2.2 Natuur

Voor het thema natuur hebben de maatregelen betrekking op de inrichting en het beheer van de groenstructuur. Dit betekent dat er voldoende groen in een wijk aanwezig moet zijn voor de beleving en recreatie van de inwoners. De te streven doelen zijn de volgende:

- Creëren van mogelijkheden voor natuur in stedelijke situaties;
- Realiseren van een fijnmazig groen-blauw-recreatief netwerk met natuurwaarden en recreatieve waarden;
- Stimuleren van de betrokkenheid van bewoners bij de inrichting en het beheer van de groene openbare ruimte;
- Stimuleren van natuurvriendelijk beheer en inrichten van privé-groen;
- Vergroten van de belevingswaarde van de groene openbare ruimte.

Enkele voorbeelden waarbij het thema natuur een bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van duurzame stedenbouw is de realisatie van milieuvriendelijke oevers en de ontwikkeling van een ecologische (verbindings)structuur in een stad. Bij de ontwikkeling van een nieuw gebied kan ook gekozen worden voor een manier van bouwrijp maken waarbij de natuur (landschap en bodem) zo min mogelijk wordt verstoord (NPDS 1999).

2.3.2.3 Verkeer

De verkeersstromen vormen binnen een gebied een belangrijk onderdeel en moeten een sluitend geheel vormen. Bij de ontwikkeling van een gebied, gebaseerd op duurzame stedenbouw, zal hier dan ook rekening mee moeten worden gehouden. De doelstellingen van het thema verkeer zijn:

- Ruimtelijke kwaliteit: versterking van de stedelijke structuur, vergroting van de leefbaarheid en vergroting van de verkeersveiligheid;
- Milieukwaliteit: beperking van energiegebruik, beperking van de uitstoot van schadelijke stoffen en geluidhinder en beperking van het ruimtegebruik door rijdend en stilstaand verkeer.

Een belangrijke doelstelling bij dit thema is de verschuiving van de gebruiksmogelijkheden. Er zal gestreefd worden naar meer gebruik van de fiets en het openbaar vervoer. Een goede afstemming tussen de verschillende functies is dan ook noodzakelijk. Verder is het ook belangrijk dat de wegen die voor het langzame verkeer geschikt zijn als veilig worden beschouwd (NPDS 1999).

2.3.2.4 Leefbaarheid

Het begrip leefbaarheid is nauw verboden met het begrip duurzaamheid. Duurzaamheid is veelal gericht op de toekomst in tegenstelling tot leefbaarheid waar het voornamelijk om het heden gaat. De duurzaamheidsdoelstellingen binnen het thema leefbaarheid zijn de volgende:

- Het verlengen van de levensduur van gebieden om het gebruik van grondstoffen en bouwmaterialen, energie en water bij grootschalige sloop / nieuwbouw te voorkomen;
- Het verhogen van de belevingswaarde van gebieden door middel van variatie en levendigheid waardoor gebruikers zich meer betrokken voelen bij de omgeving en vandalisme, sociale onveiligheid en slijtage minder kans krijgen;
- Het vergroten van het draagvlak voor voorzieningen zoals openbaar vervoer, groen, sport, horeca, recreatiegelegenheden en winkels;
- Het voorkomen van gevaar, schade, hinder en verontreiniging die leefbaarheid, gezondheid en natuurwaarden bedreigen;
- Het tijdig aan de orde stellen van milieuaspecten in ruimtelijke planprocessen.

Uit het vorenstaande komt naar voren dat de gebruikswaarde van de (toekomstige) gebruikers van groot belang is evenals de flexibiliteit om de ruimte anders in te richten (NPDS 1999).

2.3.2.5 Energie

Het thema energie is opgebouwd uit een drietal stappen met als doel om het energie gebruik zoveel als mogelijk te beperken. De eerste stap bestaat uit het verminderen van het gebruik van energie. Vervolgens zal er gebruik gemaakt moeten worden van duurzame energiebronnen en de derde stap bestaat uit het efficiënt gebruik maken van fossiele brandstoffen. Deze energie maatregelen zijn geen ruimtelijke sturende principes. Echter bij de uiteindelijke realisatie van een gebied komen deze stappen wel aan de orde. Enkele voorbeelden die gebruik kunnen worden zijn gebruik van zonnepanelen, compact bouwen en zongericht verkavelen en bouwen (NPDS 1999).

3. Sturing en doorwerking

3.1 Inleiding

De rijksnota's op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeleid, daarmee ook het provinciaal beleid en gemeentelijke structuurplannen, zijn een vorm van klassiek strategisch beleid. Dit betekent dat de plannen een langere termijn visie beschrijven en voornamelijk kaderstellend van karakter zijn (de Lange 1995).

Het rijksbeleid op het gebied van ruimtelijke ordening en het milieubeleid heeft zich in de loop van de tijd steeds verder ontwikkeld met als gevolg dat ook de positie wijzigt. Naast de veranderingen in het beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening heeft het milieubeleid ook aanzienlijke veranderingen doorgemaakt. In de jaren '70 was het milieubeleid voornamelijk een compartimenthele aanpak. Vervolgens heeft het beleid zich ontwikkeld via interne integratie in de jaren '80, externe integratie in de jaren '90 naar beleid gericht op leefbaarheid. Het veranderende beleid heeft invloed op de positie die de overheid heeft in het milieubeleid.

De wijziging van het beleid op het gebied van milieu heeft verschuivingen in de verantwoordelijkheid van zowel de provincie als de gemeente met zich mee gebracht. Vanaf het eerste kabinet Lubbers (1982-1986) is het proces van deregulering ingezet. Door de Commissie Geelhoed zijn de uitgangspunten van deregulering uitgewerkt. Deze Commissie stelt dat er een zeker spanningsveld is tussen de regels die door de overheid worden gemaakt om sturing aan het beleid te geven en het draagvlak voor deze regels in de maatschappij. Het proces van deregulering is door de latere kabinetten doorgezet onder Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) (de Roo 2004).

Naast deregulering begint in de jaren negentig ook het proces van decentralisatie⁴. Dit heeft gevolgen voor de relatie van de overheid met de lagere overheden. De Commissie Geelhoed stelt dat *'deregulering en decentralisatie leidt onvermijdelijk tot een andere rol van de rijksoverheid, die op die punten waarop deze zich terugtrekt (concentreert) juist een sterkere centrale rol mag verwachten'* (de Roo 2004).

Door de veranderende rol van de overheid is de mate van sturing en doorwerking van het overheidsbeleid gewijzigd. In paragraaf 3.2 wordt het begrip sturing verder besproken. Hier zal worden ingegaan op het algemene begrip sturing en de verschillende sturingsfilosofieën. De sturing van het strategisch beleid in de ruimtelijke ordening zal worden besproken en de relatie tussen sturing en doorwerking. Vervolgens zal in paragraaf 3.3 het begrip doorwerking en de verschillende vormen van doorwerking worden beschreven.

⁴ Verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden naar lagere overheden (Ekkers 2002)

3.2 Sturing

3.2.1 Begrip sturing

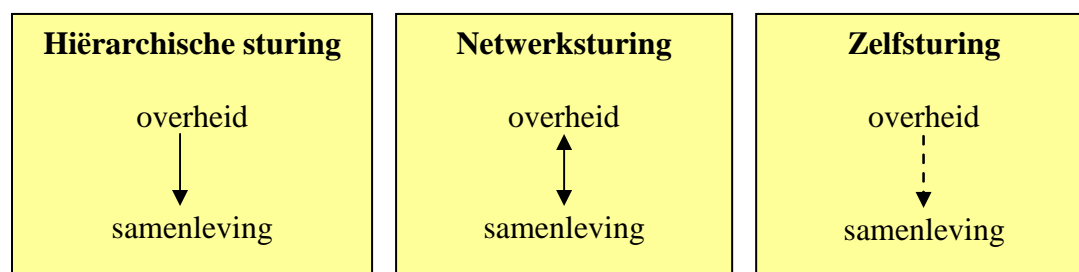
Het begrip sturing wordt met enige regelmaat gebruikt in beleidsstukken zonder dat de betekenis van het begrip duidelijk naar voren komt. De Vromraad (1998) heeft het begrip sturing als volgt gedefinieerd: *'doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking kortweg doelgerichte beïnvloeding'* (p.18). Deze definitie geeft aan dat doelgerichte beïnvloeding niet alleen als een taak te vervullen door de (rijks)overheid is aan te merken. In het beleid gericht op duurzame stedenbouw is de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de belangrijkste actor echter door private partijen kunnen ook initiatieven worden aangedragen en deze kunnen een sturende rol hebben.

Het begrip sturing heeft in verschillende beleidsvelden een ander karakter. Dit heeft invloed op de wijze hoe in duurzame stedenbouw sturing wordt beoogd. Sturing in milieuproblematiek is voornamelijk gericht op de gedragsveranderingen van burgers en bedrijven. In de ruimtelijke ordening is sturing op andere maatschappelijke actoren gericht en is een gedragsverandering niet het doel (Vromraad 1998). Duurzame stedenbouw kan worden gezien als een combinatie van bovenstaande sturingsdoelen aangezien naast het bestemmingsplan (gemeentelijk plan) ook het gebruik van duurzame bouwmaterialen wordt nagestreefd. Dit kan worden gezien als een gedragsverandering bij burgers en bedrijven.

3.2.2 Sturingsfilosofieën

Door de veranderde rol van de overheid en de relatie tussen de overheid en de maatschappij zijn er verschillende vormen van sturing ontwikkeld. De Vromraad onderscheidt drie sturingsfilosofieën te weten:

- 1) Hiërarchische sturing; de overheid heeft veel macht en staat boven de samenleving, er is sprake van een directe sturing;
- 2) Netwerksturing; er is een evenwicht tussen de overheid en organisaties, er is sprake van een interactieve sturing;
- 3) Zelfsturing; het uitgangspunt is het probleemoplossend vermogen van maatschappelijke organisaties en marktpartijen waarbij de voorwaarden door de overheid worden gecreëerd; er is sprake van een zeer indirecte sturing.



Figuur 2: Verhouding overheid – samenleving in drie sturingsfilosofieën (Vromraad 1998 p.31)

3.2.3 Sturing in de ruimtelijke ordening en milieubeleid

Anders dan in de ruimtelijke ordening is de sturing binnen het milieubeleid vastgelegd in de milieuwetgeving. Er zijn normen en kaders aangegeven waarbinnen de milieufactiviteiten plaats mogen vinden. Het overheidsbeleid op het gebied van de ruimtelijke ordening krijgt vorm in een zogenaamde planologische kernbeslissing (PKB). De sturing van het ruimtelijk beleid begint dan ook bij de vaststelling van een PKB. De kaders opgenomen in een PKB zijn de uitgangspunten van een streekplan die door de provincie wordt opgesteld. De provincie moet erop toezien dat het rijksbeleid wordt opgenomen in het streekplan en in het gemeentelijk beleid, in de vorm van een bestemmingsplan. De provincie toetst het bestemmingsplan aan het streekplan en daarmee dus ook aan het rijksbeleid. In de Wet op de Ruimtelijke Ordening is opgenomen dat bestemmingsplannen door Gedeputeerde Staten van een provincie goedgekeurd dienen te worden en er voor vrijstellingsprocedures ex. artikel 19, lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een verklaring van geen bezwaar verleend dient te worden. Indien blijkt dat er niet voldaan kan worden aan bovenstaande wettelijke eisen dan beschikt de Wet op de Ruimtelijke Ordening over de zogenaamde aanwijzingsbevoegdheid die het voor zowel Gedeputeerde Staten als de minister van VROM mogelijk maakt om een wijziging van het bestemmingsplan af te dwingen (Rijksplanologische Dienst 2000).

Op dit moment vindt de voorbereiding voor een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening plaats. In deze wijziging zal de sturing van de ruimtelijke ordening ook veranderen. Er zal worden getracht een duidelijke scheiding tussen de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen aan te geven. Deze wijziging heeft verder als doel een versterking van de samenhang van de beleidsvoering te realiseren (Rijksplanologische Dienst 2000). Ook zal de PKB worden vervangen door een structuurvisie. Deze structuurvisie wordt een beleidsdocument waar lange termijn beleid is in beschreven maar waarbij het bestemmingsplan als basis wordt gebruikt.

Sturing betekent dus 'een doelgerichte beïnvloeding'. Dit betekent dat, uitgaande van duurzame stedenbouw, de rijksoverheid beleid vaststelt wat moet resulteren in de toepassing van duurzame stedenbouw. De rijksoverheid geeft de richting aan van het beleid (sturing) en de mate waarin het rijksbeleid in het provinciaal / gemeentelijk beleid wordt opgenomen en uiteindelijk uitgevoerd is doorwerking.

3.3 Doorwerking

3.3.1 Doorwerking

Het begrip doorwerking wordt net als het begrip sturing regelmatig in beleidsnota's genoemd zonder dat er een duidelijke begripsomschrijving is opgenomen. Aan het eind van de jaren '70 is er veel kritiek geuit op de Rijksplanologische Dienst aangezien het ruimtelijke beleid niet bijdroeg aan het oplossen van de aanwezige problemen. De effecten van strategisch beleid kunnen moeilijk worden gemeten. Om de effecten van strategisch beleid te kunnen bepalen is het begrip doorwerking van toepassing. In deze periode werd van doorwerking gesproken indien er sprake was van overeenstemming van beleidsuitingen. Kortom, wanneer lagere overheden het rijksbeleid overnamen in hun beleidsstukken, ongeacht de resultaten, was er sprake van doorwerking. Dit is niet een juiste definitie van doorwerking aangezien resultaten hier geen rol bij spelen. Door het enkel opnemen van rijksbeleid van lagere overheden worden de werkelijke resultaten niet aangetoond (Mastop en Faludi 1993).

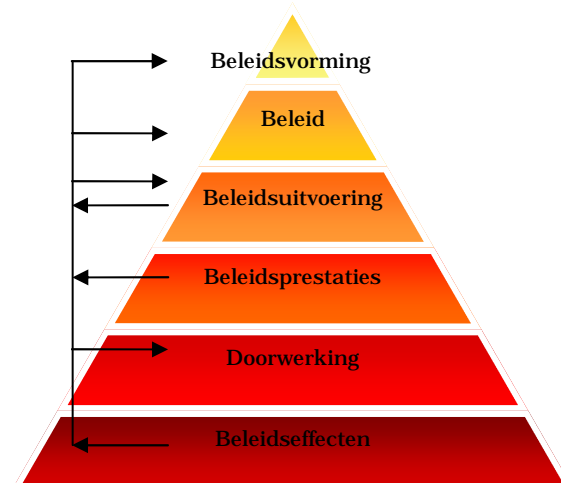
In eerste instantie wordt met het begrip doorwerking het proces van nageschakelde besluitvorming aangeduid. Dit betekent dat beleid nader wordt uitgewerkt, dus concrete invulling en vertaling, door actoren die dit als taak hebben. Tevens heeft doorwerking een functie als referentiekader. Het beleid opgesteld door de rijksoverheid dient als kaders voor het beleid van lagere overheden (de Lange 1995).

Mastop en Faludi (1993) hebben het begrip doorwerking als volgt omschreven: *'van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet'* (p. 78).

