

Niet bij ieder bouwplan is schone lucht vereist

BRUSSEL Nederland hoeft er niet op te rekenen dat de Europese maatregelen kan naleven, binnenvoert wordt aangepast. "Wij zijn niet van plan de normen te versoepelen", antwoordt Europese commissaris Dimas vrijdag desgevraagd.

OMGANG MET LUCHTKWALITEIT OP GEMEENTELIJK NIVEAU

Van Geel toonde zich zeer teleurgesteld. Het ergste hem dat andere landen niet gaan halen. Een showverhaal. Een referentie in by-pocisie noemde Van Geel de ver-

DEN HAAG/BRUSSEL Tweede Kamer. De raad van Van Geel dinsdag aan de Kamer

Recht op schone lucht wint van Europese richtlijn. Luchtkwaliteit wordt met succesvol de lucht

In januari mag Nederland mag Van Geel

Nederland wec problemen met fijnstof

Planbureau: extra milieumaatregelen noodzakelijk om aan EU de huidige Europese normen voor Milieubatans. Tot

DOCTORAALSCRIPTIE BERT ZANDVOORT

Nederlands verzoek uitstel luchtnormen is afgewezen



Omgang met luchtkwaliteit op gemeentelijk niveau

Doctoraalscriptie

A. (Bert) Zandvoort

Begeleid door:

Drs. C. (Christian) Zuidema (Rijksuniversiteit Groningen)
Dr. Ir. J.P.L. (Joost) Vermeulen (Ministerie van VROM)



Rijksuniversiteit Groningen
Opleiding Master Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Directoraat-Generaal Milieu
Directie Lokale Milieukwaliteit en Verkeer
Leefomgevingskwaliteit



Publicatiedatum eindversie: 2006, Den Haag / Groningen

WOORD VOORAF

Voorliggend rapport vormt de neerslag van een studie naar de omgang van Nederlandse gemeenten met luchtkwaliteit. Dit rapport vormt de afsluiting van mijn studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Na voltooiing van het bachelorproject, waarin ik met drie andere studenten de Nederlandse omgang met luchtkwaliteit heb vergeleken met een aantal andere EU-lidstaten, was mijn honger naar dit dynamische en complexe onderwerp nog niet gestild. Tamelijk snel al wist ik dat ik graag een studie zou willen verrichten naar de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit. Na enig formuleren, overdenken, discussiëren en herformuleren, had ik een onderzoeksvoorstel liggen, dat voldoende bleek om bij het Ministerie van VROM de mogelijkheid geboden te krijgen de studie aldaar, en mede onder hun begeleiding, te verrichten.

Aanvankelijk, met het opzetten van het onderzoek, ging het enigszins stroef. Echter, weldra kreeg ik meer overzicht over de materie en kreeg het pad dat moest leiden tot het eindresultaat duidelijk contouren. Het lezen van grote hoeveelheden literatuur en rapporten slokte gedurende de studie de nodige tijd op. Dat gold evenzeer voor de gehouden interviews met verschillende gemeentelijke (milieu)ambtenaren. Ze werkten verhelderend en gaven inzicht in de vraagstukken en dilemma's waar gemeenten zich voor geplaatst zien. Al deze interviews leverden ongelooflijk veel informatie en inzichten op. Wanneer ik dan naar die enorme papierberg keek en me dan realiseerde dat ik nog lang niet alles had uitgeprint, besefte ik dat het nog een hele onderneming werd om dit allemaal kort, bondig en gestructureerd gerapporteerd te krijgen. Ik hoop dat het enigszins gelukt is.

Dit rapport is in zijn huidige vorm niet zonder hulp en advies van anderen tot stand gekomen. Daarom wil ik graag van de gelegenheid gebruik maken enkele dankwoorden tot hen te richten die bereid waren tot het delen van inzichten en kennis met mij.

Ik wil beginnen met de twee personen aan wie ik de meeste dank ben verschuldigd. Het gaat om Joost Vermeulen van het Ministerie van VROM en Christian Zuidema van de Rijksuniversiteit Groningen.

Joost, je bleek, hoewel ik niet vaak aanwezig was, een prettige kamergenoot en een ideale vraagbaak. Jouw uitgebreide kennis van, en overzicht over, het dynamische en complexe gebied van luchtkwaliteit is van grote waarde geweest. Ook je onderzoekservaring in het algemeen, kwam goed van pas. De nadruk die je iedere keer weer legde op de 'WIEB-strategie' (Wat Ik Eigenlijk Bedoel) is een aspect wat me daarvan vooral is bijgebleven. Zeker nadat grote hoeveelheden informatie gegenereerd is, is één van de lastigste aspecten van het uitvoeren van een onderzoek, zaken kort en helder rapporteren. Een terugkeer naar de basis en de hoofdlijnen en jezelf afvragen wat je nu eigenlijk in essentie wil vertellen, kan dan soms verhelderend werken.

Chris bood zelf al tamelijk vroeg aan om mij te begeleiden gedurende deze studie. Met je constructief-kritische houding, je goede bereikbaarheid, je interesse en enthousiasme was je voor mij de ideale begeleider vanuit de universiteit. Vanuit je eigen promotieonderzoek ben je bovendien goed op de hoogte van alles omtrent het dossier luchtkwaliteit – en breder het Nederlandse en Europese milieubeleid. Dit heeft geleid tot veel nuttige tips.

Daarnaast wil ik Peter Kiela en Bertien Oude Groote Beverborg bedanken voor het delen van hun inzichten en aanwijzingen bij zaken rondom respectievelijk milieuzonering en de pilotprojecten alsmede voor de vele nuttige aanwijzingen bij de conceptbesprekingen van dit rapport. Peter nog bedankt voor het citaat van Johann Wolfgang von Goethe: 'in de beperking toont zich de meester'. Het heeft vaak door mijn hoofd gespoekt wanneer ik in al m'n enthousiasme weer eens de onbedwingbare neiging vertoonde te veel aspecten bij deze studie te willen betrekken.

Voorts natuurlijk alle overige medewerkers van de afdeling Leefomgevingskwaliteit binnen VROM (DG Ruimte, Directie LMV) voor de overvallen die ik zo nu en dan pleegde en het inwilligen van menig verzoek of het beantwoorden van verschillende vragen die ik aan jullie richtte. Zelf vond ik het al buitengewoon interessant eens binnen VROM rond te lopen en zodoende enig idee krijgen van hoe het er aan toe gaat op zo'n departement. Veelal is dat toch iets van een 'ver van m'n bed show'. Het van gedachten wisselen met VROM-medewerkers over vele aspecten – ook over onderwerpen niet direct van belang zijn voor deze studie – heb ik als zeer waardevol ervaren. Buitengewoon interessant was het ook om eens te horen hoe wetgeving nou feitelijk tot stand komt; welke weg wordt bewandeld alvorens een wetsvoorstel in de Tweede Kamer in behandeling wordt genomen. Een ander voor de hand liggend, maar voor mij intrigerend aspect is de nadruk die VROM-medewerkers leggen op de politieke ontwikkelingen binnen het Nederlandse parlement en de EU alsmede de gevolgen daarvan voor het reilen en zeilen binnen VROM en de lagere overheden.

Degenen die tevens niet vergeten mogen worden zijn de respondenten die bereid waren deel te nemen aan de interviews. Ik ben allen zeer erkentelijk voor het delen van hun inzichten en kennis in de complexe en dynamische praktijk met luchtkwaliteit.

Het schrijven van deze scriptie is wellicht de meest leerzame periode van mijn studietijd geweest. Met de afronding hiervan sluit ik tevens mijn 'voltijd-studietijd' af. Ik heb enorm veel kennis opgedaan en de bredere inslag waar ik naar verlangde, toen ik me inschreef voor de studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen, kreeg ik. De afgelopen twee jaar heb ik me met veel plezier verdiept in het vakgebied van de planologie. Ik merk dat ik anders – omvattender, genuanceerder, analytischer – ben gaan kijken naar ruimtelijke vraagstukken. Studeren heb ik jarenlang met veel plezier gedaan en de huidige maatschappelijke constellatie in ogenschouw nemend, is het niet de verwachting dat met het voltooien van deze opleiding het studeren ten einde is. In meer of mindere mate zal ik altijd wel studerende blijven. Is het niet vanwege het op peil houden van mijn kennis of noodzakelijke ontwikkeling in het kader van de dagelijkse werkzaamheden, dan is het wel vanuit persoonlijke interesse.

Met het afronden van mijn (voorlopig) laatste studie wil ik, zeker niet in de laatste plaats, mijn ouders bedanken voor de jarenlange steun en interesse, maar bovenal het jarenlange geduld dat zij mij geschonken hebben. Verena, jou in het bijzonder wil ik bedanken voor je jarenlange interesse, steun, begrip en geduld.

Samuel Johnson zei eens: *'What is written without effort, is in general read without pleasure'*. Ik hoop dat ik me voldoende ingespannen heb, opdat u veel plezier beleeft aan het lezen van mijn scriptie!

Bert Zandvoort
Nijverdal, September 2006

INHOUDSOPGAVE

WOORD VOORAF	IV
SAMENVATTING	VIII
1 AANLEIDING	1
1.1 ONTWIKKELING EN GEVOLGEN EU-LUCHTKWALITEITSBELEID OP DECENTRAAL NIVEAU	1
1.2 STUDIEPERSPECTIEF	2
1.2.1 PROBLEEMSTELLING	3
1.2.2 DOELSTELLINGEN	3
1.3 AFBAKENING	5
1.4 ONDERZOEKSAANPAK	7
1.4.1 SELECTIE VAN GEMEENTEN	7
1.5 LEESWIJZER	9
DEEL A; THEORETISCHE INKADERING	10
2 VERANDEREND NEDERLANDS MILIEUBELEID	11
2.1 MILIEU/RUIMTECONFLICTEN	11
2.1.1 GRIJS MILIEU, OFTEWEL MILIEUHYGIËNE	11
2.1.2 MILIEU/RUIMTECONFLICTEN	12
2.2 TRANSITIE IN HET NEDERLANDS MILIEUBELEID	13
2.2.1 VAN CENTRALISATIE NAAR DECENTRALISATIE VAN BELEID	13
2.2.2 VAN NORM NAAR SALDO	15
2.2.3 VAN GENERIEK NAAR SPECIFIEK; VAN SECTORAAL NAAR INTEGRAAL	17
2.3 SPANNINGSVELD EU-BELEID EN NL-BELEID	17
2.3.1 SUBSIDIARITEIT VERSUS TERRITORIALE COHESIE	17
2.3.2 SPANNINGSVELD MET HET NEDERLANDSE BELEID	18
3 JURIDISCH KADER IN BEWEGING	20
3.1 WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING (WRO)	20
3.2 WET MILIEUBEHEER	21
3.2.1 EU-LUCHTKWALITEITSBELEID	21
3.2.2 IMPLEMENTATIE EU-LUCHTKWALITEITSBELEID IN HET BLK	22
3.2.3 BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2005 (STAATSBLAD 2005)	25
3.2.4 WETSVORSTEL WET LUCHTKWALITEIT	28
4 BENADERINGEN VOOR RUIMTELIJKE VRAAGSTUKKEN	30
4.1 VERANDERENDE VISIE OP DE AANPAK VAN MILIEU/RUIMTE- CONFLICTEN	30
4.2 PLURIFORME VISIE OP PLANNINGSGERICHT HANDELEN	31
4.2.1 DOELGERICHT HANDELEN	31
4.2.2 INSTITUTIEGERICHT HANDELEN	32
4.2.3 BESLISSINGSGERICHT HANDELEN	34
4.3 SAMENHANGEND RAAMWERK VOOR PLANNINGSGERICHT HANDELEN	37
4.4 COMPLEXITEIT ALS CRITERIUM VOOR HET HANDELEN	39

4.5	SPANNINGSVELD TUSSEN DE GEBIEDSGERICHTE BENADERING EN GRENSWAARDEN DOOR DE JAREN HEEN-----	40
DEEL B; PRAKTIJKVERKENNING		44
5	PRAKTIJKVERKENNING.....	45
5.1	DOELSTELLING 1. INZICHT IN DE BENADERING EN AANPAK VAN LUCHTKWALITEITSPROBLEMEN-----	45
5.1.1	AD I. DE INDRUK ONTSTAAT DAT BIJ DE PILOTGEMEENTEN RUIMTELIJKE BELANGEN VEELAL DOORSLAGGEVEND ZIJN-----	45
5.1.2	AD II. DE INDRUK ONTSTAAT DAT BIJ DE CONVENANTGEMEENTEN GEZONDHEIDSKUNDIGE BELANGEN VEELAL DOORSLAGGEVEND ZIJN -----	52
5.1.3	AD III. BIJ TOEPASSING VAN SALDERINGBENADERING GAAT HET VAAK OM 'NO-REGRET'-MAATREGELEN -----	53
5.1.4	AD IV. LUCHTKWALITEIT KRIJGT VROEGTIJDIGER AANDACHT IN HET PLANPROCES, MAAR WEL VANUIT EEN RUIMTELIJK BELANG-----	54
5.1.5	AD V. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP GEMEENTELIJKE OMGANG MET LUCHTKWALITEIT -----	56
5.2	DOELSTELLING 2. OVER VERSCHUIVINGEN, FRICTIES EN INTERNALISATIE VAN LUCHTKWALITEIT IN BESLUITVORMINGSPROCESSEN -----	58
5.3	PUNTEN VAN AANDACHT-----	62
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	64
6.1	INLEIDING -----	64
6.2	CONCLUSIES OVER DE BENADERING EN AANPAK DOOR GEMEENTEN VAN CONCRETE LUCHTKWALITEITPROBLEMEN	64
6.3	CONCLUSIES OVER DE GEMEENTELIJKE BENADERING VAN HET LUCHTKWALITEITSVRAAGSTUK -----	66
6.4	AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN -----	68
6.4.1	AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN -----	68
6.4.2	AANBEVELINGEN VOOR HET RIJK (VROM) -----	70
REFERENTIES.....		74
BIJLAGE I; VRAGENLIJST SALDERINGSBENADERING		84
BIJLAGE II; VRAGENLIJST MILIEUZONERING.....		89
BIJLAGE III; GEÏNTERVIEWDE GEMEENTELIJKE AMBTENAREN		92

SAMENVATTING

AANLEIDING, PROBLEEM- EN DOELSTELLING

Onder de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit werd in 1999 de Eerste Dochterraichtlijn van kracht. Hiermee zijn onder meer grenswaarden voor fijn stof en stikstofdioxide vastgelegd. Deze dochterraichtlijn is in Nederland omgezet via het Besluit luchtkwaliteit 2001 (Blk 2001). Sinds deze inwerking is getreden, zijn er door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) diverse ruimtelijke plannen geschorst of vernietigd als gevolg van overschrijding of dreigende overschrijding van deze grenswaarden. Echter, evenzo zijn er veel plannen geschorst of vernietigd omdat sprake bleek van een ondeugdelijke onderbouwing en motivering van de luchtkwaliteitseffecten van plannen. De vervanging van het Blk 2001 door het Blk 2005, betekende een versoepeling, door onder andere de introductie van de salderingsbenadering en de zeezoutaftrek. Getracht wordt op deze wijze ruimtelijke ontwikkelingen ook daar nog mogelijk te maken, waar thans niet aan de grenswaarden voldaan wordt. Echter, succesvolle toepassing van de regels van het Blk 2005 stellen hoge eisen aan gemeenten. Om bijvoorbeeld gebruik te kunnen maken van de salderingsbenadering is een goede onderbouwing en motivatie een vereiste. Dit, tezamen met de onzekerheid of de rechter de versoepelingen die het Blk 2005 scheidt tolereert, legt druk op de gemeentelijke organisatie en zorgt wellicht voor een verschil in omgang met luchtkwaliteit tussen gemeenten.