Door Bukkems (1989) is bij de omschrijving van het begrip doorwerking aansluiting gezocht bij de formele functie van nationale ruimtelijke plannen namelijk richtinggevend. Doorwerking is door Bukkems dan ook als volgt gedefinieerd *'van doorwerking van een ruimtelijk plan, en van op dat plan gestoeld beleid, is sprake als het plan een dusdanige invloed uitoefent op actoren in het bestuursnetwerk dat het richtinggevend wordt, in positieve zin, voor de dagelijkse beleidsuitvoering van deze actoren'* (p. 29). De definitie van Bukkems is gericht op ruimtelijk beleid terwijl de omschrijving van Mastop en Faludi algemener is. Beide begrippen worden binnen de planologie gebruikt.

Bij de beleidsvorming is het uiteindelijke doel het waarnemen van beleidseffecten. Wanneer beleidseffecten zijn waar te nemen is er sprake van doorwerking. De doorwerking van beleid kan dan ook worden omschreven als *'de invloed van de toepassing van beleidsinstrumenten op het gedrag van beleidssubjecten'* (Bressers en Hoogerwerf 1991 p.124). In figuur 3 is het gehele proces van beleidsvorming tot de beleidseffecten schematisch weergegeven.

Aan het begrip doorwerking wordt binnen de bestuurskunde een andere betekenis toegekend dan binnen de planologie. Binnen de planologie wordt aan doorwerking nageschakelde besluitvorming gekoppeld. Dit is een ruime omschrijving aangezien het hier gaat om het gehele beleidsproces van de formulering van beleid tot implementatie van het beleid. De bestuurskunde geeft het begrip doorwerking een minder ruimere betekenis aangezien er wordt gekeken naar *'de invloed van de beleidsinstrumenten op het gedrag van organisaties die deel uitmaken van de doelgroep van het beleid'*. (Maarse en Moen, 1991, p.134).



Figuur 3 Van beleidsvorming naar beleidseffecten (Bressers en Hoogerwerf 1991)

In dit onderzoek wordt de begripsomschrijving van doorwerking zoals door Mastop en Faludi is omschreven gebruikt aangezien bij nageschakelde besluitvorming alle besluitvormingsprocessen worden betrokken. Dit betekent dat er op alle momenten sprake kan zijn van doorwerking (de Lange 1995). In dit onderzoek wordt verder uitgegaan van verticale doorwerking dus van doorwerking van beleid van de rijksoverheid naar de lagere bestuursorganen. Horizontale doorwerking⁵ wordt buiten beschouwing gelaten aangezien duurzame stedenbouw doorwerking moet vinden in het beleid van het laagste bestuursorgaan, de gemeente, in de vorm van bestemmingsplannen en milieubeleidsplannen.

Door Faludi en Mastop (1993) wordt opgemerkt dat strategische plannen een referentiekader bieden voor lagere overheden waarbinnen beleid geformuleerd kan worden, ook wel performance genoemd. Dit betekent dat er wordt gekeken in hoeverre het strategisch beleid de basis vormt voor het beleid van lagere overheden dus wordt het gebruikt en geeft het helderheid over de concrete beslissingssituatie waarbij het wordt toegepast? Het belang van de doorwerking van strategisch beleid is hierbij de gebruikswaarde niet de gevolgen ervan.

Het is voor doorwerking dan ook belangrijk dat strategische plannen worden gebruikt. De lagere overheden hebben hierin een belangrijke eigen verantwoordelijkheid. In een sociaal-interactie perspectief van doorwerking tussen de verschillende actoren geeft doorwerking de eigen verantwoordelijkheid van de bestuursniveaus weer. Door de rijksoverheid wordt door het gebruik van het begrip doorwerking verwacht dat de lagere bestuurslagen nadenkt over de problematiek (Faludi en Mastop 1993).

Gebleden is dat er sprake is van doorwerking van strategische plannen indien het rijksbeleid wordt opgenomen in het beleid van de lagere overheden in de vorm van voorschriften en maatregelen.

⁵ Doorwerking op gelijk bestuursniveau tussen verschillende departementen

3.3.2 Doorwerkingstyperingen

Er zijn drie manieren waarop doorwerking gerealiseerd kan worden. De eerste vorm van doorwerking is formele doorwerking. De richting van het ruimtelijk beleid wordt bepaald in de nota's die door de Rijksoverheid wordt opgesteld. Deze planologische beslissingen doorlopen de procedure van planologische kernbeslissingen (PKB-procedure). In de uitwerking van deze regeling vindt er overleg met de lagere overheden plaats en wordt de burger de mogelijkheid geboden om inspraakreacties in te dienen. De PKB is een indicatief plan die niet direct gericht is op de uitvoering (Voogd 2001). In de PKB wordt echter wel verwezen naar het provinciaal en gemeentelijk beleid. Dit betekent dat het gestelde in de PKB door de lagere overheden overgenomen zal worden. Er mag geen conflict ontstaan tussen het rijksbeleid en het beleid van de lagere overheden. De provincie heeft hierin een belangrijke rol aangezien het gemeentelijk beleid (bestemmingsplannen) door de provincie goedgekeurd dient te worden. De provincie toetst het gemeentelijk beleid aan zowel het provinciaal beleid als het rijksbeleid. In een PKB wordt vaak aan de lagere overheden verzocht om het rijksbeleid over te nemen (Spit & Zoete 2002).

Door Barrett en Fudge (Mastop en Faludi 1993) is formele doorwerking omschreven als '*performance*'. Dit betekent dat de PKB gebruikt wordt door lagere overheden bij het opstellen van beleid. Ook kan met dit begrip worden aangetoond of er duidelijk is verschaft over het beleid in de PKB. Barrett en Fudge beschrijven ook het begrip '*conformiteit*'. Hiermee kan de overeenstemming tussen het beleid (PKB) en de beleidsuitvoering worden beschreven.

Uit het vorenstaande blijkt dat er sprake is van formele doorwerking wanneer de plannen worden gebruikt door de lagere overheden. Dus de rijksdoelstellingen vormen de basis voor het decentrale beleid.

De tweede vorm van doorwerking is communicatieve doorwerking. Er zijn twee manieren waarop communicatieve doorwerking kan plaats vinden te weten door een directe relatie tussen zender en ontvanger of door de beslissingsgerichte benadering.

Communicatie is een middel van een zender om een boodschap naar de ontvanger te sturen, vervolgens kan de ontvanger feedback geven aan de zender. Deze manier van communiceren heeft een bepaalde doorwerking tot gevolg. Er is geen plaats voor een eigen interpretatie van de ontvanger. De boodschap mag worden beschouwd als een opdracht waarin de ontvanger gehoor dient te geven. Door deze wijze van communiceren vindt er een rechtstreekse doorwerking plaats aangezien de ontvanger zich niet kan onttrekken aan de gegeven opdracht. Om op een dergelijke manier doorwerking te realiseren is het noodzakelijk dat de ontvanger bekend is. Communicatieve doorwerking moet worden gezien als een stap tussen een beleid en de effecten van het beleid (Korthals Altes 1995).

De tweede vorm van communicatieve doorwerking is gebaseerd op een zeer uitgebreid model waarbij er van twee verschillende processen wordt uitgegaan tussen de auteur en de lezer. Deze vorm van communicatieve doorwerking wordt voornamelijk toegepast bij de analyse van teksten in de communicatie.

Deze vorm van doorwerking heeft niet als doel het bereiken van een bepaald beleid maar de beslissingen om te komen tot het beleid staan centraal. Dit heeft tot gevolg dat er geen directe relatie tussen het plan en de uitvoering bestaat. Er is een grote vrijheid voor de betrokkenen want deze kunnen het beleid op een eigen manier interpreteren (Korthals Altes 1995).

De laatste vorm van doorwerking is een wijze van doorwerking waar geen sprake is van directe maatregelen of voorschriften voor de lagere overheden zogenaamde indirecte doorwerking. Door middel van subsidies, voorlichting en convenanten kunnen de wensen van het rijk door de lagere overheden in hun beleid worden geïmplementeerd. Een voorbeeld is de campagne die rond Oud en Nieuw over vuurwerk wordt opgestart. Er zijn geen directe maatregelen in wetten opgenomen die zeggen dat er veilig met vuurwerk moet worden omgegaan maar door de voorlichtingscampagne houdt iedereen rekening met de gevaren van vuurwerk.

4. Beleidsinstrumenten en beleidsmiddelen

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk zijn de begrippen sturing en doorwerking beschreven. De beleidsinstrumenten en -middelen die de verschillende overheden kunnen gebruiken om doorwerking daadwerkelijk te realiseren zullen in dit hoofdstuk worden beschreven. In figuur 4 is een overzicht van de verschillende schaalniveaus en de daarbij behorende plannen weergegeven. De wijze waarop de rijksoverheid doorwerking kan realiseren wordt beschreven in paragraaf 4.2.

De provincie heeft een belangrijke taak in de doorwerking van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid aangezien gemeentelijke plannen door de provincie worden getoetst aan zowel het provinciaal beleid als het rijksbeleid. De provincie mag als dé schakel worden gezien tussen het rijk en de gemeente. In paragraaf 4.3. worden de beleidsmiddelen van de provincie besproken. De laatste paragraaf van dit hoofdstuk heeft betrekking op de beleidsinstrumenten en -middelen die de gemeente tot zijn beschikking heeft om rijksbeleid vorm te geven binnen hun grondgebied.

Schaalniveaus in plannen

Nationaal beleid

Nota Ruimte

Provinciaal beleid

Streekplan

Regionaal beleid

Regionaal structuurplan (intergemeentelijk)

Gemeentelijk beleid

Gemeentelijk structuurplan of –visie

Gemeentelijk beleid specifieke locatie

Bestemmingsplan

Bouwplan

Plan voor een bouwwerk of complex

Figuur 4: Schaalniveaus plannen
(ERO 1999b)

4.2 Rijksoverheid

4.2.1 Wet op de Ruimtelijke Ordening

In 1965 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht geworden. Er zijn diverse wijzigingen in deze doorgevoerd. Al deze veranderingen heeft de Tweede Kamer doen besluiten om de gehele wet te herzien. De wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is momenteel in procedure.

De taken van de overheid alsook de rechten en plichten van de burgers ten aanzien van de inrichting van de omgeving is geregeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De Wet op de Ruimtelijke Ordening is van belang voor de overheid (verplichtingen) maar ook voor de rechtsbescherming van de burgers aangezien de bezwaarmogelijkheden zijn geregeld in deze wet.

Op dit moment zijn er in de Wet op de Ruimtelijke Ordening voornamelijk procedurele aspecten en vrijstellingsmogelijkheden opgenomen. Er zijn geen voorschriften ten aanzien van duurzaamheidsaspecten terug te vinden in de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dit kan worden verklaard uit het feit dat de wet afkomstig is uit 1965 en op dat moment duurzaamheid nog niet als een speerpunt werd gezien.

Door de Tweede Kamer is op 23 mei 2003 een voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke Ordening ingediend. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening zal naar verwachting begin 2007 inwerking treden. Door deze nieuwe wet ontstaat er een compact geheel van regels en maatregelen voor de ruimtelijke ordening. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om beleid voor duurzame leefomgeving planologisch mogelijk te maken en te normeren.

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening is eenvoudig van aard en kent een duidelijke verdeling tussen de verschillende bestuursniveaus. Doorwerking kan dan beter worden gereguleerd alsook de verkorting van diverse procedures. Het wetsvoorstel geeft het bestemmingsplan door middel van een aantal maatregelen (zie figuur 5) een centrale plaats in de ruimtelijke ordening (Ministerie VROM 2005).

Maatregelen versterking positie bestemmingsplan:

- Verplichte vaststelling van bestemmingsplannen voor het gehele gemeentelijke grondgebied;
- Integratie van de leefmilieuverordening en het stadsvernieuwingsplan in het bestemmingsplan;
- Verbetering van de uitvoeringsgerichtheid door het mogelijk te maken dat een bestemmingsplanbesluit wordt gekoppeld aan voor de realisering daarvan noodzakelijke andere besluiten (coördinatieplicht);
- Sterke vereenvoudiging en verkorting van de procedure om bestemmingsplannen te maken zodat de veelvuldige toegepaste buitenplanse vrijstelling overbodig wordt;
- Buitenplanse vrijstellingen beperken tot gevallen van geringe planologische betekenis (kruimellijst);
- Bestemmingsplannen ouder dan 10 jaar worden bevroren, waardoor gemeenten geen vergunningen meer af kunnen geven, mogelijkheid tot ontheffing door provincie;
- Iedereen kan bij de gemeenteraad een verzoek tot herziening van het bestemmingsplan indienen;
- Gemeenten doen jaarlijks verslag van hun ruimtelijk beleid.

Figuur 5: Maatregelen bestemmingsplan (Ministerie VROM 2005)

De nieuwe Wet ruimtelijke ordening biedt betere mogelijkheden om ruimtelijk relevante milieukwaliteitseisen op te nemen in een bestemmingsplan. Hierbij moet worden gedacht aan maatregelen ten aanzien van gezondheid en veiligheid van mensen, milieueisen over stank en geluid, waterbeheer, natuur, energie en ecologie. Deze nieuwe wet biedt de gemeenten mogelijkheden maar worden niet verplicht (Bouwens & Hemert 2004).

4.2.2 Nationaal Milieubeleidsplan

Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 is genaamd 'Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid'. De basis voor dit plan is gebaseerd op de wens van de mens om te overleven, gezond en veilig maar voornamelijk zinvol te leven. Het duurzame leven heeft als uitgangspunt het besef dat de mens niet de enige gebruiker van de aarde is maar dat ook plant en dier een belangrijke rol spelen.

Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 mag dan ook als de basis worden gezien voor het centraal stellen van het begrip duurzaamheid binnen het milieubeleid en de reikwijdte daarvan. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 wordt het volgende beeld geschetst van de situatie over 30 jaar *'De bodem, het water en de lucht in de leefomgeving, maar ook het voedsel, de producten en het drinkwater zijn zo gezond en veilig, dat de mens slechts een verwaarloosbaar risico loopt daarvan ziek te worden of daaraan dood te gaan. Het risico van zware ongevallen is zo laag mogelijk en is in ieder geval maatschappelijk aanvaard'*. Om dit geschetste beeld daadwerkelijk te bereiken moet het beleid hierop zijn gericht.

Het Nationaal Milieubeleidsplan 4 geeft geen concrete maatregelen die betrekking hebben op duurzame stedenbouw. In dit beleidsplan worden algemene randvoorwaarden gegeven die tot doel hebben een transitie naar een duurzame energiehuishouding, duurzaam gebruik, duurzame landbouw, externe veiligheid en stoffen te bewerkstellingen. Dit beleidsplan wordt beschouwd als een eerste handreiking voor lagere overheden of maatschappelijke instanties om een duurzame ontwikkeling van de maatschappij te bevorderen. Er zijn een aantal integrale oplossingen ontwikkeld die het proces van verbeteren van de duurzame samenleving beogen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2001).