Uitspraken van de ABRS laten zien dat er ook onder het Blk 2005 nog gemeenten zijn die succesvoller met het luchtkwaliteitsprobleem weten om te gaan dan andere. Dit lijkt niet alleen te maken te hebben met de luchtkwaliteitssituatie zelf, maar evenzeer met de omgang ermee. Er zijn twee extremen aan te geven. Enerzijds zijn er gemeenten die bijzonder proactief met de luchtkwaliteit omgaan, met vooral als doel om de gezondheid van haar inwoners te beschermen. Anderzijds zijn er gemeenten die luchtkwaliteit meer defensief benaderen. Zij zien het veelal als een sluitstuk op de ruimtelijke planontwikkeling. Een serieuze afweging bij de ruimtelijke planontwikkeling vormt luchtkwaliteit dan niet of nauwelijks. Tussen deze extremen in komen ook andere benaderingen voor.

De indruk is aldus dat gemeentelijke overheden luchtkwaliteit verschillend benaderen. Het is niet altijd even duidelijk wat de oorzaken hiervan zijn. Het vermoeden is dat de benaderingswijze vooral afhankelijk is van de wijze waarop men tegen het luchtkwaliteitsprobleem aankijkt. Dit wordt verwoord in de **probleemstelling** van deze studie: *De perceptie van het luchtkwaliteitsprobleem door gemeenten is bepalend voor de aanpak van de knelpunten en de vormgeving van het planvormingsproces.*

Voortvloeiende uit de probleemstelling, onderzoekt deze studie de omgang van Nederlandse gemeenten met het luchtkwaliteitsprobleem. Deze studie kent daarbij een tweetal doelen, die hieronder uiteen worden gezet.

1. Inzicht krijgen in de benadering en aanpak door gemeenten van concrete luchtkwaliteitsproblemen.

Gemeenten benaderen het thema luchtkwaliteit op verschillende manieren. De eerste stap in deze studie is een beeld te krijgen welke benaderingswijzen in de praktijk voorkomen. Dat doet deze studie door drie aspecten te onderzoeken:

- A. Wat is het leidende motief achter de benadering en aanpak van het luchtkwaliteitprobleem?

-
- B. Wat is de positie van luchtkwaliteit in het planningsproces van ruimtelijke projecten ten opzichte van andere afwegingscriteria?
 - C. Welke factoren zijn van invloed zijn op de wijze waarop gemeenten omgaan met luchtkwaliteit?

De resultaten van deze doelstelling geven een indruk van de perceptie van de luchtkwaliteitsproblematiek.

2. Bepalen hoe de gemeentelijke benadering ten aanzien van het luchtkwaliteitsvraagstuk zich verhoudt tot de aard van het vraagstuk. Dit om aanbevelingen te kunnen geven voor verbeteringen van de gemeentelijke benadering van het luchtkwaliteitsbeleid.

Hierbij worden drie hoofdaspecten onderscheiden:

- A. Verschuivingen in het luchtkwaliteitsbeleid van de afgelopen jaren en het bredere Nederlandse milieubeleid worden geanalyseerd. Er lijkt een tegengestelde trend te ontstaan tussen het Nederlandse beleid en het door de EU geïnitieerde beleid. Dit heeft gevolgen voor het lokaal geïnitieerde ruimtelijk beleid.
- B. De gespannen verhouding tussen het Blk 2001 en het Nederlandse milieubeleid alsmede de verandering van het spanningsveld met de introductie van het Blk 2005 wordt behandeld. Dit heeft gevolgen gehad voor de gemeentelijke benadering van complexe stedelijke vraagstukken.
- C. Aangegeven wordt hoe luchtkwaliteit in complexe stedelijke vraagstukken veelal idealiter benaderd zou moeten worden. Hoe kan het karakter van de benaderingswijze zoveel mogelijk worden afgestemd op de aard van de problematiek waarvoor men zich gesteld ziet? Hierbij is het van belang het luchtkwaliteitsaspect voldoende te waarborgen.

Met de beantwoording van de doelstellingen tracht deze studie aanbevelingen te kunnen doen aan gemeenten en het rijk (VROM) om de gemeentelijke benadering van het luchtkwaliteitsaspect (verder) te verbeteren.

Deze studie beperkt zich tot de problemen rond fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) en bekijkt twee actuele ontwikkelingen: de omgang van gemeenten met de salderingsbenadering en de omgang met het instrument milieuzonering. De gemeentelijke omgang met deze twee ontwikkelingen toont de complexe stedelijke beleidspraktijk en geeft inzicht in de wijze waarop en op basis van welke motieven en argumenten gemeenten tot keuzes komen. Om inzicht te krijgen is gebruik gemaakt van interviews met gemeentelijk (milieu)ambtenaren die in de dagelijkse beleidspraktijk van doen hebben met de salderingsbenadering en/of de instelling van een milieuzone.

CONCLUSIES OVER DE BENADERING EN AANPAK DOOR GEMEENTEN VAN CONCRETE LUCHTKWALITEITPROBLEMEN

C1. Het leidende motief

Wat het leidend motief is, is per interview nogal verschillend gebleken.

- Geconstateerd wordt dat bij de vijf geïnterviewde gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering in pilotvorm, ruimtelijke ontwikkeling veelal het leidende motief is.
- Voor de vier geïnterviewde gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering, maar niet deelnemen aan de pilots, geldt dat voor de helft van de gevallen ruimtelijke ontwikkeling het leidende motief is. Voor de andere helft van de gevallen is het verbeteren van de luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid het leidende motief.
- Bij de acht gemeenten die gebruik maken van het instrument milieuzonering blijkt dat voor alle acht gemeenten geldt dat er aan de instelling hiervan een gezondheidskundig motief ten grondslag ligt. Bij een tweetal

gemeenten telt daarnaast de mogelijkheid tot het vinden van doorgang van ruimtelijke projecten mee.

C2. Positie van luchtkwaliteit in het planningsproces

Het moment dat luchtkwaliteit aandacht krijgt in het planproces is naar voren gehaald. De uitspraken van de ABRS hebben daar een doorslaggevende rol in gespeeld. Echter, zoals dat reeds bij de vorige conclusie aan de orde gekomen is, gebeurt dat dikwijls vanuit het streven naar ruimtelijke ontwikkeling.

De koppeling die bestaat tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieuhygiëne kan enerzijds in praktijksituaties op lokaal niveau als hinderlijk worden ervaren. Echter, uit de interviews wordt de indruk gewekt dat, het feit dat een koppeling er is, dit wel een prikkel geeft aan gemeenten om met het verbeteren van de luchtkwaliteit aan de slag te gaan.

C3. Factoren die van invloed zijn op omgang met luchtkwaliteit

Factoren die invloed hebben op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit betreffen juridische factoren (schorsing of vernietiging plan bij de rechter), kleur van het college van Burgemeester & Wethouders, eventuele media-aandacht over de actuele luchtkwaliteit en de schadelijke gevolgen ervan, de aanwezigheid van mondige burgers en/of actiegroepen en eventuele economische gevolgen voor de aanwezige bedrijven en daarmee de concurrentiepositie van de stad.

Vooraf was reeds voorzien dat bovenstaande factoren van invloed zouden kunnen zijn. Op basis van deze studie kunnen moeilijk harde uitspraken worden gedaan over de volgorde qua importantie. Wel werd de indruk gewekt dat juridische factoren het belangrijkste worden geacht. De factoren die daarnaast van groot belang worden geacht zijn sterk afhankelijk van de lokale situatie. Een rangorde is dan ook moeilijk te geven.

C4. Vooral 'no regret'-maatregelen

Tot op heden betreffen de door gemeenten (voor)genomen maatregelen, om de luchtkwaliteit te verbeteren, veelal 'no regret'-maatregelen. No regret-maatregelen, zijn maatregelen waar relatief eenvoudig politiek en maatschappelijk draagvlak voor te vinden is. Deze hoeven niet altijd even effectief te zijn.

Effectieve maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van straten voor verkeer, zijn vaak pijnlijker en soms (technisch of juridisch) ingewikkelder. Gemeenten zijn over het algemeen meer huiverig om effectieve maatregelen te treffen, omdat deze maatregelen politiek en maatschappelijk gezien vaak ingrijpend zijn.