4.2.3 Overige beleidsmiddelen

Het rijk kan ook met het beleidsmiddel concrete beleidsbeslissing duurzame stedenbouw stimuleren aangezien concrete beleidsbeslissingen bindend zijn voor provincie en gemeente. Naast genoemde algemene wetten en regels kan de rijksoverheid met een Planologische Kernbeslissing (PKB) als beleidsmiddel duurzame stedenbouw bevorderen. De PKB is van belang voor het nationaal ruimtelijk beleid en doorloopt een procedure waarbij inspraak en overleg met lagere overheden belangrijk is. De beleidsmiddelen waarover het rijk verder beschikt om duurzame stedenbouw te bevorderen zijn structuurschetsen, structuurschema's en beleidsnotities beleid invoeren. (Voogd 1996).

De overheid kan verder door middel van indirecte doorwerking ook een doel bereiken. Hierbij moet worden gedacht aan afspraken / convenanten, financiële prikkels en voorlichting.

4.3 Provincie

4.3.1 Streekplan

De provincie is een belangrijke schakel tussen het rijk en de gemeente, met een belangrijk rol voor het streekplan. Een streekplan heeft de volgende functies:

- Ruimtelijke ontwikkelingsplan voor de regio;
- Toetsingskader voor het gemeentelijk beleid;
- Integratiekader voor het sector beleid op ruimtelijk gebied dat in de provincie op verschillende terreinen wordt gevoerd en het rijks- en gemeentelijk beleid.

Het streekplan geeft in feite het (toekomstig) gebruik van gronden en functies aan van gronden binnen de provincie (Voogd 1996).

In provincie Fryslân is het geldende streekplan afkomstig uit 1994, momenteel wordt er gewerkt aan herziening van dit plan. Het voorontwerp Streekplan Fryslân 2006 is 19 april 2005 door Gedeputeerde Staten van Fryslân vastgesteld. Het geldende streekplan gaat niet expliciet in op aspecten als duurzame stedenbouw dan wel duurzaam bouwen. De thema's opgenomen in het streekplan hebben echter wel een relatie met duurzame stedenbouw ondanks dat het niet als zodanig wordt benoemd.

In het streekplan is een duidelijke visie opgenomen over de manier waarop er doorwerking van het beleid dient plaats te vinden. Het provinciaal beleid ten aanzien van de ruimtelijke ordening is verwoord in de Handleiding Gemeentelijke Plannen. Hierin zijn de algemene lijnen weergegeven met voldoende vrijheid voor de gemeente om hun eigen beleid vast te stellen (Provinciale Staten van Fryslân 1994). Het voorontwerp Streekplan Fryslân 2006 heeft de titel 'Om de kwaliteit fan de romte' gekregen, dit is ook het centrale uitgangspunt (zie figuur 6).

Bij de ontwikkeling van de ruimtelijke inrichting wordt er gestreefd naar een duurzame ontwikkeling. Dit wordt ook duidelijk in het centrale uitgangspunt van het voorontwerp streekplan beschreven aangezien er gesproken wordt over het ontwikkelen van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde.

Uitgangspunt voorontwerp Streekplan Fryslân 2006

Het centrale uitgangspunt van het ontwikkelingsgerichte ruimtelijke beleid is gekozen voor een ondeelbaar Fryslân met ruimtelijke kwaliteit. Een ondeelbaar Fryslân benadrukt dat stad en platteland elkaar nodig hebben en elkaar ondersteunen. Een Fryslân met ruimtelijke kwaliteit benadrukt het bovenlokale belang bij het instandhouden en verder ontwikkelen van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de ruimte. Het gaat daarbij om het instandhouden en verder ontwikkelen van de landschappelijke kwaliteiten van Fryslân.

Figuur 6: Uitgangspunt voorontwerp Streekplan Fryslân 2006 (Gedeputeerde Staten 2005)

De provincie Fryslân sluit met dit centrale uitgangspunt aan bij de omschrijving van duurzame stedenbouw van onderhavig onderzoek. Het streven van het beleid, opgenomen in het voorontwerp Streekplan Fryslân 2006, is gebaseerd op de beschrijving van duurzame ontwikkeling zoals door de Brundtlandcommissie is opgesteld. Het voorontwerp Streekplan Fryslân 2006 is opgebouwd uit verschillende thema's. Ook de verschillende thema's van duurzame stedenbouw⁶ zijn hierin terug te vinden. Verder zijn de volgende thema's beschreven met daarbij de wijze waarop doorwerking in het ruimtelijk beleid plaatsvindt wonen, werken, netwerken, landbouw, recreatie & toerisme, landschap, cultuurhistorie, bodem en kustverdediging. Het uitgangspunt van het voorontwerp Streekplan Fryslân 2006 met betrekking tot doorwerking is als volgt gedefinieerd '*lokaal wat kan, provinciaal wat moet*'. Ondanks dat het (voorontwerp) streekplan niet een document is waar harde eisen in zijn opgenomen is per thema duidelijk aangegeven wat van de gemeenten wordt verwacht (Gedeputeerde Staten 2005).

4.3.2 Overige beleidsmiddelen

Naast het streekplan heeft de provincie Fryslân nog een aantal andere beleidsmiddelen ontwikkeld die bij de ontwikkeling van nieuwe plannen gebruikt (kunnen) worden. Belangrijk bij duurzame stedenbouw is dat de huidige situatie van de bodem, het landschap of het aanwezige water zoveel als mogelijk in stand wordt gehouden of onderdeel gaat uitmaken van het te realiseren plan.

Door de provincie Fryslân zijn de volgende kaarten ontwikkeld die hierin een belangrijke rol spelen:

- Bodemverontreiniging;
- Cultuurhistorische kaart (FAMKE);
- Digitale natuuratlas Fryslân;
- Risicokaart;
- Stilte- en grondwaterbeschermingsgebieden;
- Sociale atlas.

In het (voorontwerp) Streekplan Fryslân 2006 zijn verschillende thema's opgenomen die betrekking hebben op duurzame stedenbouw. De provincie is voornemens om binnen een aantal thema's subsidie te verlenen. De provincie wil in de toekomst dan ook het beleidsmiddel subsidie toepassen om duurzame stedenbouw te bevorderen.

4.4 Gemeente

4.4.1 Het bestemmingsplan

Voor de ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het belangrijkste beleidsmiddel waar de burger invloed op kan hebben en waar zowel de burger als de overheid zich aan dient te houden. Het bestemmingsplan staat tussen de beleidsplannen van de hogere overheden en de bouwplannen van de inwoners van gemeenten. Een bouwvergunning is gekoppeld aan de voorschriften van het bestemmingsplan aangezien een bouwaanvraag geweigerd dient te worden indien deze niet passend is binnen de voorschriften van het bestemmingsplan⁷.

⁶ Zie paragraaf 2.3.2

⁷ Zie artikel 44, lid 1, sub c Woningwet

In het bestemmingsplan is het ruimtelijke beleid van de gemeente door het bevoegd orgaan, de gemeenteraad, juridisch vastgelegd. Tevens worden beleidsaspecten van hogere overheden in het bestemmingsplan opgenomen.

Aan het bestemmingsplan zijn het stedenbouwkundig plan en het programma van eisen gekoppeld. Vaak ligt het stedenbouwkundig plan en het programma van eisen ten grondslag aan het bestemmingsplan maar dit is niet noodzakelijk. In het stedenbouwkundig plan en het programma van eisen staan de uitgangspunten, kaders en ambities voor het plangebied die juridisch worden vertaald in het bestemmingsplan (Bro 1999b).

In het programma van eisen worden de uitgangspunten ten aanzien van de ruimtelijke-functionele inrichting, financieel-economische aspecten gesteld. Ook kunnen in het programma van eisen uitgangspunten ten aanzien van duurzaamheidsaspecten worden opgenomen. In het stedenbouwkundig plan wordt hier dan rekening mee gehouden, te denken valt aan goede bereikbaarheid door het langzame verkeer alsmede het openbaar vervoer (VROM 2005). Duurzaamheidsaspecten zullen in een vroeg stadium meegenomen moeten worden. Indien er bij het stedenbouwkundig plan niet of onvoldoende rekening is gehouden met de duurzaamheidsaspecten is het nagenoeg niet mogelijk om bij de verdere procedure van de vaststelling en goedkeuring van het bestemmingsplan deze aspecten alsnog onderdeel van het plan te laten worden.

Voorafgaand aan de juridische vertaling van het programma van eisen vindt er onderzoek plaats⁸. Het bestemmingsplan kan in deze fase een bijdrage leveren aan de toepassing van duurzame stedenbouw. Er zal dan onderzoek gedaan moeten worden naar de bodemsituatie, de waterhuishouding, de energiehuishouding, de mobiliteitsbeperking en de landschappelijke en ecologische kwaliteiten. Hierbij dient opgemerkt te worden dat deze aspecten de plangrens kunnen overschrijden (Bro 1999b). Uit het vorenstaande blijkt dat duurzaamheidsaspecten in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming meegenomen dienen te worden. Het programma van eisen en het stedenbouwkundig plan zijn in dit stadium dé instrumenten om duurzame stedenbouw vorm te geven.

Het bestemmingsplan bestaat uit drie onderdelen de toelichting, plankaart en planvoorschriften⁹. Een onderdeel van de planvoorschriften is de beschrijving in hoofdlijnen (b.i.h.). De toelichting heeft geen rechtskracht maar vormt de basis voor de voorschriften en plankaart. Het heeft, zoals de titel doet vermoeden, een toelichtende functie (van Zundert 1996). Dit betekent dat duurzame stedenbouw in de planvoorschriften (inclusief b.i.h) en op de plankaart van een bestemmingsplan verankerd dienen te worden. Deze onderdelen zijn de juridische basis van het bestemmingplan.

In tegenstelling tot milieuregelgeving, waarin is geregeld dat een aantal milieuaspecten in het bestemmingsplan moeten worden opgenomen, is dit bij duurzaamheidsaspecten niet het geval. Dit betekent dat gemeenten een grote beleidsvrijheid hebben op dit gebied, tenzij er in het provinciaal beleid duurzaamheidsaspecten zijn opgenomen (BRO 1999b). Het gevolg hiervan is dat gemeenten elk op een eigen manier al dan niet vorm geven aan duurzame stedenbouw. De duurzaamheidsaspecten die opgenomen kunnen worden in het bestemmingsplan zijn weergegeven in figuur 7.

⁸ Zie artikel 9, lid 1 Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Potter & Manschot 2004)

⁹ Zie artikel 10, lid 1 Wet op de Ruimtelijke Ordening (Potter & Manschot 2004)

Duurzaamheidsaspecten:

- Flora en fauna
- Landschap en bodem
- Watersystemen
- Verkeerssystemen
- Energiesystemen
- Huishoudelijk afval
- Woon- en leefmilieu
- Ruimtegebruik

De beschrijving in hoofdlijnen kan kwaliteits- en kwantiteitseisen aangeven waaraan voldaan moet worden. Als dergelijke eisen worden opgenomen moet de functie van deze eisen aantoonbaar zijn. De kwaliteits- en kwantiteitseisen hebben de volgende functies:

- Normatieve; voor de verordening- en toetsingsfunctie van het plan;
- Een in beginsel niet-normatieve; voor de afstemmings- of uitvoeringsfunctie (de Vries 1994, p.273).

Figuur 7: Duurzaamheidsaspecten in een bestemmingsplan (Bro 1999a)

De beschrijving in hoofdlijnen is dan ook het meest geschikte middel om duurzaamheidsaspecten in het bestemmingsplan op te nemen. Tevens moet de beschrijving in hoofdlijnen een zekere mate van ruimtelijke relevantie bevatten¹⁰. Duurzaamheidsaspecten moeten een verband hebben met de functie die aan de grond is toegekend (BRO 1999b). Naast de mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt om duurzame stedenbouw te bevorderen moet er ook rekening worden gehouden met de handhaafbaarheid van dergelijke voorschriften, dus duurzaamheidsaspecten zullen begrensd moeten worden zodat er een bepaalde norm aanwezig is (BRO 1999b).

4.4.2 Overige beleidsinstrumenten en - middelen

In paragraaf 2.3.2 zijn verschillende thema's die met duurzame stedenbouw samenhangen beschreven. Deze thema's kunnen binnen de gemeentelijke beleidsinstrumenten vorm krijgen. Per thema wordt zal worden aangegeven welke beleidsmiddelen de gemeente kan hanteren om het thema vorm te geven.

Het eerste thema (water) is door de rijksoverheid vorm gegeven in de Startovereenkomst Waterbeleid 21^e eeuw (2002) met de bijbehorende beleidsmiddelen watertoets, Integraal waterplan en waterkansenkaart. De verantwoordelijkheid voor het toepassen van deze beleidsmiddelen is bij de gemeente gelegen. Veelal zullen de betreffende waterschappen om advies worden gevraagd.

Bij het thema energie is de gemeente ook verantwoordelijkheid voor de intensivering van het CO₂-beleid. De te gebruiken beleidsmiddelen zijn Energievisie, EnergiePrestatie op Locatie, Besluit Aanleg Energie Infrastructuur en Klimaatconvenant.

Het thema verkeer heeft betrekking op de mobiliteit en daarmee invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Wanneer er geen voorzieningen voor het openbaar vervoer in de nabijheid aanwezig zijn is de mobiliteit hoger en dit deze als negatief ervaren. De beleidsmiddelen die bruikbaar zijn om het verkeer in de hand te houden zijn Vervoersprestatie op Locatie en Duurzaam veilig.

¹⁰ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 juni 1998, AB 1998, 338, IJ-oefers Amsterdam

In het thema natuur is de regelgeving opgenomen in de Flora- en Faunawet. Deze wet is gebaseerd op de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Door middel van de Flora- en Faunawet worden planten en dieren beschermd bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden. De beleidsmiddelen die hierbij horen zijn biodiversiteitplan en de natuurtoets. Ook moet er bij de ontwikkeling van nieuwe gebieden rekening worden gehouden met de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Meervoudig ruimtegebruik is niet specifiek als thema in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw opgenomen maar mag ook als een thema van duurzame stedenbouw worden beschouwd. Voor dit thema geldt dat inbreiding gaat voor uitbreiding en dat functiemenging binnen wijken zeer belangrijk is voor zowel de leefbaarheid als de veiligheid. De hierop betrekking hebbende regelgeving is Innovatie Programma Stedelijke Vernieuwing (IPSV) en de Stad & Milieu aanpak.

Afgezien van de thema's die betrekking hebben op duurzame stedenbouw zijn er nog een aantal beleidsmiddelen die van belang zijn bij de ontwikkeling van gebieden en waarover de gemeente kan (moet) beschikken. Dit is een gemeentelijke geluidsnota (incl. geluidsniveaukaart) waar de gemeenten de vrijheid wordt geboden om gebruik te maken van een hogere grenswaarde. De VNG Publicatie 'Bedrijven en Milieuzonering' wordt als basis voor de bedrijfscategorieën in bestemmingsplannen gebruikt en geeft een indicatieve afstand aan tussen bedrijf en woongebied welke als acceptabel wordt beschouwd (Hemert 2004).

Ook worden bouwplannen door de gemeente getoetst aan het Bouwbesluit. In het Bouwbesluit zijn voorschriften met betrekking tot de constructie, veiligheid, gezondheid, energie en milieu vastgelegd. Een uitgangspunt van het Bouwbesluit is dat het energiegebruik moet worden tot een energieprestatiecoëfficiënt (EPC) van maximaal 1,0 (per 1 januari 2006 0,8). De gemeente beschikt ook over een gemeentelijke bouwverordening waarin aspecten als stedenbouwkundige voorschriften, gebruiks- en sloopvoorschriften zijn voorgeschreven (Ministerie VROM 2005).