CONCLUSIES OVER DE GEMEENTELIJKE BENADERING VAN HET LUCHTKWALITEITSVRAAGSTUK

C5. Luchtkwaliteit wordt veelal als randvoorwaarde benaderd, daar waar het eigenlijk als een kwaliteitscriterium gezien zou moeten worden

De salderingsprojecten die in deze studie aan bod komen zijn allen in de stedelijke omgeving gelegen en zijn veelal (zeer) complex van aard. De meest geëigende benadering voor deze projecten is er veelal één die gebiedsgericht van aard is (rechts onderin gelegen; *figuur 5.1* zie twee pagina's verder). Luchtkwaliteit wordt hierbij nog vaak als randvoorwaarde gezien, daar waar een positie als kwaliteitscriterium in het planproces een meer geëigende is¹.

¹ Een randvoorwaarde gaat uit van een situatie waarin het halen van de norm de enige maatstaf is. Indien de norm wordt gehaald, is het goed en wordt er verder niet beoordeeld of redelijkerwijs meer gedaan kan worden. Wanneer luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium geïnternaliseerd is, speelt het vroegtijdig en volwaardig in het planproces een rol. Bij een kwaliteitscriterium gaat het er uiteindelijk om te streven naar een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit.

Zolang gemeenten luchtkwaliteit niet internaliseren in het besluitvormingsproces, is er een reële kans aanwezig dat er gemeenten zijn die niet meer trachten te doen dan voldoen aan de norm. Het kan dan voorkomen dat luchtkwaliteit als sluitpost op een ruimtelijk plan wordt benaderd. Flexibiliteit ten aanzien van de grenswaarden creëren, zou dan kunnen gaan leiden tot een verzwakking van de positie van luchtkwaliteit ten opzichte van andere belangen. Als het luchtkwaliteitsbelang niet geïnternaliseerd is en er tegelijkertijd wel flexibiliteit gecreëerd wordt ten aanzien van de grenswaarden, wordt er in feite een terugkerende beweging gemaakt richting een situatie zoals die voor 2001 bestond.

C6. De huidige wet- en regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit lijkt onvoldoende stimulans te bieden om luchtkwaliteit te internaliseren als kwaliteitscriterium in de gemeentelijke planontwikkeling.

Het risico dat hieraan kleeft, is dat slechts de regel, de norm wordt geïnternaliseerd. De Nederlandse wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit is gestoeld op het Europese luchtkwaliteitsbeleid. De EU probeert een minimaal luchtkwaliteitsniveau te garanderen omwille van de volksgezondheid. Het middel om dit te bewerkstelligen, zijn normen (grenswaarden). Deze handelwijze: het 'afrekenen' op basis van de gevolgen voor de concentraties, leidt ertoe dat vaak de norm bepalend en opgepakt wordt en niet per se de gezondheidssituatie als uitgangspunt genomen wordt. Bij bovenstaande constatering zijn twee opmerkingen te maken:

1. Het gebruik van grenswaarden wordt vaak als enige mogelijkheid gezien om een milieuaspect geïnternaliseerd te krijgen.
2. Wanneer het belang geïnternaliseerd is, kunnen grenswaarden ongewenste effecten sorteren. Ruimte voor optimale oplossingen ontbreekt soms door het rigide en onafweegbare karakter van normen.

C7. Het NSL kan er voor zorgen dat gemeenten juist meer naar de norm werken en luchtkwaliteit juist niet geïnternaliseerd wordt.

Er is een mogelijkheid dat wanneer het NSL haar intrede doet, gemeenten zich minder geprikkeld voelen om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium in het planproces in te bedden. De kans is aanwezig dat enkele gemeenten een afwachtende houding aannemen en hopen dat de rijksoverheid met generieke maatregelen de problemen oplost. Dit zou kunnen leiden tot een verzwakking van de positie van luchtkwaliteit.

AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN VOOR GEMEENTEN

A1. Benader luchtkwaliteit als een kwaliteitscriterium en internaliseer het als zodanig in het planvormingsproces.

Indien gemeenten luchtkwaliteit internaliseren als kwaliteitscriterium in het besluitvormingsproces, zal het spanningsveld tussen de wens tot gebiedsspecifiek beleid voor complexe stedelijk vraagstukken en het karakter van de grenswaarden afnemen. Wanneer luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium gezien wordt, kan het vroegtijdig tezamen met de andere criteria worden afgewogen. In plaats van normdenken (niet meer doen dan de grenswaarden eisen) kan er een situatie geschapen worden waarin kwaliteitsdenken (zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit) leidend wordt². Daarnaast kunnen ambities op het gebied

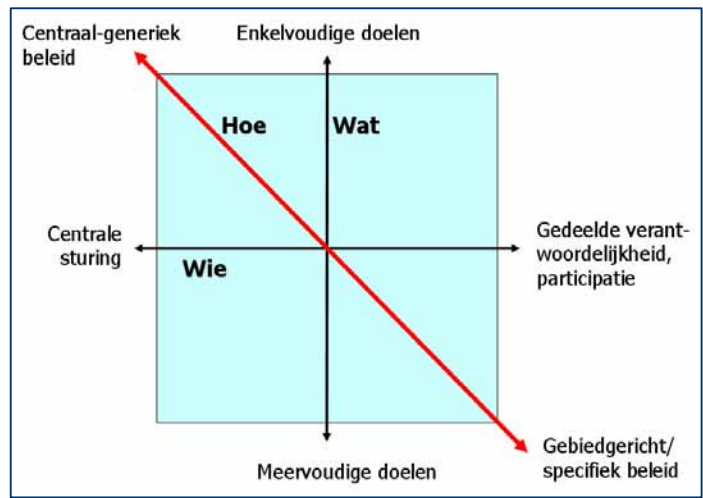
² Ook indien luchtkwaliteit wel als kwaliteitscriterium wordt ingebed in het besluitvormingstraject, kan er een situatie ontstaan waarin een ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt die de luchtkwaliteit ter plaatse zal doen verslechteren. Echter, doordat luchtkwaliteit dan een criterium is, zal het nu gaan om een gemotiveerde keuze. De afweging om luchtkwaliteit een bepaald belang te geven wordt expliciet gemaakt.

van luchtkwaliteit, die verder reiken dan de grenswaarde, worden aangegrepen. Ook kan gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van belanghebbenden. Voorts zullen minder actoren als hindermacht optreden omdat draagvlak eenvoudiger te verwerven is wanneer het luchtkwaliteitsbelang vroegtijdig als kwaliteitscriterium meegenomen wordt en belanghebbenden als actor mogen deelnemen aan het besluitvormingsproces.

A2. Gebruik het raamwerk voor planningsgericht handelen om inzicht te krijgen in het karakter van een vraagstuk alsmede de meest geëigende benadering ervan

Het raamwerk voor planningsgericht handelen kan gemeenten helpen de voorliggende vraagstukken te karakteriseren en er een passende benadering bij te kiezen. Het spanningsveld tussen luchtkwaliteit en andere belangen, zal door een passende benaderingswijze van luchtkwaliteit (sterk) kunnen verminderen. Indien luchtkwaliteit als een saldodoel opgevat wordt, past dit beter bij de gebiedsgerichte benadering. Voordelen zijn onder meer een kwalitatieve verrijking van het plan en een geringere kans dat actoren in een later stadium als hindermacht gaan optreden. Voorts kan er geanticipeerd worden op het milieubelang, en specifiek het luchtkwaliteitsbelang, bij ruimtelijke planontwikkeling en kunnen ambities en kansen voor een kwaliteitsverbetering op het milieuhygiënische vlak worden benut. Ook kunnen, door luchtkwaliteit vroegtijdig te betrekken bij planontwikkeling, creatieve maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit verzonnen worden. Ten slotte kan het politiek en maatschappelijk draagvlak voor effectieve, maar pijnlijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van straten voor verkeer, vergroot worden.