5. Duurzame stedenbouw in de praktijk

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is het theoretisch kader van dit onderzoek weergegeven. Dit hoofdstuk beschrijft praktijkervaringen met duurzame stedenbouw en doorwerking. Hiermee wordt een beeld gekregen van projecten die met het principe van duurzame stedenbouw zijn/worden ontwikkeld. In paragraaf 5.2 worden de voorbeeldprojecten het plan Kanaalzone Apeldoorn, EVA-Lanxmeer in Culemborg en de Hutten in Ulft nader uitgewerkt. Het plan Kanaalzone en EVA-Lanxmeer zijn ontwikkeld uitgaande van het bestaande landschap. De Hutten is een herstructureringsplan van een industrie gebied.

Zoals eerder al is aangegeven¹¹ kan duurzame stedenbouw met een aantal maatregelen worden gerealiseerd. Deze maatregelen zijn gerubriceerd onder de thema's water, natuur, verkeer, leefbaarheid en energie. Bij de beschrijving van de projecten worden de ervaringen met deze thema's weergegeven.

Meervoudig ruimtegebruik wordt, uitgaande van de vele definities, niet als een aspect voor duurzame stedenbouw beschouwd. Echter veel aspecten van duurzame stedenbouw hebben hier wel betrekking op. Meervoudig ruimtegebruik maakt voor dit onderzoek dan ook een onderdeel uit van duurzame stedenbouw en zal ook bij de beschrijving van de projecten betrokken.

Gedurende de ontwikkeling van deze en niet beschreven projecten¹² zijn leerpunten op het gebied van duurzame stedenbouw naar voren gekomen. Enkele daarvan zijn beschreven in figuur 8. In paragraaf 5.3 worden de ervaringen van een aantal Friese gemeenten met duurzame stedenbouw beschreven. Ingezoomd is op de gemeente Kollumerland c.a. Het gaat hier om een kleine gemeente die duurzame stedenbouw heeft gecombineerd met onder andere duurzaam bouwen en het werkboek Duurzaam Omgeven heeft opgesteld.

Om een beeld te krijgen van de ervaringen met duurzame stedenbouw in de provincie Fryslân is aan alle gemeenten (31) een enquête gestuurd (bijlage A). Door 12 gemeenten is de enquête ingevuld geretourneerd. De resultaten van deze enquête hebben geresulteerd in een achttal stellingen (bijlage B) waar met stedenbouwkundigen van BugelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk over is gesproken. De gehele uitwerking van beide gesprekken is terug te vinden in respectievelijk bijlage C en D.

¹¹ Zie paragraaf 2.3.2

¹² Project 'werken aan de hunze' in Groningen, Klarbeek in Epe, Leidsche Rijn in Utrecht

5.2 *Praktijkvoorbeelden duurzame stedenbouw*

Duurzame stedenbouw begint bij de ontwikkeling van een plan van eisen samen met een stedenbouwkundig plan. De ontwikkeling van een wijk op basis van het concept van duurzame stedenbouw heeft als uitgangspunt de bestaande situatie met de daarbij behorende karakteristieken. Dit betekent bijvoorbeeld dat het hele gebied niet wordt geëgaliseerd en dat er vanuit een nieuwe situatie een ontwikkeling zal plaatsvinden, maar dat er met respect voor de aanwezige structurelementen een ontwerp zal worden gemaakt. De structurelementen zijn de uitgangspunten voor het stedenbouwkundig ontwerp van het gebied.

In het te ontwikkelen gebied blijft de geschiedenis bestaan en het gebied beschikt direct over kenmerken als water of reliëf. Dus de aanwezige kwaliteiten gaan niet verloren. Een voorbeeld van een project waar de inrichting op basis van duurzame stedenbouw is ontwikkeld is het plan Kanaalzone Apeldoorn. De inrichting van dit plan wordt bepaald door de loop van het Apeldoorns kanaal en de oude sprengen Grift, Kayersbeek en Zwaanspreng.

Er worden in het plan Kanaalzone een aantal doelen nagestreefd die kenmerkend zijn voor duurzame stedenbouw zoals het ontwikkelen van een plan met respect en behoud van de geschiedenis, verbeteren van de natuurkwaliteit uitgaande van de bestaande situatie, verbetering van de bereikbaarheid van de (binnen)stad voor zowel de auto's als de fietsers, afwisselen woon- en werkgebied, goede voorzieningen en een duurzaam gebied. Ook is de mogelijkheid van meervoudig ruimtegebruik belangrijk voor de ontwikkeling van dit plan geweest (Gemeente Apeldoorn 2005, ministerie VROM 2003).

Leermomenten voorbeeldprojecten

- Geologische en morfologische verschillen kunnen leiden tot een afwisselend ingerichte omgeving
- Door met dergelijke verschillen rekening te houden, ontstaan er meer mogelijkheden voor natuur en duurzaam waterbeheer
- Cultuurhistorie geeft karakter aan een gebied
- Water in de stad biedt aanknopingspunten voor duurzaam waterbeheer op alle niveaus
- Bestaande en vroegere waterlopen kunnen het raamwerk van een stedenbouwkundig plan bepalen en drager zijn van groen, natuur en verkeer
- Betrokkenheid en functiemenging leiden tot duurzaamheid

Figuur 8: Leermomenten voorbeeldprojecten (Ministerie VROM 2003)

De infrastructuur is op een zodanige manier ingepast in de natuur dat de aanwezige ecologie blijft bestaan en waar mogelijk wordt gestimuleerd. De loop van het kanaal is een van de belangrijkste elementen waar rekening mee wordt gehouden. Door de verkeersstromen van het snelle en langzame verkeer te scheiden kan, met respect voor de bestaande structuur, de infrastructuur worden ontwikkeld. Op de ene oever worden voorzieningen voor het langzame verkeer gerealiseerd terwijl op de andere zijde de voorzieningen voor het gemotoriseerde verkeer worden getroffen. Op deze manier kunnen de oevers van het Apeldoorns kanaal zich op een natuurlijke manier ontwikkelen. Het water in de wijk heeft een structurend karakter.

Naast het feit dat het aanwezige water als basis voor de inrichting van de wijk een zeer belangrijke functie heeft gehad en nog heeft, draagt de aanwezigheid van het water ook bij aan de leefbaarheid van de wijk aangezien langs de oevers groen aanwezig is en water staat voor ruimte en openheid.

Het combineren van verschillende functies in één gebouw geeft invulling aan het principe van meervoudig ruimtegebruik, een van de thema's van duurzame stedenbouw. De combinatie van functies als wonen en werken resulteert in minder mobiliteit. Dus door een intensivering van het gebruik van gebouwen en extensivering van de groene ruimte ontstaat er een wijk waar de leefbaarheid als positief wordt ervaren (Gemeente Apeldoorn 2005, ministerie VROM 2003).

Het plan EVA-Lanxmeer in Culemborg is ook een wijk die is ontworpen met als uitgangspunt de bestaande landschappelijke situatie. Deze wijk is ontwikkeld door het Ecologisch Centrum voor Educatie, Voorlichting en Advies (EVA) en de gemeente Culemborg. EVA is een stichting die is opgericht met als doel het bevorderen van integrale en duurzame stedenbouw. Deze samenwerking heeft geresulteerd in de ontwikkeling van de wijk Lanxmeer in een grondwaterbeschermingsgebied.

In dit plan zijn hoge eisen gesteld aan ecologische duurzaamheid (water, energie en materiaalgebruik) maar ook aan de sociale, landschappelijke, economische en culturele duurzaamheid (ministerie VROM 2003). Bij de ontwikkeling van het project zijn drie aspecten geweest die een grote invloed hebben uitgeoefend op de latere realisatie van de wijk. De (toekomstige) bewoners hebben op de woningen en de woonomgeving invloed kunnen uitoefenen. Ten tweede is veel aandacht besteed aan een milieubewuste inrichting. Als laatste is de organisatie en beheer van de openbare ruimte een belangrijk aspect geweest. De invloeden van deze drie aspecten zijn de basis geweest voor de ontwikkeling van het gebied en zijn terug te vinden in het stedenbouwkundig plan, de architectuur en technische oplossingen.

Zeer bijzonder aan deze wijk is de ligging binnen een grondwaterbeschermingsgebied. Voor het ontwikkelen van de wijk op deze bijzondere locatie is ontheffing verleend van het principe dat er niet gebouwd mag worden in de 25-jaarszone, omdat er een groot pakket aan milieumaatregelen verbonden zijn aan de ontwikkeling van de wijk. Door deze bijzondere ligging en de inpassing van de landschappelijke elementen, te weten de aanwezige bebouwing, een oude rivierbedding en archeologische vindplaatsen, was het niet mogelijk om een hoge bebouwingsdichtheid te realiseren. Dit heeft geresulteerd in meervoudig ruimtegebruik. Enkele voorbeelden hiervan zijn een combinatie van wonen en werken, de functie van het openbaar groen is zowel recreatief als ecologisch.

Ook in deze wijk wordt getracht een zo laag mogelijk energiegebruik te realiseren. In eerste instantie is getracht om een autarkische wijk te ontwikkelen. Er is echter gebleken dat dit niet mogelijk is en deze doelstelling is bij gesteld tot het realiseren van twintig autarkische woningen (totaal 244 woningen).

Duurzame stedenbouw is in deze wijk op een herkenbare wijze divers toegepast. De bewoners tekenen bij koop / huur van een woning een gedragsovereenkomst waarin is gesteld dat de bewoners zich milieuvriendelijk moeten gedragen. Dit komt tot uiting in het niet lozen van vervuilende stoffen in het riool en het parkeren van de auto op de centrale parkeerplaats. Bij het ontwerp van de wijk zijn de aanwezige landschappelijke elementen als uitgangspunt genomen. Door de woningen op de hoger gelegen delen te realiseren is het aanwezige reliëf duidelijk zichtbaar en blijven de landschappelijke waarden in tact.

Natuurlijk is water zeer belangrijk in dit gebied en maatregelen als het terugdringen van het gebruik van leidingwater, het beperken van de hoeveelheid afvalwater en het tegengaan van een versnelde afvoer van regenwater, moeten leiden tot een verantwoordt watergebruik. Ook is in het rioleringsstelsel rekening gehouden met gescheiden waterstromen te weten grijswater, zwartwater, hemelwater afkomstig van daken en hemelwater afkomstig van de bestrating. Om hemelwater via de bestrating op te kunnen vangen is gekozen voor smalle wegprofielen en de bestrating is gemaakt van lavasteen (BNSP/NVTL 2005).

Het project De Hutten in Ulft is een herstructureringsplan van twee verouderde bedrijventerreinen die worden herontwikkeld, te weten De Hutten Noord en de Hutten Zuid. Dit project is een landelijk voorbeeldproject voor het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik¹³ van het ministerie van VROM (Gemeente Gendringen 2005, ministerie VROM 2003)

De herstructurering is opgezet na het vertrek van metaalbedrijven waardoor er bedrijfsgebouwen leeg kwamen te staan. Het cultuurhistorisch erfgoed is de basis voor de herstructurering. Het gebied is ontwikkeld met de gedachte om de bestaande industriële bouwwerken te behouden (Gemeente Gendringen 2005).

Voor de herstructurering van de wijken De Hutten Noord en De Hutten Zuid is bewust een onderscheid tussen beide gemaakt bij het stedenbouwkundig plan. Er is gekozen voor deze tweedeling aangezien in De Hutten Noord het industrieel erfgoed als karakteristiek voor de omgeving wordt beschouwd. De industriële monumenten krijgen een nieuwe functie zoals museum, bibliotheek of woning. Dit resulteert in een wijk waar de historische gebouwen een nieuwe functie hebben gekregen met behoud van het oorspronkelijke karakter van het gebied.

Ook de Oude IJssel wordt betrokken bij de ontwikkeling van het gebied. Zo krijgt de Oude IJssel en haar oevers de functie van een ecologische verbingszone. De ruimte die ontstaat door het slopen van enkele gebouwen wordt ingericht voor natuurontwikkeling zodat er een relatie ontstaat met de Oude IJssel. Het aspect verkeer, vooral de parkeermogelijkheden, hebben speciale aandacht gekregen bij de herstructurering in De Hutten Noord. Een voormalige fabriekshal zal worden gebruikt als parkeergarage met als doel om 'blikvervuiling' in de wijk te weren.

De aanwezige gebouwen in De Hutten Zuid zijn minder waardevol en maken daarom plaats voor nieuwbouw. Het thema van deze wijk is 'samenhang', maar ook meervoudig ruimtegebruik is een belangrijk onderdeel van de wijk. De nieuwe woningen worden compact gebouwd zodat er kansen ontstaan voor energiezuinig bouwen, integraal waterbeheer en natuurontwikkeling, allemaal aspecten die behoren bij duurzame stedenbouw.

Bij de ontwikkeling van beide wijken is duurzame ruimtelijke ontwikkeling het uitgangspunt geweest. Ook is er een water- en energievisie opgesteld. De maatregelen die zijn genomen om het watergebruik en -verbruik te reduceren zijn:

- Het verlagen van de vraag naar drinkwater;
- Aanbrengen van voorzieningen voor het huiselijk gebruik van het afstromende water;
- Vertragen van de afvoer van het hemelwater naar het oppervlaktewater door infiltratie in de bodem, dus weinig verharding aanbrengen.

¹³ Het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik heeft als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit door zorgvuldiger en intensiever ruimtegebruik (www.dubo-centrum.nl)

Het energieverbruik moet worden gereduceerd door de maatregelen die zijn opgenomen in de energievisie. Om dit te bewerkstelligen wordt er zongericht verkaveld, de woningen worden compact gebouwd en worden er zonnecollectoren en fotovoltaïsche cellen gebruikt. Per wijk wordt gekozen voor de meest optimale combinatie van maatregelen (BNSP/NVTL 2005).

5.3 Duurzame stedenbouw in de provincie Fryslân

5.3.1 Duurzame stedenbouw in Kollumerland.

De gemeente Kollumerland c.a. heeft bij het opstellen van het bestemmingsplan Oudwoude partiële herziening aandacht geschonken aan duurzame stedenbouw. De partiële herziening bestemmingsplan Oudwoude is een pilot project voor de aanpak van knelpunten in kleinere gemeenten ten aanzien van woningbouw waar de provincie Fryslân onderzoek naar doet. Het doel van deze pilot is de realisatie van een aantal woningen waarbij de actoren gemeente Kollumerland c.a., Ferieniging Lytse Doarpen, Dorpsbelang Oudwoude en de Woningstichting Kollumerland intensief samen werken. Uitgangspunten van de pilot zijn multifunctionaliteit (levensloopbestendige woningen), omgevingskwaliteit en herstructurering.

Water en de bodem zijn twee aspecten die invloed hebben op de inrichting van het gebied. De grond moet worden opgehoogd en dit zal worden gedaan met de grond die vrijkomt uit de gebieden waar water wordt gerealiseerd, het zogenaamde gesloten grondbalans principe. Ook het onderhoud van de watergangen heeft veel aandacht gekregen. Door de gemeente zullen privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt over dit onderhoud. Als laatste zal er aandacht worden geschonken aan de materiaal keuze. Dit om te voorkomen dat er uitloging of verontreiniging ontstaat.

De gemeente Kollumerland c.a. beschikt ook over een werkboek Duurzaam Omgeven. Het werkboek heeft als doel *'een verbinding te leggen tussen het beleid en de ambities van de gemeente Kollumerland c.a. voor duurzaam omgeven en activiteiten in de praktijk van de planontwikkeling en het beheer'* (Gemeente Kollumerland c.a. 2004).

In dit werkboek worden de ambities van de gemeente in projecten vertaald en de maatregelen uit de Nationale pakketten krijgen vorm. Het werkboek is door de gemeenteraad in december 2004 vastgesteld en is een hulpmiddel voor de medewerkers van de gemeente.

De gemeente Kollumerland c.a. heeft zich de volgende doelstelling gesteld met betrekking tot duurzaam omgeven *'bij elke locatieontwikkeling, herinrichting of (ver)bouw van gebouwen bij te dragen aan de duurzame ontwikkeling van de gemeente'*. Uit de doelstelling blijkt dat duurzaam omgeven bij de ontwikkeling van bouw-, bestemmings-, inbreidings- of uitbreidingsplannen aandacht heeft.

Ook bij de ontwikkeling van het werkboek is de gemeente Kollumerland c.a. tegen het probleem van de vele verschillende definities en interpretaties van duurzaam aangelopen. De gemeente heeft voor duurzaam omgeven dan ook de volgende definities vastgesteld:

- Duurzaam omgeven heeft betrekking op de inrichting en het beheer van de gemeente en omvat zodoende de disciplines woningbouw, utiliteitsbouw, grond-, weg- en waterbouw en stedenbouw;
- Duurzaam omgeven is primair gericht op het voorkomen van milieuschade en het bevorderen van een gezonde omgeving om in te wonen en te werken;
- De bijbehorende thema's zijn: groen, water, energie, materialen, mobiliteit en leefbaarheid;
- De Nationale pakketten Duurzaam Bouwen voor Woningbouw, Utiliteitsbouw, Grond-, Weg- en Waterbouw en Stedenbouw zijn uitgangspunt voor de uitwerking;
- Duurzaam omgeven beoogt een bijdrage te leveren aan de economische en sociale ontwikkeling van Kollumerland c.a.

Uit de bovenstaande definities blijkt, net als uit de doelstelling, dat de gemeente duurzaam omgeven in verschillende disciplines wil verankeren. Per thema heeft de gemeente aangegeven welke beleid erop van toepassing is, een checklist en enkele voorbeeldplannen (Gemeente Kollumerland c.a. 2004).

5.3.2 Uitkomsten enquête

Alle gemeenten in de provincie Fryslân zijn gevraagd om de enquête duurzame stedenbouw in de praktijk (bijlage A) in te vullen. Het doel van deze enquête is inzicht te krijgen in het gebruik van duurzame stedenbouw bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen. De enquête is aan 31 gemeenten gezonden en er zijn 12 ingevuld geretourneerd. Dit zijn de gemeenten Achtkarspelen, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Heerenveen, Kollumerland c.a., Menaldumadeel, Ooststellingwerf, Opsterland, Terschelling en Tytsjerkstradeel. De gemeente Ferwerderadiel heeft alleen de eerste drie vragen ingevuld want zij gebruiken de principes van duurzame stedenbouw niet bij de ontwikkeling van plannen aldus de medewerker van sector Grondgebied. Met de gemeente Leeuwarden en Het Bildt is gesproken over het gebruik van duurzame stedenbouw.

Gelet op de lage respons mogen de uitkomsten van de enquête niet als representatief voor de provincie worden beschouwd, maar geven wel een indicatie of het begrip duurzame stedenbouw leeft in het lokale beleid in de provincie. Uit de enquête is gebleken dat elke gemeente bekend is met het begrip duurzame stedenbouw door informatie van VROM, cursussen of het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw (NPDS). In de inleiding van de enquête is de definitie van duurzame stedenbouw weergegeven¹⁴. De vraag is gesteld in hoe verre deze begripsomschrijving het begrip duurzame stedenbouw dekt.

Uit de antwoorden is gebleken dat er verschillend over het begrip duurzame stedenbouw wordt gedacht. Zeven gemeenten kunnen zich vinden in de begripsomschrijving want *'duurzame stedenbouw omvat de kern van het begrip met de hoofdlijnen van de beoogde doelen (gemeente Dongeradeel)'* en *'duurzame stedenbouw is meer dan alleen passief gebruik van zonne-energie (gemeente Gaasterlân-Sleat)'*.

¹⁴ Zie paragraaf 2.3.1

Vijf gemeenten vinden de, voor dit onderzoek gekozen begripsomschrijving, niet voldoende om het begrip duurzame stedenbouw te kunnen dekken. De volgende aanmerkingen zijn gegeven. *'Duurzame stedenbouw is inderdaad een zeer ruim begrip en de begripsomschrijving van het NPDS is slechts een werkwijze en niet het recept (gemeente Achtkarspelen)'*. Een andere opmerking over de gebruikte begripsomschrijving is *'de begripsomschrijving van het NPDS is beter (gemeente Ooststellingwerf)'*.

Ten aanzien van deze opmerkingen kan worden gesteld dat de in dit onderzoek gebruikte begripsomschrijving deels is ontleend aan de begripsomschrijving uit het NPDS. Door de gemeente Achtkarspelen is terecht opgemerkt dat de begripsomschrijving in het NPDS slechts een werkwijze is, daarom wordt er in de begripsomschrijving verwezen naar gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde. Op deze manier wordt getracht aan te geven dat het niet alleen om de huidige waarden gaat maar ook de toekomst een belangrijke rol speelt. Een andere opmerking over de begripsomschrijving betrof *'het ontbreken van een verwijzing naar verkeer en dan met name het openbaar vervoer (gemeente Heerenveen)'*. De begripsomschrijving is kennelijk te abstract en maatregelen voor het verkeer (openbaar vervoer) dienen volgens enkele gemeenten bij de uitwerking van plannen worden betrokken. De gemeente Franekeradeel mist in de begripsomschrijving het waarom. Een begripsomschrijving is abstract en in de uitleg van de begripsomschrijving is het hoe en waarom weergegeven. Gelet op de verdeeldheid van de gemeenten kan worden gesteld dat een begripsomschrijving voor duurzame stedenbouw niet eenvoudig is.

Vraag drie heeft betrekking op het gebruik van duurzame stedenbouw bij de ontwikkeling van nieuwe plannen. Acht gemeenten ontwikkelen plannen volgens dit principe. Enkele voorbeelden van de bestemmingsplannen zijn de partiële herziening pilot Oudwoude (herstructurering), Oosterwolde Prandinga fase II en de Trije Terpen te Dokkum.

De gemeente Gaasterlân-Sleat maakt bij de ontwikkeling van haar plannen afwisselend gebruik van het principe duurzame stedenbouw. Niet elk plan kan worden ontworpen op basis van duurzame stedenbouw. De oorzaken hiervoor zijn landschappelijke beperkingen, financiële beperkingen en de personele bezetting. Bij die plannen waar er goede mogelijkheden zijn voor duurzame stedenbouw worden deze benut.

De gemeente Ferwerderadiel heeft aangegeven dat er geen plannen worden ontworpen volgens het principe van duurzame stedenbouw maar heeft dit niet verder verklaard. De gemeente Menaldumadeel ontwerpt naar eigen zeggen ook niet volgens het principe van duurzame stedenbouw omdat er niet aan alle aspecten tegemoet kan worden gekomen. In deze gemeente wordt alleen dat gedaan wat wettelijk staat voorgeschreven zoals een watertoets en de minimale eisen opgenomen in het Bouwbesluit. De gemeente Heerenveen maakt volgens eigen zeggen ook geen gebruik van ontwerpen volgens het principe van duurzame stedenbouw. In de plannen worden wel aspecten ten aanzien van duurzaam bouwen opgenomen.

De manieren waarop toepassing wordt gegeven aan duurzame stedenbouw zijn per gemeente verschillend. Het bestemmingsplan is met uitzondering van de gemeente Franekeradeel het meest gebruikte beleidsmiddel om duurzame stedenbouw in op te nemen. Door zes gemeenten worden voorwaarden in de bouwvergunning opgenomen. Het inpassen van het principe van duurzame stedenbouw in een milieubeleidsplan of het geven van subsidies wordt aanzienlijk minder gebruikt.

De gemeenten Gaasterlân-Sleat, Franekeradeel en Kollumerland c.a. verwerken het principe van duurzame stedenbouw op een andere manier in hun plannen. De gemeente Gaasterlân-Sleat geeft restitutie bij de reservering voor Duurzaam Bouwen in de grondprijs.

De gemeente Franekeradeel heeft een waterplan en de gemeente Kollumerland c.a. heeft een beleidsplan Duurzaam Omgeven waarin aspecten van duurzame stedenbouw zijn opgenomen. Ook heeft de gemeente Kollumerland c.a. bij inbreidingsplannen veel overleg met initiatiefnemers, woningbouwstichting en dorpsbelang, zg. open plan proces.

Bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen hebben alle gemeenten, met uitzondering van de gemeente Menaldumadeel bij het stedenbouwkundig ontwerp aandacht voor duurzame stedenbouw. Het programma van eisen wordt ook veelvuldig gebruikt voor de implementatie van duurzame stedenbouw in de bestemmingsplannen. Bij zowel de uitvoering van het bestemmingsplan als het verlenen van bouwvergunningen wordt door de helft van de gemeenten aandacht geschonken aan duurzame stedenbouw.

In het NPDS zijn de volgende thema's opgenomen die een bijdrage leveren aan duurzame stedenbouw: water, natuur, verkeer, leefbaarheid en energie¹⁵. Zoals eerder al is beschreven wordt voor dit onderzoek het thema meervoudig ruimtegebruik gezien als een thema van duurzame stedenbouw. De gemeenten is gevraagd welke thema's en de daarmee samenhangende aspecten worden toegepast en in welke vorm bij de ontwikkeling van een bestemmingsplan. In tabel 1 is een overzicht gegeven van de antwoorden. Indien een gemeente aan een thema met het daarbij behorende aspect aandacht besteedt is dit aangegeven met een **X**.

Uit de tabel is gebleken dat door gemeenten wisselend aandacht aan de thema's, zoals opgenomen in het NPDS, wordt geschonken. De gemeente Menaldumadeel heeft enkel aandacht voor de thema's natuur en water. De gemeente Kollumerland c.a. daarentegen heeft aandacht voor minmaal één aspect van elk thema. Aan het thema meervoudig ruimtegebruik wordt alleen door de gemeenten Achtkarspelen, Gaasterlân-Sleat en Kollumerland c.a. aandacht geschonken.

Zongericht verkavelen wordt door nagenoeg alle gemeenten gedaan bij het tot stand komen van een bestemmingsplan. Uit de antwoorden blijkt dat aan het thema verkeer nauwelijks aandacht aan wordt geschonken. De relatie tussen het thema verkeer en duurzame stedenbouw wordt door de meeste gemeenten dan ook niet gelegd. De verbetering van het openbaar vervoer is voor een gemeente een moeilijke taak aangezien dit invloed heeft op een veel grotere schaal dan de eigen gemeente. Het thema water heeft bij alle gemeenten de aandacht. De watertoets is wettelijk verplicht maar wordt door de gemeenten ook beschouwd als een onderdeel van duurzame stedenbouw. De meerderheid van de gemeenten maken ook gebruik van een watersysteembenadering. Uit de antwoorden blijkt dat aan het thema water de meeste aandacht geschonken wordt.

¹⁵ Zie paragraaf 2.3.2

Thema	Aspect	Achtkarspelen	Dongeradeel	Franekeradeel	Gaasterlân-Sleat	Heerenveen	Kollumerland	Menaldumadeel	Ooststellingwerf	Opsterland	Terschelling	Tytsjerkstradeel
Natuur	Ecologische structuur	X			X	X	X		X	X	X	
	Milieuvriendelijke oevers	X	X	X		X		X	X	X	X	
Energie	Compact bouwen				X	X	X		X		X	
	Zongericht verkavelen	X	X	X	X	X	X		X	X	X	
	Zonnepanelen (subsidie)			X	X	X			X		X	
Water	Watersyst. Benadering	X		X	X	X			X	X	X	X
	Beheersafspraken			X						X	X	
Verkeer	Watertoets	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Afstemming functies	X	X	X	X	X	X			X		
	Verbetering OV slow-verkeer			X		X						
Leefbaarheid	Flexibele inrichting ruimte	X	X		X	X	X					
	Duurzame materialen			X	X	X		X				
Meervoudig ruimtegebruik		X			X		X			X		

Tabel 1. Gebruik thema's en aspecten duurzame stedenbouw

Door voorwaarden te verbinden aan de koop van een kavel wordt duurzame stedenbouw bevorderd. Dit wordt echter maar door vier gemeenten gedaan. In de gemeente Franekeradeel moet het regenwater op het oppervlaktewater worden geloosd zodat het rioleringsstelsel wordt ontlast. De gemeente Gaasterlân-Sleat stelt voorwaarden aan de grondverkoop zodat de opslag op de grondprijs kan worden "terugverdiend". De gemeente Opsterland stelt de meeste voorwaarden aan de koop van een kavel. Zo moet het regenwater op het oppervlaktewater worden geloosd, de woning moeten kruipruimteloos worden gebouwd en zijn voorwaarden er voor een milieuvriendelijke oever.

De laatste gemeente die voorwaarden stelt aan de verkoop van grond is de gemeente Ooststellingwerf. Het bouwplan moet voldoen aan een aantal basiseisen, voor een aantal keuzemaatregelen kan subsidie worden verkregen. Het stellen van voorwaarden aan de verkoop van grond is een middel dat nauwelijks wordt gebruikt maar waar wel resultaten mee geboekt kunnen worden.

Duurzame stedenbouw is door het Rijk bedacht en er is een Nationaal Pakket Duurzame stedenbouw opgesteld maar de vraag is of er wel voldoende instrumenten door het Rijk beschikbaar gesteld om ook daadwerkelijk Duurzame stedenbouw te implementeren?

De gemeenten Franekeradeel en Tytsjerkstradeel zijn wel positief over de mogelijkheden om duurzame stedenbouw te implementeren. Volgens deze twee gemeenten is er voldoende kennis door het rijk aangeboden zoals het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw, Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen en andere literatuur. De gemeente Opsterland is ook positief en dan vooral over de beschikbare informatie die door het Rijk wordt gepubliceerd over de pilotprojecten.

De overige gemeenten zijn zeer negatief en er wordt dan ook aangegeven dat '*de regels en de uitvoering bij de gemeenten worden gedumpt zonder enige financiële vergoeding (gemeente Achtkarspelen)*'. Het financiële aspect is het meest ontbrekende element voor de toepassing van duurzame stedenbouw. Door de gemeente Gaasterlân-Sleat is ook aangegeven dat om financiële risico's te vermijden niet alle plannen volgens het principe van duurzame stedenbouw worden ontworpen.