Figuur S.1
Het raamwerk voor planningsgericht handelen met de drie handelingsperspectieven.
Bron: De Roo 2001



Ruimtelijke vraagstukken in de stedelijke omgeving zijn veelal (zeer) complex van aard. Het verdient de aanbeveling deze vraagstukken ook als zodanig te behandelen en luchtkwaliteit daarbinnen als een kwaliteitscriterium te beschouwen. Dit vraagt van de gemeente onvermijdelijk een benaderingswijze die meer communicatief en gebiedsgericht van aard is. In het raamwerk voor planningsgericht handelen is voor complexe milieu/ruimteconflicten in de stedelijke omgeving, de benadering van luchtkwaliteit tezamen met andere belangen rechts onderin te positioneren (zie *figuur S.1*).

A3. Goede luchtkwaliteit heeft economische waarde

Een aspect dat relatief onderbelicht blijft, is dat een goede luchtkwaliteit vanuit een leefbaarheidsperspectief naast gezondheidskundige waarde, economische waarde kan hebben. Een goede leefbaarheid kan betekenen dat burgers liever in

een bepaalde stad wonen, winkelen en werken. Kwaliteitsverbetering van de lucht en andere milieuhygiënische aspecten kan leiden tot een verbeterde concurrentiepositie. Wanneer goede luchtkwaliteit uitdrukt wordt in economische waarde, kan dat de positie van luchtkwaliteit doen versterken.

A4. Leer van elkaar en deel informatie

Het leren van elkaar en het elkaar bijstaan, kan het probleem van beperkte middelen enigszins reduceren. Dit scheelt capaciteit en voorkomt dat bepaalde zaken meerdere malen moeten worden uitgezocht.

AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN VOOR HET RIJK (VROM)

Om internalisering van luchtkwaliteit als kwaliteitsaspect te stimuleren en te bevorderen kunnen onderstaande zaken worden overwogen.

A5. Onderzoek of de huidige en toekomstige wet- en regelgeving gemeenten voldoende stimuleren om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium te benaderen en als zodanig te internaliseren in het ruimtelijke planproces. Bij twijfel kan overwogen worden om de werking van wet- en regelgeving na verloop van tijd te evalueren.

Er zijn twijfels of de door VROM aangereikte wet- en regelgeving wel stimuleert om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium te internaliseren in het planproces.

Optimale oplossingen ten bate van de gezondheidssituatie zijn nu in sommige gevallen niet mogelijk. Er zijn situaties denkbaar waarin het vanuit gezondheidsoogpunt gunstig zou zijn dat een verslechtering op plaatsen waar weinig tot geen mensen blootgesteld worden toegestaan, ten behoeve van winst in gebieden die reeds aan de grenswaarden voldoen, omdat het aantal blootgestelden groot is en hierdoor sterk vermindert.

Thans geldt de regel dat primair beoordeeld wordt op basis van het wel of niet voldoen van de gemeten concentraties aan de grenswaarden. De gevolgen voor het aantal blootgestelden vormt dan een secundair argument. Er zijn situaties denkbaar, zoals de hierboven geschetste, dat het vanuit gezondheidsoogpunt gunstig zou zijn indien het aantal blootgestelden als een primair argument gehanteerd zou mogen worden en de concentraties als een secundair argument gelden.

A6. Het tastbaar maken van gezondheidsbaten van maatregelen kan de positie van luchtkwaliteit binnen gemeenten doen versterken

De indruk bestaat dat gezondheidsbaten relatief weinig meespelen in het motief bij bijvoorbeeld het nemen van salderingsmaatregelen. Indien deze in geld uitgedrukt kunnen worden, zou dit wellicht kunnen zorgen voor een versterking van de positie van luchtkwaliteit binnen het gemeentelijk beleid.

Een mogelijke suggestie voor VROM hiervoor is het ontwerpen van een tool, die (gemeentelijke) beleidsambtenaren in staat kunnen stellen gezondheidsbaten van mogelijke maatregelen in financiële termen inzichtelijk te maken. Dit heeft raakvlakken met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA).

A7. Behoeft aan informatie, kennis en contacten

Hierbij zijn een aantal aanverwante aspecten te benoemen:

- *Nieuwe ontwikkelingen onder de aandacht brengen.* Breng nieuwe ontwikkelingen, inzichten en kennis meer onder de aandacht. Dit kan via een actuele, digitale factsheet of een nieuwsbrief.
- *Behoeft aan contacten.* Er bestaat behoefte aan directe contacten met VROM-medewerkers. Deze dienen dan wel voldoende geëquipeerd te zijn met kennis, ervaring en capaciteit om deze taak succesvol in te kunnen vullen. Overwogen zou kunnen worden om de huidige invulling van de

functies van accountmanagers, die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde regio, te optimaliseren.

- *Behoefte aan handreikingen, definities.* Gevraagd wordt om een duidelijke handreiking waarin aangegeven wordt welke basisgegevens, aannames en meet- en rekenmethoden worden geaccepteerd (buivoorbeeld bij toepassing van de salderingsbenadering). Met de aan het eind van 2006 verwachte Ministeriele Regeling voor een Meet- en Rekenvoorschrift (MRV) en een Handreiking Projectsaldering wordt hier reeds aan tegemoet gekomen.
- *Wat wordt beoogd met wet- en regelgeving.* Geef bij wet- en regelgeving duidelijk aan wat ermee beoogd wordt, bijvoorbeeld via handreikingen. Zo mogelijk dienen deze een insteek te krijgen van 'hoe het wel moet', in plaats van de thans vaak gevolgde insteek van 'hoe het niet moet'. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om hierbij 'goede voorbeelden' te geven.
- *Geef onzekerheden aan.* Indien VROM een beleidsbrief met daarin een strategie presenteert, geef dan ook aan of er onzekerheden zijn en zo ja, waar deze zich op toespitsen.
- *Kennisbehoefte over effectiviteit luchtkwaliteitsmaatregelen.* Er is behoefte aan kennis over werking, effectiviteit en kosten van luchtkwaliteitsmaatregelen. Met bijvoorbeeld de lancering van het IPL (Innovatieprogramma Luchtkwaliteit) en het programma SOLVE (snelle oplossingen voor lucht en verkeer) wordt hier al op ingesprongen.
- *Internationale vergelijking.* Over de eigen landsgrenzen kijken en bestuderen hoe andere EU-lidstaten met concrete problemen en projecten omgaan, kan nieuwe inzichten bieden. Eventuele evaluaties over de omgang met luchtkwaliteit zou met andere lidstaten uitgewisseld kunnen worden.

1 AANLEIDING

1.1 ONTWIKKELING EN GEVOLGEN EU-LUCHTKWALITEITS- BELEID OP DECENTRAAL NIVEAU

In 1999 werd onder de kaderrichtlijn luchtkwaliteit (96/62/EC) de Eerste EU-Dochterrichtlijn (1999/30/EC) van kracht. De Eerste dochterrichtlijn legt onder andere voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂) grenswaarden en plandrempels vast. Het doel hierbij is de bescherming van de volksgezondheid en ecosystemen (MNP 2005d). De grenswaarden zijn maximaal toegestane concentraties in de buitenlucht (met uitzondering van de werkplek). Hieraan moet uiterlijk voldaan zijn per 2005 (voor fijn stof) en 2010 (voor stikstofdioxide). In juni 2001 is de Eerste dochterrichtlijn omgezet in de Nederlandse wetgeving, door middel van het Besluit luchtkwaliteit (Staatsblad 2001; hierna: Blk). Sinds het in werking treden van het Blk zijn diverse plannen voor bouw- en infrastructuurprojecten in Nederland door de hoogste bestuursrechter (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State; hierna ABRS) afgekeurd vanwege het feit dat de Europese (EU)-luchtkwaliteitsnormen overschreden (dreigen te) worden (MNP 2005d), maar vooral vanwege een ondeugdelijke onderbouwing en motivering van de luchtkwaliteitseffecten³. Daarbij ging het onder meer om vergunningen voor inrichtingen, de aanleg van bedrijventerreinen en de verbreding van snelwegen (Backes en Van Nieuwerburgh 2005).

De expliciete wettelijke koppeling die Nederland kende tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid (onder andere Backes, Nieuwerburgh en Koelemeijer 2005, Hammingh, et al. 2005, Bakker 2004, NMP 2005b, Koelemeijer en Backes 2005, Perrée 2005) is recentelijk, met het Besluit luchtkwaliteit 2005⁴ (Staatsblad 2005; hierna Blk 2005) dat in augustus 2005 van kracht is geworden, enigszins versoepeld. In plaats van de directe koppeling, is er thans sprake van 'koppeling op afstand' (VROM 2005h en 2006a, zie hiervoor eveneens *hoofdstuk 3*). Deze versoepeling is gecreëerd om ruimtelijke ontwikkelingen plaats te kunnen laten vinden, ook daar waar men niet (geheel) aan de EU-normen kan voldoen. Zodoende kan worden voorkomen dat Nederland 'op slot gaat', zoals in diverse media reeds vele malen is gesuggereerd (onder andere De Volkskrant 5 februari 2005).

Het Blk 2005 brengt echter ook onzekerheden met zich mee:

- Het Blk 2005 biedt een aantal nieuwe vrijheden (zeezoutaftrek, salderingsbenadering), waarvan thans nog onduidelijk is of deze wel geaccepteerd worden door de Europese Commissie (dan wel het Europese Hof). De vraag is dus of de Nederlandse interpretatie wel

³ Gegevens dateren uit de periode augustus 2005 (MNP 2005a). Uit analyse van de uitspraken van de Raad van State blijkt dat de gronden voor verwerping van de ruimtelijke plannen vooral berusten op een ondeugdelijke motivering en het gebrek aan een zorgvuldige voorbereiding (Bouwman en Visser 2005, Schippers en Besselink 2005, Perrée 2005, Schippers 2006).

⁴ Het Besluit luchtkwaliteit 2005 vervangt het Besluit luchtkwaliteit uit 2001. Momenteel wordt er gewerkt aan een Wet luchtkwaliteit. Het voorstel ligt nu bij de Raad van State en het is de bedoeling dat de wet eind 2006, begin 2007 in werking treedt (VROM 2005f). Zie ook *hoofdstuk 3*.

overeenkomt met de interpretatie zoals die verwoord is in de Eerste Dochterrichtlijn (EU 1999).

- Er is onzekerheid over de houdbaarheid van motiveringen van ruimtelijke plannen en de toepassing van de salderingsbenadering bij de rechter (ABRS).

Deze onzekerheden, alsmede de daarmee samenhangende mogelijke consequenties, zorgen vermoedelijk voor verschil in omgang met de luchtkwaliteitsproblematiek door gemeenten.

Recente uitspraken van de ABRS geven aan dat de omgang met de luchtkwaliteitsnormen met het inwerkingtreden van het Blk 2005 enigszins versoepeld is. Hoewel er nog regelmatig plannen geschorst worden door de ABRS vanwege onvoldoende onderbouwing en motivering⁵, zijn er ook gemeenten die met een deugdelijke motivering en onderbouwing wel goedkeuring bij de ABRS vinden voor hun plannen ook al voldoet men niet aan de gestelde grenswaarden⁶. Een goede onderbouwing met een degelijke motivatie, die laat zien dat het plan per saldo een positief effect heeft op de luchtkwaliteit, kan de kans op succes aanzienlijk vergroten (Hoekstra en Woudenberg 2006).

1.2 STUDIEPERSPECTIEF

Ruimtelijke consequenties EU-luchtkwaliteitsbeleid op decentraal overheidsniveau

De Europese Unie is, direct of indirect, betrokken bij de belangrijkste terreinen van het nationale ruimtelijke beleid (Ravesteyn en Evers 2004). Deze studie neemt de omgang met de Europese luchtkwaliteitswetgeving, die geïmplementeerd is in het Nederlandse Besluit luchtkwaliteit 2005, door gemeenten onder de loep.

De consequenties van door de ABRS afgekeurde projecten worden vooral op lokaal niveau gevoeld. De verantwoordelijkheid voor de luchtkwaliteit ligt echter zowel bij de rijksoverheid, de provincies als de gemeenten. Vooral door de jurisprudentie van de ABRS is het probleem van de luchtkwaliteit uitdrukkelijk mede op het bordje van gemeenten komen te liggen⁷.

⁵ Zaaknummer 200507527/2, datum uitspraak: 19 mei 2006; Bouwvergunning en vrijstelling voor het bouwen van een winkelcentrum met 14 bovengelegen woningen te Oude-Tonge (ABRS 2006h).

Zaaknummer 200600614/2, datum uitspraak: 18 mei 2006; Bestemmingsplan Polder Zestienhoven, Rotterdam (ABRS 2006e).

Zaaknummer 200600394/2, datum uitspraak: 18 mei 2006; Bestemmingsplan Natuur- en businesspark Schieveen, Rotterdam (ABRS 2006f).

⁶ Zaaknummer 200601399/2, datum uitspraak: 22 mei 2006; Bestemmingsplan De Mortel, Eersel (ABRS 2006i).

Zaaknummer 200602659/2, datum uitspraak: 18 mei 2006; Bouwvergunning voor een woongebouw met tentoonstellingsruimte, recreatieruimte, horeca, kantoorruimte en bedrijfsruimte, Den Haag (ABRS 2006g).

Zaaknummer 200507481/5, datum uitspraak: 6 februari 2006; 1e Uitwerkingsplan Bestemmingsplan Binnenstad, Verleggen oprit parkeergarage Hilvertshof te Hilversum (ABRS 2006c).

Zaaknummer 200507534/1, datum uitspraak: 18 januari 2006; Voetbalstadion ADO Den Haag (ABRS 2006a).

Zaaknummer 200500555/1, datum uitspraak: 1 februari 2006; Bestemmingsplan Stadscentrum, te Hoogezand-Sappemeer (ABRS 2006b).

⁷ De ABRS heeft op 12 mei 2004 een streep gezet door de tot dan toe gehanteerde interpretatie dat de grenswaarden slechts gelden voor gebieden waar mensen verblijven. Dit, door aan te geven dat overal aan de grenswaarden voldoen moet worden (zaaknummer: 200308160/1; ABRS 2006d). Dit leidde tot het inzicht dat de omvang van de problematiek vooral voor fijn stof dermate groot is dat deze niet met alleen rijksbeleid is op te lossen. Ook oordeelde de ABRS op 22 september 2004 dat

Gemeenten waren altijd al verplicht voorafgaand aan het verlenen van vergunningen voor projecten onderzoek te doen naar de luchtkwaliteit. In het verleden werd hier echter vrij soepel mee omgegaan. Onder het inmiddels niet meer vigerende Blk 2001 en het huidige Blk 2005 is die ruimte veel kleiner: als de grenswaarden overschreden (dreigen te) worden, moeten er afdoende maatregelen worden genomen om dit te voorkomen (Kenniscentrum Europa Decentraal 2005, Borgers 2005 en provincie Gelderland 2005).

Verskil in omgang met luchtkwaliteit tussen gemeenten

Uitspraken van de ABRS (*zie ook paragraaf 1.1*) laten zien dat er ook onder het Blk 2005 nog gemeenten zijn die succesvoller met het luchtkwaliteitsaspect weten om te gaan dan andere. Dit lijkt niet alleen te maken te hebben met de luchtkwaliteitssituatie zelf, maar evenzeer met de omgang ermee.

Gemeenten hanteren verschillende benaderingen. In extreme zin zijn er twee uitersten te onderscheiden:

1. Er zijn gemeenten die bijzonder proactief met de luchtkwaliteit omgaan, met vooral als doel om de gezondheid van haar inwoners te beschermen. Deze gedachte ligt ook achter de Europese richtlijn.
2. Er zijn echter ook gemeenten die luchtkwaliteit meer defensief benaderen en het zien als een sluitstuk op de ruimtelijke planontwikkeling (Bouwman, et al 2006). Een serieuze afweging bij de ontwikkeling van een ruimtelijke plan vormt luchtkwaliteit dan niet of nauwelijks. Slechts aan het eind van het planproces wordt luchtkwaliteit een onderwerp om zo aan de wettelijk gestelde normen te voldoen (zie onder meer Zuidema en Bouwman 2006; 5). Het ruimtelijk- en economisch argument staat in dit geval boven het gezondheidsargument.