Over de manier waarop er een betere doorwerking van het rijksbeleid op het gebied van duurzame stedenbouw kan plaatsvinden, denkt alleen de gemeente Menaldumadeel dat deze er niet is. De meeste gemeenten zijn hier positiever over. Uit de verschillende antwoorden blijkt dat vooral het eigen initiatief van de medewerkers van een gemeente hier een belangrijke rol in speelt. Ook moet er politiek draagvlak worden ontwikkeld met als doel beleid vast te stellen. Het (voorontwerp) Streekplan Fryslân 2006 wordt door de gemeenten Achtkarspelen, Dongeradeel en Ooststellingwerf gezien als een middel voor een betere doorwerking, maar hieraan moeten dan wel subsidiegelden worden gekoppeld door de provincie en prestatieafspraken worden gemaakt. In het (voorontwerp) Streekplan Fryslân zijn een aantal subsidie regelingen genoemd die eventueel betrekking hebben op duurzame stedenbouw. Zo geeft de provincie subsidie voor de realisatie van een multifunctioneel centrum (meervoudig ruimtegebruik) en voor de inrichting van groene en blauwe gebieden. Ook zijn er subsidie mogelijkheden om het bestaande industriële erfgoed te behouden. Of de mogelijkheden bestaan om van deze subsidies gebruik te maken in het kader van duurzame stedenbouw is afhankelijk van de projecten. Er is niet één specifieke subsidiepot voor de bevordering van de toepassing van duurzame stedenbouw.

De gemeente Opsterland vraagt zich af of er wel sprake is van onvoldoende doorwerking van het rijksbeleid. Deze vraag zal worden beantwoordt in hoofdstuk 6, de conclusie.

De gemeente Leeuwarden heeft geen enquête ingevuld maar door de planjurist zijn enkele vragen over duurzame stedenbouw beantwoord. Het begrip duurzame stedenbouw is wel bekend binnen de gemeente maar wordt weinig betrokken bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen. Duurzaam bouwen is bij de ontwikkeling van nieuwe wijken een belangrijk onderdeel. Zo zijn er bij de uitgifte van de kavels in de wijk Zuiderburen eisen aan de bouwwerken gesteld om te komen tot een laag energieverbruik en moeten er milieuvriendelijke materialen worden gebruikt.

Bij de ontwikkeling van de wijk Zuiderburen is een structuurschets door een landschapsarchitect gemaakt. Deze structuurschets is de basis geweest voor het stedenbouwkundig plan wat uiteindelijk heeft geresulteerd in het bestemmingsplan. In deze fase is er veelvuldig overleg geweest tussen de afdeling ruimtelijke ordening en milieu. De afdeling milieu heeft aangegeven dat de infrastructuur voor de wijk Zuiderburen niet bijdraagt aan duurzame stedenbouw aangezien de wegen noord – zuid zijn gelegen. Met als gevolg dat de situering van de woningen op de kavels niet optimaal is voor het gebruik van zonnecollectoren.

Bij de ontwikkeling van uitbreidingsplannen wordt er door de gemeente Leeuwarden rekening gehouden met de Ecologische Hoofdstructuur die is gelegen tussen het Nationaal park Lauwersmeer, Nationaal park Alde Feanen en de Grote Wielen / Groene Ster. In het stedelijke gebied van de gemeente worden er, naast de verplichte watertoets, geen andere maatregelen genomen ten aanzien van water. In het kader van het bestemmingsplan Buitengebied van de gemeente zijn er beheersafspraken gemaakt voor de Grote / Kleine Wielen, Groene Ster en de polders.

Meervoudig ruimtegebruik is in de stad veelvuldig aanwezig bijvoorbeeld de parkeergarage onder het Zaailand en het bovenliggende plein en winkels en woningen in één pand. In de wijk Zuiderburen moet nog een wijkgebouw gebouwd worden. Bij dit wijkgebouw worden zogenaamde levensloopbestendige woningen gebouwd. Er wordt gestreefd naar een combinatie van wonen en zorg. Ook is er in de wijk Zuiderburen veel water aanwezig. Dit water heeft verschillende functies. Het water moet als vingers in de wijk grijpen en zo een geleidelijke overgang maken tussen het landschappelijke en stedelijke gebied. Ten tweede heeft het water een recreatieve functie en als laatste is er 'het wonen aan het water' wat voor de bewoners een zeer grote waarde heeft.

Ondanks dat door de gemeente is aangegeven dat duurzame stedenbouw een onderwerp is waar weinig tot geen aandacht aan wordt besteedt blijkt dat bij de ontwikkeling van de wijk Zuiderburen wel degelijk elementen van duurzame stedenbouw zijn terug te vinden.

Ook de gemeente Het Bildt heeft de enquête niet ingevuld maar met de ambtenaar duurzaam bouwen is het volgende besproken. De gemeente Het Bildt heeft een notitie duurzaam bouwen opgesteld en deze is in 2003 vastgesteld door de gemeenteraad. In deze notitie is per thema behorend bij duurzame stedenbouw aangegeven wat het ambitieniveau van de gemeente is. Zo is het ambitie niveau van het thema water hoger dan de aspecten binnen het thema leefbaarheid. Gebleken is echter dat door financiële beperkingen en bezuinigingen de notitie geen vervolg heeft gekregen. De gemeente probeert bij de ontwikkeling van nieuwe wijken de infrastructuur duurzaam aan te leggen en waar mogelijk aandacht te schenken aan duurzame stedenbouw.

6. Conclusie

De aandacht voor milieuproblemen sinds de jaren tachtig heeft geresulteerd in het begrip duurzame ontwikkeling. In 1987 is door de Commission on Environment and Development van de Verenigde Naties (Brundtland commissie) het rapport 'Our Common Future' gepubliceerd. Hier is het begrip sustainable development (duurzame ontwikkeling) als volgt omschreven '*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*' (World Commission on Environment and Development (1987), p. 23). Door de concretisering van dit begrip is er door de politiek in algemene zin meer aandacht geschonken aan duurzaamheid. In Nederland heeft dit geresulteerd in de begripsomschrijving voor duurzame ontwikkeling in het Nationaal Milieubeleidsplan-plus.

Door zowel het rapport 'Our Common Future' als de opname van het begrip duurzame ontwikkeling in het Nationaal Milieubeleidsplan-plus is duurzaam bouwen op een steeds grotere schaal bekend geworden. Duurzaam bouwen is net als het begrip duurzaamheid moeilijk te definiëren. Duurzaam bouwen wordt door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Platform Duurzaam Bouwen en in het Nationaal Milieubeleidsplan telkens anders omschreven. In dit onderzoek is ervoor gekozen om de begripsomschrijving volgens VNG te hanteren omdat deze begripsomschrijving ruim van opzet is en aansluit bij de definitie van duurzame ontwikkeling. Duurzaam bouwen is als volgt gedefinieerd door VNG: '*duurzaam bouwen is het zodanig ordenen, inrichten en beheren van een woning, buurt, wijk, stad en regio dat de gebruikswaarde (functie), belevingswaarde (vorm) en de toekomstwaarde (tijd) worden verhoogd. Anders gezegd: het creëren van vormen en functies die duurzaam wonen, werken en recreëren bevorderen*' (Vereniging van Nederlandse gemeenten 1996).

Na de opkomst van duurzaam bouwen heeft het begrip duurzame stedenbouw zich ook ontwikkeld. Een zelfde soort probleem als duurzaam bouwen kent duurzame stedenbouw. Het begrip wordt in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw anders gedefinieerd dan door Hal & Silvester (1998) en het ministerie van VROM. Dit is te verklaren door de grote reikwijdte van het begrip, aspecten als leefbaarheid, flexibiliteit, Compacte Stad, inbreiding voor uitbreiding en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing hebben betrekking op duurzame stedenbouw. In onderhavig onderzoek is duurzame stedenbouw gekoppeld aan een goede ruimtelijke kwaliteit en als volgt gedefinieerd '*duurzame stedenbouw heeft betrekking op de gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde waarbij er sprake moet zijn van hoge ruimtelijke kwaliteit in combinatie met een lage milieubelasting, inclusief meervoudig ruimtegebruik*'. Deze begripsomschrijving is wellicht niet sluitend maar is voor dit onderzoek voldoende. Meervoudig ruimtegebruik is nadrukkelijk genoemd in de begripsomschrijving aangezien de druk op de ruimte steeds groter wordt en meervoudig ruimtegebruik hiervoor een oplossing kan zijn.

Het nut van duurzame stedenbouw kan worden aangetoond door een verbetering van de lucht-, water- en bodemkwaliteit. Ook de belevingswaarde van de inwoners kan worden verbeterd met duurzame stedenbouw door een verantwoorde inrichting van de openbare ruimte.

Het rijksbeleid krijgt vorm in het beleid van lagere overheden door middel van sturing en doorwerking. De ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en milieu hebben wijzigingen in het beleid tot gevolg. De verantwoordelijkheden verschuiven door de opkomst van deregulering en decentralisatie. Begrippen als sturing en doorwerking worden dan ook steeds belangrijker. Sturing wordt door de Vromraad (1998) als volgt gedefinieerd: *'doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking kortweg doelgerichte beïnvloeding'* (p. 18). De wijze waarop sturing in de beleidsvelden wordt gebruikt is verschillend. In het milieubeleid heeft sturing tot doel een gedragsverandering te realiseren terwijl sturing in de ruimtelijke ordening op andere maatschappelijke actoren gericht is. Duurzame stedenbouw heeft betrekking op zowel milieu als ruimtelijke ordening en sturing is hierbij dan ook een combinatie van beide aspecten.

Het begrip doorwerking heeft in de tijd een aantal stadia doorlopen. Zo werd in de jaren '70 van doorwerking gesproken als de lagere overheden verwezen naar het rijksbeleid, of er daadwerkelijk resultaten werden geboekt was niet van belang (Mastop en Faludi 1993). In de latere periode is doorwerking op verschillende manieren gedefinieerd. Er is in dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van de definitie voor doorwerking zoals door Mastop en Faludi (1993) is omschreven *'van doorwerking van plan- of beleidsuitspraken is sprake, indien die uitspraken een aanwijsbaar onderdeel uitmaken van besluitvormingsprocessen van door de planmaker geadresseerde actoren (inclusief de planmaker zelf) dan wel zich geadresseerd voelende actoren, om het even of de resultaten daarvan corresponderen met de onderzochte uitspraken of niet'* (p. 78).

Doorwerking kan op drie verschillende manieren plaatsvinden te weten formele doorwerking, communicatieve doorwerking en informele doorwerking. Alle vormen van doorwerking, met uitzondering van communicatieve doorwerking, zijn van toepassing op duurzame stedenbouw maar op verschillende niveaus. Hier wordt in het vervolg van de conclusie nader op ingegaan.

In tabel 2 is de regelgeving en de daarbij behorende beleidsinstrumenten en -middelen weergegeven. Het rijk beschikt over de meeste beleidsmiddelen om duurzame stedenbouw af te dwingen. Provincie Fryslân heeft in het geldende streekplan 1994 enkele aspecten van duurzame stedenbouw opgenomen zonder daar specifiek aandacht aan te schenken. De herziening van dit streekplan, voorontwerp Streekplan Fryslân 2006, heeft als centraal uitgangspunt het ontwikkelen van de gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Een positieve ontwikkeling van het nieuwe streekplan is het thema's gewijs aangeven van de wijze waarop doorwerking in het ruimtelijk beleid plaats moet vinden. De provincie beschikt over diverse beleidsinstrumenten om duurzame stedenbouw te stimuleren. De gemeente heeft het meest concrete beleidsinstrument om duurzame stedenbouw te bevorderen te weten de bouwvergunning.

Regelgeving	Beleidsmiddel	Beleidsinstrument
Wet op de Ruimtelijke Ordening	Bestemmingsplan	Bouwvergunning
Bouwbesluit	Energievisie Energieprestatie op locatie Besluit aanleg energie en infrastructuur Concrete beleidsbeslissing Planologische kernbeslissing Nationaal milieubeleidsplan	Bouwvergunning
Flora- en Faunawet	Biodiversiteitplan Natuurtoets	
Investering Stedelijke Vernieuwing (ISV) Stad & Milieu	Meervoudig ruimtegebruik	Inbreiding voor uitbreiding
Startovereenkomst waterbeleid 21 ^e eeuw	Watertoets Integraal waterplan Waterkansenkaart Indirecte doorwerking Structuurschetsen	
Streekplan	Subsidie	Bodemverontreiniging kaart Archeologie kaart Stilte- en grondwatergebieden kaart Natuuratlas Risicokaart Klimaatconvenant Vervoerprestatie op locatie Duurzaam veilig Geluidsniveaukaart
	Geluidsnota VNG brochure 'Bedrijven en Milieuzonering'	

Tabel 2 Beleidsinstrumenten en –middelen verschillende bestuursniveaus

De hoofdvraag van onderhavig onderzoek is als volgt beschreven 'in hoeverre en op welke manier vindt er op het gebied van duurzame stedenbouw doorwerking plaats van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid'. Door het enquêteren van een aantal Friese gemeenten en een aantal gesprekken is getracht deze vraag te beantwoorden. In bijlage A is de enquête opgenomen die aan alle Friese gemeenten is verzonden. De enquête is ingevuld door de gemeenten Achtkarspelen, Dongeradeel, Ferwerderadiel, Franekeradeel, Gaasterlân-Sleat, Heerenveen, Kollumerland c.a., Menaldumadeel, Ooststellingwerf, Opsterland, Terschelling en Tytsjerkstradeel. Uit de enquête is het volgende gebleken. Duurzame stedenbouw wordt door de gemeenten zeer verschillend ervaren. Zo is door een aantal gemeenten aangegeven geen gebruik te maken van duurzame stedenbouw bij het ontwerpen van bestemmingplannen. Echter diverse aspecten van de verschillende thema's van duurzame stedenbouw worden wel door die gemeenten toegepast. Aangezien het begrip duurzame stedenbouw zeer verschillend wordt geïnterpreteerd, wordt door gemeenten thema's en aspecten die een onderdeel zijn van duurzame stedenbouw niet als zodanig geïnterpreteerd danwel herkend.

Na gesprekken met de stedenbouwkundigen van BügelHajema Adviseurs te Leeuwarden en Buro Vijn te Oenkerk is ook gebleken dat gemeenten het begrip duurzame stedenbouw verschillend interpreteren. Het thema water en de daarbij behorende aspecten wordt door gemeenten als een vanzelfsprekend onderwerp gezien bij het opstellen van een bestemmingsplan. Door de stedenbouwkundigen wordt het als een voordeel beschouwd dat het begrip duurzame stedenbouw niet nauwkeurig is beschreven. Dit geeft voor de gemeenten de vrijheid om duurzame stedenbouw op de eigen locatie toe te schrijven.

Door de meeste gemeenten is aangegeven dat zongericht verkavelen veelvuldig wordt toegepast. Dit is opmerkelijk gezien de mening van de stedenbouwkundigen. Zongericht verkavelen geeft niet altijd de meest geschikte inrichting van het gebied, er zijn voornamelijk beperking voor het optimaal gebruik van de openbare ruimte. De stedenbouwkundigen zijn voorstanders van een goede ruimtelijke inrichting en de kapvorm van de woning hierop aan te passen zodat het gebruik van zonnecellen niet wordt beperkt.

Uit de enquête is gebleken dat door de meeste gemeenten wel aandacht geschonken wordt aan duurzame stedenbouw maar dat dit niet expliciet in bestemmingsplannen of beleidsplannen wordt aangegeven. Veel aspecten zijn door het lange gebruik van duurzame stedenbouw volgens gemeenten niet meer verbonden met duurzame stedenbouw en worden als een normaal onderdeel van het bestemmingsplan beschouwd. Er mag dan ook worden geconcludeerd dat door gemeenten meer aan duurzame stedenbouw wordt gedaan dan door hun zelf wordt aangegeven. Het begrip duurzame stedenbouw is voor gemeenten moeilijk maar de toepassing van duurzame stedenbouw is wel duidelijk. De thema's van duurzame stedenbouw zijn door het gebruik al 'ingeburgerd' bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan en programma van eisen. Gebleken is dat wanneer gemeenten een bijzonder plan bijvoorbeeld ecologisch wonen of een waterwijk ontwikkelen de aspecten van duurzame stedenbouw expliciet worden opgenomen. Dus als gemeenten willen 'scoren' met een bepaald thema wordt hieraan veel aandacht geschonken en staan alle maatregelen en eisen duidelijk vermeld.

Zoals eerder al is aangegeven vindt er op verschillende manieren doorwerking van duurzame stedenbouw in het gemeentelijk beleid plaats. De formele doorwerking vindt o.a. zijn weerslag in de verplichting van de watertoets, geluidsnota en een bestemmingsplan. In alle gemeenten vindt informele doorwerking plaats van de thema's en aspecten van duurzame stedenbouw onder andere door gebruik van literatuur wat door de overheid wordt aangeboden. Het gebruik van duurzame materialen en de afstemming van functies is niet vastgelegd in beleidsinstrumenten maar is voor een groot aantal gemeenten een belangrijk onderwerp van duurzame stedenbouw. Het enthousiasme van medewerkers is ook bepalend voor het gebruik van duurzame stedenbouw. Doorwerking van duurzame stedenbouw in gemeentelijk beleid wordt ook bevorderd door de literatuur welke door de overheid wordt gepubliceerd. Hierin zijn geen maatregelen of wetten opgenomen. De aspecten van duurzame stedenbouw wordt door gemeenten toch betrokken bij de ontwikkeling van (nieuwe) plannen. Dit is een vorm van 'zelfstandige' doorwerking van het rijksbeleid. Ondanks dat maatregelen niet zijn vastgesteld in regelgeving wordt er door gemeenten veelvuldig gebruik van gemaakt. De verschillende vormen van doorwerking schieten hierin te kort van daar de benaming 'zelfstandige doorwerking'.

Door de gemeente Opsterland is de vraag gesteld of er wel sprake is van onvoldoende doorwerking van het rijksbeleid. Deze vraag sluit aan bij de hoofdvraag van onderhavig onderzoek. In het vorenstaande is aangegeven op welke manieren doorwerking plaatsvindt. Er mag worden geconcludeerd dat er op verschillende manieren doorwerking plaatsvindt van het rijksbeleid in het gemeentelijk beleid. De verschillende vormen van doorwerking schiet te kort aangezien er sprake is van een 'zelfstandige' doorwerking van het niet in regelgeving vastgestelde beleid. Veel aspecten van duurzame stedenbouw wordt bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen als vanzelfsprekend beschouwd terwijl deze aspecten niet in regelgeving is vastgelegd bijvoorbeeld een gesloten grondbalans, zongericht verkavelen of meervoudig ruimtegebruik.

De provincie zou het gebruik van duurzame stedenbouw meer kunnen stimuleren door het toegankelijk maken van de subsidie gelden en gericht op dit onderwerp subsidie te verstrekken. Gemeenten kunnen meer gebruik maken van duurzame stedenbouw door bijvoorbeeld de maatregelen zoals opgenomen in het Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw meer te betrekken bij de ontwikkeling van (nieuwe) gebieden. Ook kan door de gemeenteraad beleidsregels worden vastgesteld ten aanzien van duurzame stedenbouw. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de financiën van een gemeente een belangrijke rol spelen bij de toepassing van duurzame stedenbouw.

De algehele conclusie van onderhavig onderzoek kan als volgt in het kort worden samengevat: 'Er vindt doorwerking van duurzame stedenbouw in het gemeentelijk beleid plaats, waarbij moet worden opgemerkt dat de financiële situatie van een gemeente, het enthousiasme van medewerkers en politiek draagvlak hier een grote rol inspelen. Ondanks deze zogenaamde beperkingen voor de toepassing van duurzame stedenbouw is er ook sprake van zelfstandige doorwerking van maatregelen die behoren bij duurzame stedenbouw. Dus er wordt meer aan duurzame stedenbouw gedaan dan door de gemeenten zelf wordt gedacht'.

Literatuur

Bosma, W. (2002), *Duurzaam bouwen*. Groningen: Bibliotheek Economie, Bedrijfskunde, Ruimtelijke Wetenschappen.

BNSP/NVTL Werkgroep Duurzame Stedelijke Ontwikkeling (2005), *Duurzame Stedenbouw, perspectieven en voorbeelden*. Wageningen: Uitgeverij Blauwdruk.

BRO, adviseurs in ruimtelijke ordening, economie en milieu (1999a), *Duurzame stedenbouw in bestemmingsplannen*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

BRO, adviseurs in ruimtelijke ordening, economie en milieu (1999b), *Het bestemmingsplan als instrument voor duurzame stedenbouw*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centrale Directie Communicatie.

Bouwer, K., P. Leroy (1995), *Milieu en Ruimte, analyse en beleid*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Bressers, J.Th. A., A. Hoogerwerf (1991), *Beleidsvaluatie*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Bukkems, G. (1989), *Doorwerking van het in nationale ruimtelijke plannen verwoorde beleid, in het bijzonder de Vierde nota over de ruimtelijke ordening*. Nijmegen: Katholieke Universiteit.

Ekkers, P. (2002), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Gedeputeerde Staten van Fryslân (2005), *Voorontwerp Streekplan Fryslân 2006, om de kwaliteit fan de romte*. Leeuwarden: Provincie Fryslân

Gemeente Kollumerland c.a. (2004), *Duurzaam Omgeven, werkboek voor duurzaam bouwen, inrichten en beheren van de gebouwde omgeving*. Kollum: Gemeente Kollumerland c.a.

Glasbergen, P. (red) (1994), *Milieubeleid, een beleidswetenschappelijke inleiding*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V.

Hal, A. van., S. Silvester (1998), *Kansen voor duurzame stedenbouw*. Best: Æneas.

Hemert, Jan van, Claudia Bouwens (2004), *Duurzame stedenbouw, een bestuurlijke handreiking voor gemeenten*. Rotterdam: SEV. Tweede druk.

Hendriks, Ch. F. (1999), *Duurzaam bouwen*. Delft: Sieca Repro.

Jacobs, J. (2001), *Samen werken aan duurzaamheid*, Wageningen.

Korthals Altes, W. (1995), *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle*. Assen: Van Gorcum.

Lange, M. de (1995), *Besluitvorming rond strategisch beleid*, Amsterdam: Thesis Publishers.

Maarse, J.A.M. en J. Moen (1991), *Instrumenten van beleid: de doorwerking vanuit een organisatie-theoretisch perspectief*. In: *Beleidswetenschap*, nummer 2, p. 132 – 147. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink BV.

Mastop, J.M. en A. Faludi (1993), *Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering*. In: *Beleidswetenschap*, volume 4, nummer 1, p. 71 – 90. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink BV.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1998), *Vierde nota Ruimtelijke Ordening*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989), *Nationaal Milieubeleidsplan: Kiezen of Verliezen*. 's-Gravenhage: Sdu uitgevers.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989), *Brochure Kernpunten NMP*. 's-Gravenhage: Centrale Directie Voorlichting en Externe Betrekkingen.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995), *Nationaal Milieubeleidsplan 2 'milieu als maatstaf'*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1990), *Nationaal Milieubeleidsplan-plus*. 's-Gravenhage: Sdu Uitgevers.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), *Nota Wonen: Mensen Wensen Wonen*. Den Haag: Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*. Den Haag: Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), *Duurzame stedenbouw geeft meerwaarde aan de stad*. Den Haag: Centrale Directie Communicatie.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), *Handreiking Ruimtelijke Ordening en Milieu, voor ruimtelijke plannen*. 's-Gravenhage: Centrale Directie Communicatie.

Nationaal Dubo Centrum (2003), *Dubo Jaarboek*. Boxtel: Aeneas.

Potter, mr. J.H., L. Manschot (2004), *Wetgeving Ruimtelijke Ordening 2004*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Provinciale Staten van Fryslân (1994), *Streekplan Fryslân 1994*. Groningen: Pijper Reprofessionals (drukwerk tekst) Leeuwarden: Grafisch Bedrijf Hellinga B.V. (Drukwerk kaarten).

Rijksplanologische Dienst (2000), *Op weg naar een nieuwe Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*. Den Haag: Sdu Uitgevers. Derde herziene druk.

Roo, G. de (2004), *Toekomst van het milieubeleid, over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Spit, T., P. Zoete (2002), *Gepland Nederland, een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*. Den Haag: Sdu Uitgevers bv.

Vereniging van Nederlandse gemeenten (1996), *Bouwen aan duurzaamheid*, VNG Uitgeverij, 's Gravenhage.

Vlist, M. van der (1998), *Duurzaamheid als planningsopgave, gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied*. Proefschrift Wageningen.

Voogd, H. (1996), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Vries, mr. H.J. de (1994), *De Ruimte begrensd*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, Bouwrecht monografieën.

Vromraad (1998), *De sturing van een duurzame samenleving*. Den Haag: Vromraad.

Witberg N., E. Zinger, Bureau Nieuwe Gracht (1999), *Nationaal Pakket Duurzame Stedenbouw*. Rotterdam: Nationaal Dubo Centrum.

World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future: World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.

WRR. (2002), *Duurzame Ontwikkeling, bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Zundert, J.W. van (1996), *Het bestemmingsplan*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink. Achtste herziene druk.

Websites

Gemeente Apeldoorn (2005), *kanaalzone – structuurschets*. <http://www.apeldoorn.nl/smartsite.dws?id=33562> bezocht op 1 november 2005

Gemeente Gendringen (2005), *project de hutten*. <http://www.huttenproject.nl> bezocht op 1 november 2005

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), *Bouwregelgeving*. <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18236> bezocht op verschillende tijdstippen.

Senter Novem (2005a), *Diverse definities*. <http://www.dubo-centrum.nl/home/pagina.php?recID=72> bezocht op 19 juli 2005

Senter Novem (2005b), *De Nationale Pakketten Duurzaam Bouwen, milieuaspecten*. http://www.dubo-centrum.nl/infobladen/infoblad.php?recID=11&item=milieu_aspecten#2 bezocht op 19 juli 2005

Bijlage A

Enquête duurzame stedenbouw in de praktijk

Enquête duurzame stedenbouw in de praktijk

Een duidelijke begripsomschrijving van het begrip duurzame stedenbouw is niet eenvoudig want het begrip heeft een grote reikwijdte. Bij duurzame stedenbouw zijn begrippen als leefbaarheid, verscheidenheid, duurzaamheid, flexibiliteit, Compacte Stad, werken en recreëren, milieukwaliteit, proceskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit van belang voor de ontwikkeling van een gebied. Daarnaast hebben begrippen als meervoudig ruimtegebruik, inbreiding voor uitbreiding en Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) ook betrekking op duurzame stedenbouw. De werkwijze van duurzame stedenbouw is dan ook het ontwikkelen van een plan waarbij op alle aspecten het hoogst haalbare wordt bereikt.

Bij ruimtelijke ontwikkelingen staat een goede ruimtelijke kwaliteit voorop. Het begrip duurzame stedenbouw wordt in dit onderzoek daar dan ook aan gekoppeld. Dit betekent dat het bij duurzame stedenbouw voornamelijk zal gaan om de gebruiks-, toekomst- en belevingswaarde. Deze omschrijving van het begrip duurzame stedenbouw is wellicht niet helemaal compleet maar voldoende voor mijn onderzoek.

In de enquête wordt gesproken over bestemmingsplannen. Dit wordt gebruikt als een verzamelbegrip voor inbreidingsplannen, herstructureringsplannen, uitbreidingsplannen, herzieningsplannen.

Gemeente
Functie

1. Bent u bekend met het begrip duurzame stedenbouw en zo ja hoe bent u ermee bekend geworden?

- Ja,
 Nee,

2. In de inleiding is een begripsomschrijving van duurzame stedenbouw gegeven. Bent u van mening dat dit het begrip duurzame stedenbouw voldoende dekt?

- Ja, want
 Nee, want

3. Worden binnen uw gemeente bestemmingsplannen volgens het principe van duurzame stedenbouw ontworpen?

- Ja, bestemmingsplan
 Nee, want

4. Welke instrumenten worden gebruikt bij de toepassing van duurzame stedenbouw?

- Bestemmingsplan
 Milieubeleidsplan
 Voorwaarden aan de bouwvergunning
 Subsidies
 Andere nl.

5. In welke fase van ontwikkeling van bestemmingsplannen wordt er aandacht aan duurzame stedenbouw geschonken?

- Stedenbouwkundig ontwerp
- Programma van eisen
- Uitvoering van het bestemmingsplan
- Bouwaanvragen

6. Welke thema's van duurzame stedenbouw worden gebruikt bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen?

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> Natuur
(verbindings)structuur | <input type="checkbox"/> ecologische |
| <input type="checkbox"/> Energie | <input type="checkbox"/> milieuvriendelijke oevers |
| <input type="checkbox"/> Water | <input type="checkbox"/> compact bouwen |
| <input type="checkbox"/> Verkeer | <input type="checkbox"/> zongericht verkavelen |
| <input type="checkbox"/> Leefbaarheid | <input type="checkbox"/> zonnepanelen (subsidie) |
| <input type="checkbox"/> Meervoudig ruimtegebruik | <input type="checkbox"/> watersysteembenadering |
| | <input type="checkbox"/> beheersafspraken |
| | <input type="checkbox"/> watertoets |
| | <input type="checkbox"/> afstemming functies |
| | <input type="checkbox"/> verbetering OV en langzaam
verkeer |
| | <input type="checkbox"/> flexibele inrichting ruimte |
| | <input type="checkbox"/> gebruik duurzame materialen |

7. Worden er binnen uw gemeente voorwaarden verbonden aan de verkoop van kavel die bijdragen aan duurzame stedenbouw?

- Ja, welke
- Nee, want

8. Vindt u dat het rijk voldoende instrumenten beschikbaar stelt om duurzame stedenbouw te implementeren?

- Ja, welke
- Nee, want

9. Op welke manier denkt u dat er een betere doorwerking van het rijksbeleid op het gebied van duurzame stedenbouw kan plaatsvinden?

- Het (voorontwerp) streekplan 2006 is daar een goed middel voor
- Niet
- Afhankelijk van de medewerkers van een gemeente
- Anders nl.

Overige opmerkingen:

Bedankt voor uw medewerking.