Tussen deze extremen in komen ook andere benaderingen voor.

1.2.1 PROBLEEMSTELLING

De indruk wordt gewekt dat luchtkwaliteit door gemeentelijke overheden verschillend benaderd wordt. Het is niet altijd even duidelijk wat de oorzaken hiervan zijn. Het vermoeden is dat de benaderingswijze vooral afhankelijk is van de wijze waarop men tegen het luchtkwaliteitsprobleem aankijkt. Dit wordt verwoord in de **probleemstelling** van deze studie:

De perceptie van het luchtkwaliteitsprobleem door gemeenten is bepalend voor de aanpak van de knelpunten en de vormgeving van het planvormingsproces.

De term perceptie is daarbij een breed begrip. Het kan gaan om perceptie van de actuele luchtkwaliteit, van het belang van volksgezondheid, de ruimtelijk-economische beperkingen, et cetera.

1.2.2 DOELSTELLINGEN

Voortvloeiende uit de bovenstaande probleemstelling, onderzoekt deze studie de omgang van Nederlandse gemeenten met het luchtkwaliteitsvraagstuk. Deze studie kent daarbij een tweetal doelen, die hieronder uiteen worden gezet.

niet alleen de rijksoverheid de verantwoordelijkheid heeft voor de fijnstofproblematiek, maar dat alle overheden een bijdrage dienen te leveren (zaaknummer 200307780/1). Bestemmingsplan Bedrijvenpark Langeweg en omgeving, te Hendrik-Ido-Ambacht (ABRS 2004b).

1. Inzicht krijgen in de benadering en aanpak door gemeenten van concrete luchtkwaliteitsproblemen.

Zoals hiervoor is aangegeven benaderen gemeenten de luchtkwaliteit op verschillende manieren, waarbij er twee uitersten zijn: een proactieve en een defensieve benadering. De eerste stap in deze studie is een beeld te krijgen welke benaderingswijzen in de praktijk voorkomen. Dat doet deze studie door een drietal aspecten te onderzoeken:

- A. Wat is het leidende motief achter de benadering en aanpak van het luchtkwaliteitsprobleem? Het belangrijkste motief achter de Europese luchtkwaliteitsrichtlijnen is de bescherming van de volksgezondheid. Deze studie probeert te achterhalen of bij het treffen van luchtkwaliteitsmaatregelen de volksgezondheid inderdaad het leidende motief is. Met andere woorden: werkt naast de norm eveneens de gedachte achter de norm (gezondheid als leidend motief) door? Om hiervan een indruk te krijgen, bekijkt de studie onder meer de type maatregelen en de mate waarin maatregelen worden getroffen. De intentie die hierachter schuilt wordt eveneens verkend. Ook is van belang rekening wordt gehouden met het aantal blootgestelden en gevoelige bestemmingen.
- B. Wat is de positie van luchtkwaliteit in het planningsproces van ruimtelijke projecten ten opzichte van andere afwegingscriteria? De gedachte in de Wet op de ruimtelijk ordening is dat luchtkwaliteit een kwaliteitsaspect is dat integraal moet worden meegenomen, tegelijkertijd met andere belangen in het besluitvormingsproces (dit is de zogenoemde koppeling). Het gaat er hier om op welk moment luchtkwaliteit in het planproces aandacht krijgt en in welke mate dat geschiedt. Luchtkwaliteit dient idealiter vroegtijdig in een ruimtelijk planproces een randvoorwaarde of criterium te zijn. Dan kan het als een volwaardig criterium mee worden gewogen bij een afwegingsproces. Hierbij is wederom van belang met welk motief dat gebeurt; ruimtelijk-economisch of gezondheidskundig.
- C. Welke factoren zijn van invloed op de wijze waarop gemeenten omgaan met luchtkwaliteit? Getracht wordt de achterliggende factoren bloot te leggen die een rol spelen bij de wijze waarop de luchtkwaliteitsproblemen worden aangepakt en de vormgeving van het planvormingsproces. Er zijn diverse factoren te onderscheiden die van invloed kunnen zijn op de wijze waarop gemeenten omgaan met luchtkwaliteit, zoals de aanwezigheid van actiegroepen en/of mondige burgers, de mate van bewustzijn van de (gezondheidseffecten) van een slechte luchtkwaliteit, juridische factoren (bijvoorbeeld eerdere schorsing van een ruimtelijk plan door de ABRS), organisatorische en cultuurbepaalde factoren (het is gebruikelijk om eerst het plan te maken en vervolgens pas de milieuambtenaar aan tafel te laten schuiven) en politieke factoren (zoals de 'kleur' van de gemeenteraad). Al deze factoren leiden tot een hoger, dan wel lager ambitieniveau.

De resultaten van deze doelstelling geven een indruk van de perceptie van de luchtkwaliteitsproblematiek.

2. Bepalen hoe de gemeentelijke benadering ten aanzien van het luchtkwaliteitsvraagstuk zich verhoudt tot de aard van het vraagstuk. Dit teneinde aanbevelingen te kunnen geven voor verbeteringen van de gemeentelijke benadering inzake het luchtkwaliteitsbeleid.

Hierbij worden drie hoofdaspecten onderscheiden:

- A. Verschuivingen van de afgelopen jaren in het luchtkwaliteitsbeleid worden geanalyseerd. In het Nederlandse milieubeleid zijn een aantal structurele verschuivingen zichtbaar. Een opvallende ontwikkeling

hierbinnen is de verschuiving van centraal, generiek beleid in de richting van beleid dat draagvlakverwerving en maatwerk als uitgangspunt heeft. Getracht wordt te analyseren op welke manier deze ontwikkeling zich op gemeentelijk niveau verhoudt tot Europees geïnitieerd milieubeleid. Inzicht wordt zo verkregen in de benadering door gemeenten van ruimtelijke vraagstukken en de gevolgen van Europees milieubeleid op deze benadering.

- B. De gespannen verhouding die bestond tussen het Blk 2001 en het Nederlandse milieubeleid en de verandering van het spanningsveld met de introductie van het Blk 2005 wordt belicht. Het juridische kader is de laatste jaren sterk in beweging geweest. Dit heeft gevolgen gehad voor de gemeentelijke benadering⁸ van complexe stedelijke vraagstukken. Een gebiedsgerichte aanpak bleek zich soms moeizaam te verhouden met de harde grenswaarden uit het Blk 2001. Een spanningsveld was het gevolg. Dit heeft gevolgen voor de gemeentelijke benadering van het luchtkwaliteitsvraagstuk binnen ruimtelijke planprocessen.
- C. Aangeven hoe luchtkwaliteit in complexe stedelijke vraagstukken veelal idealiter benaderd zou moeten worden. Hoe kan het karakter van de benaderingswijze zoveel mogelijk worden afgestemd op de aard van de problematiek waarvoor men zich gesteld ziet? Hierbij is het van belang het luchtkwaliteitsaspect voldoende te waarborgen. Inzicht hierop kan zorgdragen voor een vermindering van eventuele spanningsvelden en verbetering van de positie van luchtkwaliteit.

De invulling van bovenstaande doelstelling geschiedt ten dele aan de hand van het raamwerk voor planningsgericht handelen, zoals dat is opgesteld door De Roo (2001 en 2004, *zie eveneens hoofdstuk 4*).

Met de beantwoording van de doelstellingen hoopt deze studie aanbevelingen te kunnen doen aan gemeenten en het rijk (VROM) om de gemeentelijke benadering van het luchtkwaliteitsaspect (verder) te verbeteren. Dit kunnen bijvoorbeeld aanbevelingen van organisatorische, juridische of communicatieve aard zijn.