Bijlage B

Stellingen duurzame stedenbouw

Stellingen duurzame stedenbouw

1. Het begrip duurzame stedenbouw wordt door gemeenten verschillend geïnterpreteerd
2. Naast de verplichte watertoets en de eisen in het Bouwbesluit wordt er door gemeenten niets gedaan aan duurzame stedenbouw
3. Duurzame stedenbouw wordt door gemeenten niet bevorderd door subsidies en wordt ook niet opgenomen in een milieubeleidsplan
4. Duurzame stedenbouw staat aan de basis van het stedenbouwkundig ontwerp en het programma van eisen
5. Meervoudig ruimtegebruik wordt gezien als een onderdeel van duurzame stedenbouw
6. Het thema verkeer (afstemming functies en bevorderen openbaar vervoer en langzame verkeer) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd
7. Leefbaarheid (flexibele inrichting ruimte en gebruik duurzame materialen) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd
8. Het rijk (de provincie) biedt onvoldoende middelen (kennis en subsidies) om duurzame stedenbouw in het gemeentelijk beleid te implementeren (doorwerking)

Bijlage C

Interview ir. M. Teensma

Bugel Hajema Adviseurs, Leeuwarden

Interview ir. M. Teensma, BugelHajema Adviseurs te Leeuwarden

1. *Het begrip duurzame stedenbouw wordt door gemeenten verschillend geïnterpreteerd*

Ja, het begrip wordt door gemeenten verschillend geïnterpreteerd. Duurzame stedenbouw is ook een veel omvattend begrip waarin aspecten als water, materialen, flexibele (levensloop) woningen belangrijk zijn. Ook worden er door de gemeenten dingen gedaan die volgens hun niet onder duurzame stedenbouw vallen maar door de grote reikwijdte van het begrip er wel onder vallen. Veel aspecten van duurzame stedenbouw worden in het stedenbouwkundig plan opgenomen. Duurzame stedenbouw kan niet altijd worden opgenomen en de verschillende thema's conflicteren ook met elkaar bijvoorbeeld een zongerichte verkaveling met water of een goede invulling van de openbare ruimte. Gemeenten specialiseren zich vaak op een van de aspecten van duurzame stedenbouw. Dus duurzame stedenbouw wordt door gemeenten verschillend omschreven en dikwijls worden aspecten van duurzame stedenbouw door gemeenten wel gedaan maar worden deze niet beschouwd als een onderdeel van duurzame stedenbouw.

2. *Naast de verplichte watertoets en de eisen in het Bouwbesluit wordt er door gemeenten niets gedaan aan duurzame stedenbouw*

Voor gemeenten bestaan er financiële belemmeringen om plannen te ontwikkelen volgens het principe van duurzame stedenbouw. Ook is de hype van duurzame stedenbouw / duurzaam bouwen minder geworden onder andere door lagere subsidies. Ook de verscherping van bijvoorbeeld de maximale EPC heeft tot gevolg dat er minder aandacht aan wordt besteedt want het is al wettelijk verplicht. Voor gemeenten is het dan moeilijker om strengere regels vast te stellen. De normeringen zijn strenger geworden. Uitzonderingen hierin zijn bijvoorbeeld gemeente Smallingerland, Dongeradeel (Trije Doarpen), Leeuwarden en Sneek (zuidelijke uitbreidingswijk). Menaldumadeel heeft een waterplan. Belangrijk bij een strengere toepassing van de wettelijke regels is de ambitie van de ambtenaren en de aanwezigheid van een politiek draagvlak. Ook de grote van de gemeente heeft invloed op de toepassing van duurzame stedenbouw. Grotere gemeenten hebben meer financiële mogelijkheden en vaak een ambtenaar die specifiek belast is met duurzaam bouwen / stedenbouw.

3. *Duurzame stedenbouw wordt door gemeenten niet bevorderd door subsidies en wordt ook niet opgenomen in een milieubeleidsplan*

Subsidies is voor een gemeente vaak moeilijk, er komt minder geld uit Den Haag en gemeenten hebben te maken met bezuinigingen. In milieubeleidsplannen worden wel aspecten van duurzame stedenbouw opgenomen maar dit is ook weer afhankelijk van het enthousiasme van de ambtenaren.

4. *Duurzame stedenbouw staat aan de basis van het stedenbouwkundig ontwerp en het programma van eisen*

In het programma van eisen worden niet vaak eisen ten aanzien van duurzame stedenbouw opgenomen. Incidenteel gebeurt dit wel voorbeelden zijn de gemeente Menaldumadeel, Smallingerland en Dongeradeel. Wanneer er door de gemeente geen initiatief wordt genomen neemt het bureau zelf initiatief. Aspecten als groen en water zijn voor het bureau belangrijk. De mogelijkheid om zongericht te verkavelen wordt door het bureau als sceptisch ervaren. Er kan een knelpunt ontstaan tussen een goede inrichting van de openbare ruimte en de kavelinrichting. Door de kaprichting te draaien ten opzichte van de openbare weg kan er ook optimaal gebruik worden gemaakt van de zon (zonnepanelen). Zongericht verkavelen wordt door het bureau als beperkt ervaren. Ook de weinig creatieve vorm van zonnepanelen draagt niet bij aan een positieve inrichting van de ruimte en zonnepanelen zijn vaak niet ruimtelijk inpasbaar. Er zijn in veel gemeenten welstandsnormen voor zonnepanelen en daar kan dan niet aan worden voldaan. Het bureau houdt ook rekening met het gebruik van verhardingsmaterialen, niet te veel, zuinig gebruik van materialen.

Ook het open gebruik van verhardingsmaterialen wordt gestimuleerd zodat water makkelijk kan wegvloeien. Oplossingen worden gevonden zodat het riool niet extra belast wordt door regenwater maar in speciale waterbekkens wordt opgevangen. Belangrijk hierbij is ook het gebruik van materialen zoals bijvoorbeeld de goot (uitloging). Bij de inrichting van een gebied wordt vaak gekozen voor gebiedseigen beplanting en materialen uit de eigen omgeving ipv uit verre vreemde landen.

5. *Meervoudig ruimtegebruik wordt gezien als een onderdeel van duurzame stedenbouw*

Dit is sterk wisselend en afhankelijk van de soort gemeente. In een stedelijk gebied is meervoudig ruimtegebruik sneller van een onderwerp door een hogere druk op de omgeving. In het landelijke gebied is meervoudig ruimtegebruik niet noodzakelijk maar soms ook moeilijk realiseerbaar doordat andere belangen dan de ruimtelijke inrichting een rol gaan spelen. De aanleiding in het landelijk gebied is veel minder. Voorbeelden zijn er wel zoals een multifunctioneel centrum (Oudwoude), brede school of het gebruik van een parkeerterrein / schoolplein. Ook het karakter van het dorp is bepalend aangezien niet in elk dorp meervoudig ruimtegebruik niet passend is.

6. *Het thema verkeer (afstemming functies en bevorderen openbaar vervoer en langzame verkeer) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd*

Soms wordt verkeer als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd. De provincie stimuleert het gebruik van het openbaar vervoer wel. Ook dit is weer afhankelijk van het gebied. In landelijke gebieden is het autogebruik veel groter en ook moeilijker om ontsluiting van het openbaar vervoer te verbeteren of te vergroten. In het stedelijke gebied en in een dorp is het fietsgebruik groter. Door het bureau wordt het fietsgebruik ook gestimuleerd door auto's buiten een wijk te sluiten of te laten omrijden, fietsen kunnen dan binnen door.

7. *Leefbaarheid (flexibele inrichting ruimte en gebruik duurzame materialen) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd*

Het gebruik van duurzame materialen wordt door gemeenten gestimuleerd en zelf ook toegepast bij bijvoorbeeld een walbeschoeiing. Het begrip leefbaarheid is hier beperkt omschreven. Flexibele inrichting van de ruimte is de laatste tijd een hot-item. De levensloopbestendige woning is in opkomst. Ook aspecten als de koop van het huis en pacht van de grond is een veel gebruikt voorbeeld. De mogelijkheden voor het gebruik van bijgebouwen en de oppervlakte wordt door gemeenten vergroot zodat de woning langer kan worden bewoond.

8. *Het rijk (de provincie) biedt onvoldoende middelen (kennis en subsidies) om duurzame stedenbouw in het gemeentelijke beleid te implementeren (doorwerking)*

Kennis wordt door het rijk aangeboden, veel brochures en folders. Er is een groot verschil tussen de ambtenaren van het rijk en de gemeente. Het gebruik van regels en de praktijk wordt door de ambtenaren in Den Haag niet begrepen. De subsidie is nu marginaal maar dat is enigszins ook te begrijpen gelet op de huidige economische situatie.

Bijlage D

Interview drs. A. Visser

Buro Vijn, Oenkerk

Interview drs. A. Visser, Buro Vijn te Oenkerk

- 1. Het begrip duurzame stedenbouw wordt door gemeenten verschillend geïnterpreteerd*

Dit is zeker waar maar het begrip duurzame stedenbouw is ook moeilijk te definiëren en is nauw verbonden met het begrip duurzaam bouwen. Door de ruimte uitleg aan het begrip duurzame stedenbouw kan een gemeente er een eigen draai aangeven zodat het inpasbaar is binnen hun grondgebied. Dus de mogelijkheid om het op de locatie te specificeren.

- 2. Naast de verplichte watertoets en de eisen in het Bouwbesluit wordt er door gemeenten niets gedaan aan duurzame stedenbouw*

Er zijn veel meer aspecten die onder duurzame stedenbouw vallen en die ook door gemeenten worden gedaan maar niet expliciet zijn benoemd. Er is niet zoals nu vaak wordt gebruikt in de bouwregelgeving een checklist met allerlei aspecten van duurzame stedenbouw. Bij het maken van een plan is een van de uitgangspunten een gesloten grondbalans. Dit wordt door het bureau en de gemeenten eigenlijk als standaard gezien maar mag wel als een onderdeel van duurzame stedenbouw worden beschouwd. Duurzame stedenbouw is zeker een aspect in de voorbereiding. In het plan van eisen worden duurzaamheidsaspecten opgenomen.

- 3. Duurzame stedenbouw wordt door gemeenten niet bevorderd door subsidies en wordt ook niet opgenomen in een milieubeleidsplan*

Duurzame stedenbouw wordt in een aantal gevallen wel bevorderd maar niet altijd in de vorm van een subsidie. Ook het belonen van de toepassing van duurzame stedenbouw door project ontwikkelaar in de vorm van meer mogelijkheden (oppervlakte, aantallen) wordt gedaan. Hierbij is het wel van belang dat door de projectontwikkelaar of het bouwbedrijf het nut van de toepassing van duurzame stedenbouw wordt ingezien en de meerkosten terug verdiend kunnen worden. In het milieubeleidsplan wordt weinig aandacht besteedt aan duurzame stedenbouw aangezien hierin veelal de uitvoeringsaspecten worden opgenomen. Het is geen instrument voor planvorming. Milieu is geen integraal onderdeel van de planvorming, wordt meestal pas later betrokken.

- 4. Duurzame stedenbouw staat aan de basis van het stedenbouwkundig ontwerp en het programma van eisen*

Duurzame stedenbouw is een van de onderdelen van het stedenbouwkundig plan en wordt afgewogen tegen de andere aspecten. Alle aspecten te samen vormen het programma van eisen. Dit wordt door een projectteam waarin zowel het bureau onderdeel uitmaakt als de gemeente opgesteld. Belangrijk bij het opstellen van het programma van eisen is het enthousiasme van de gemeenteambtenaren voor duurzame stedenbouw.

- 5. Meervoudig ruimtegebruik wordt gezien als een onderdeel van duurzame stedenbouw*

Meervoudig ruimtegebruik is een aspect van duurzame stedenbouw. In plattelandsgemeenten komt dit aspect veel minder tot uitwerking in vergelijking met de stedelijke gebieden. De druk op de grond is op het platteland ook veel lager. Bij meervoudig ruimtegebruik moet niet alleen gedacht worden aan het gebruik van gebouwen maar ook de verharding en de inrichting van de ruimte.

6. *Het thema verkeer (afstemming functies en bevorderen openbaar vervoer en langzame verkeer) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd*
7. *Leefbaarheid (flexibele inrichting ruimte en gebruik duurzame materialen) wordt door gemeenten niet als een aspect van duurzame stedenbouw beschouwd*

Voor de stellingen 6 en 7 is een vergelijkbaar antwoord mogelijk. Verkeer is zeker een aspect van duurzame stedenbouw. Het openbaar vervoer is moeilijk als een aspect van duurzame stedenbouw te beschouwen aangezien dit een ander schaalniveau betreft. Bij het opstellen van een stedenbouwkundig plan is het dan ook belangrijk dat de definitie van verkeer duidelijk is. Het langzame verkeer maakt vaak een onderdeel uit van het stedenbouwkundig plan en is ook een aspect van duurzame stedenbouw. Er wordt door gemeenten hier veel aandacht aangeschonken voorbeelden zijn autoluwe wijken of goede fietspaden maar deze aspecten worden veelal niet expliciet aangegeven en door de gemeenten als een 'normaal onderdeel' van een stedenbouwkundig plan beschouwd. Het gebruik van duurzame materialen en een flexibele inrichting van de ruimte wordt door gemeenten gestimuleerd en is ook een onderdeel van een stedenbouwkundig plan. Door gemeenten worden veel aspecten als 'normaal' beschouwd en niet als een onderdeel van duurzame stedenbouw terwijl het wel een aspect daarvan is. Wanneer een gemeente op een bepaald onderdeel wil 'scoren' wordt dit expliciet genoemd in de plannen. Er wordt dan veelal aan één aspect aandacht besteedt. Dus door gemeenten wordt impliciet veel aandacht geschonken aan duurzame stedenbouw maar er wordt weinig expliciet beschreven.

8. *Het rijk (de provincie) biedt onvoldoende middelen (kennis en subsidies) om duurzame stedenbouw in het gemeentelijke beleid te implementeren (doorwerking)*

De normering en de eigen ambitie van de gemeente is hierbij belangrijk. Het rijk heeft veel literatuur publiceert over duurzame stedenbouw en het is nu aan de gemeenten om dit op te pakken. Veelal wordt duurzame stedenbouw niet operationeel toegepast. Het enthousiasme van de ambtenaren en een politiek draagvlak is zeer belangrijk bij de uitvoering van duurzame stedenbouw. Het (nieuwe) streekplan wordt niet gezien als een document voor de bevordering van de toepassing van duurzame stedenbouw aangezien er geen eisen o.i.d. in worden opgenomen. Een ander nadeel (en tevens deels ook voordeel) is dat het begrip duurzame stedenbouw nog te ongedefinieerd is waardoor het niet even simpel is toe te passen. Er is nu circa 10 jaar praktijk ervaring met duurzame stedenbouw maar er is nog geen wettelijk systeem voor de toepassing ervan zoals bij duurzaam bouwen. Communicatie is dan ook zeer belangrijk. Vanuit de politiek is er weinig aandacht voor duurzame stedenbouw. Tegenwoordig zijn een aantal aspecten van duurzame stedenbouw al een onderdeel van de planvorming en dit wordt dan ook niet expliciet benoemd. Uit de plannen blijkt dan niet dat er aandacht wordt geschonken aan duurzame stedenbouw.