1.3 AFBAKENING

Deze studie beperkt zich tot de problemen rond fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂)⁹. Voor de realisering van de aangegeven doel- en vraagstellingen bekijkt deze studie twee actuele ontwikkelingen:

1. De *salderingsbenadering*, die mogelijk wordt gemaakt in het Blk 2005. Hiermee is het mogelijk om vervuilende activiteiten te plannen in gebieden waar de luchtkwaliteitsnormen overschreden worden, zolang door maatregelen in nabij gelegen gebieden de extra overschrijding ten minste gecompenseerd wordt. Per saldo blijft de luchtkwaliteit dan gelijk of verbetert ze. De salderingsbenadering vormt, samen met de zeezoutaftrek, het belangrijkste nieuwe element van het Blk 2005. Ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk is VROM in september 2005 gestart

⁸ Uiteraard geldt dit ook voor andere overheden, zoals rijk en provincie.

⁹ Grenswaarden voor andere stoffen worden minder vaak overschreden en worden in deze studie daarom buiten beschouwing gelaten. De streefwaarde voor ozon (opgenomen in de derde dochterrichtlijn), die van kracht is per 2010, zal naar verwachting niet worden overschreden in Nederland in 2010. Bovendien is deze streefwaarde juridisch gezien van minder betekenis dan een grenswaarde.

-
- met een project 'pilots uitvoering Besluit luchtkwaliteit 2005'. Het project omvat elf pilotprojecten gericht op verschillende situaties (VROM 2006b).
2. Het instrument *milieuzonering*. Een gemeente kan daar waar de luchtkwaliteit in een bepaald gebied onder druk staat, kiezen voor het instrument van milieuzonering. Dit houdt in dat op basis van de Wegenverkeerswet een algemene beperking voor een bepaald gebied wordt ingesteld op basis van milieuoverwegingen (Claessen 2005 en Motshagen en Hoogma 2006). Zo kunnen er bijvoorbeeld restricties gelden voor bepaalde soorten vrachtverkeer in de binnenstad. Ruimtelijke ordening wordt zodoende aangewend als sturingselement om bepaalde milieudoelen te halen. Het instellen van een milieuzone kan er voor zorgen dat de luchtkwaliteit in het algemeen op een bepaalde plaats verbetert. Daar er het gevaar heerst van een situatie waarin elke stad een eigen regime hanteert voor de lokale milieuzone, is er in maart 2006 een convenant ondertekend tussen het rijk, een tiental gemeenten en de betrokken (vervoers)organisaties om zorg te dragen voor gelijke regimes voor alle milieuzones (Van Geel, et al 2006a).

De omgang met deze twee ontwikkelingen geeft concrete voorbeelden uit de complexe stedelijke beleidspraktijk en geeft inzicht in de werkwijze van gemeenten. Het gaat daarbij vooral om het traject van afwegen van belangen en het beargumenteerd kiezen. Het feit dat deze studie zich richt op de salderingsmethodiek en milieuzonering kent verschillende redenen:

- De salderingsbenadering kan door gemeenten worden toegepast bij complexe milieu/ruimteconflicten waarbij de luchtkwaliteitsnormen niet gehaald worden. Om toch ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken is de salderingsbenadering geïntroduceerd door VROM. Het is een mogelijkheid om ruimtelijke plannen uit te voeren in gebieden waar de concentratie fijn stof en stikstofdioxide in de lucht te hoog is of daartoe dreigt. Het gaat daarbij ook om plannen die de luchtkwaliteit ter plekke iets kunnen verslechteren, maar deze in een groter gebied per saldo verbeteren¹⁰. Salderen 'volgt de geest van de volksgezondheid'. Dit dient tot uiting te komen in de motivatie, de aanpak van de knelpunten en uiteindelijk in de vormgeving van het planvormingsproces. Blijkt uit de aanpak van knelpunten en de vormgeving van het planproces dat gemeenten deze interpretatie volgen? Is volksgezondheid het leidend motief of zijn de ruimtelijk-economische motieven leidend?
- Hoewel de gemeente Amsterdam reeds een milieuzone heeft ingesteld, is de milieuzone als instrument om luchtkwaliteit te verbeteren, pas recentelijk in opkomst met de ondertekening van het 'Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering' (Van Geel, et al 2006a). In een bepaalde zone van de stad (bijvoorbeeld de binnenstad) wenst men als gemeente een bepaalde luchtkwaliteit en wordt aan een bepaalde zone een bepaalde kwaliteit toegekend. Zodoende wordt er gedifferentieerd in kwaliteitsambitie tussen verschillende gebieden (zones). Teneinde dit te bewerkstelligen worden bepaalde activiteiten niet toegestaan in deze zone. Interessant daarbij is te bestuderen wat de intenties zijn met het instellen van een milieuzone. Is het gezondheidsaspect het leidende motief of winnen de ruimtelijke motieven het?

¹⁰ Een dikwijls aangehaald voorbeeld hiervan is het autoluw maken van een woonkern of centrum, waarvoor de aanleg van een rondweg nodig is. Deze rondweg zorgt in de directe omgeving voor een beperkte verslechtering, maar in de woonkern of het centrum treedt een aanzienlijke verbetering van de luchtkwaliteit op. De bedoeling hiervan is dat het aantal blootgestelden per saldo zal verminderen.

-
- Een laatste reden om voor de salderingsmethodiek en milieuzones te kiezen is een praktische. Het zijn beide voorbeelden van recentelijk geïntroduceerde, lokaal bruikbare instrumentaria. Omgang hiermee geeft enigszins een beeld hoe op lokaal niveau omgegaan wordt met het afwegen van verschillende belangen bij (complexe) milieu/ruimteconflicten. Het feit dat VROM zich thans tamelijk intensief bezig houdt met beide instrumenten, maakt het dat actuele informatie eenvoudiger te verzamelen is.

1.4 ONDERZOEKSAANPAK

Dit onderzoek betreft een combinatie van literatuuronderzoek, bureauonderzoek alsmede veldwerk. Het literatuuronderzoek biedt inzicht in de huidige theoretische kennis op het gebied van milieu/ruimteconflicten. Daarnaast schetst het juridische kader de situatie waarbinnen dit vraagstuk speelt. Voorts wordt het raamwerk voor planningsgericht handelen (De Roo 2001) gepresenteerd. Het raamwerk kan een hulpmiddel zijn om een geëigende benadering op te stellen voor een specifiek vraagstuk.

Bureauonderzoek verschaft inzicht in de huidige beleidspraktijk. Bureauonderzoek betreft de bestudering van onder meer de huidige vigerende wet- en regelgeving, beleidsnota's, zoals luchtkwaliteitsplannen, milieubeleidsplannen, bestemmingsplannen, stukken van de Eerste en Tweede Kamer en bijvoorbeeld brieven van de staatssecretaris van VROM.

Tot slot tracht het empirisch deel (interviews) duidelijkheid te verschaffen omtrent de intenties waarmee gemeenten het luchtkwaliteitsvraagstuk benaderen. Getracht wordt om de factoren die hieraan ten grondslag liggen te verkennen. Ook geven interviews inzicht in de benaderingswijze van het luchtkwaliteitsvraagstuk door gemeenten. De interviews hebben plaats gevonden met gemeentelijke overheidsambtenaren waarvoor het thema luchtkwaliteit de dagelijkse beleidspraktijk vormt.

Informatie wordt via interviews op een kwalitatieve wijze vergaard. Daar het kwalitatieve informatie betreft van een beperkt aantal respondenten heeft dit tot gevolg dat de bevindingen minder eenvoudig te generaliseren zijn. Daartegenover kan gesteld worden dat interviews wel meer ruimte bieden voor een nadere toelichting, extra informatie en nieuwe inzichten.

1.4.1 SELECTIE VAN GEMEENTEN Salderingsbenadering

Er zijn zowel gemeenten geïnterviewd die deelnemen aan de pilotprojecten als gemeenten die niet deelnemen aan de pilotprojecten, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering. Dit omdat het mogelijk is dat er verschillen zijn tussen beide groepen in de benadering ten aanzien van luchtkwaliteit en de vormgeving van het planproces.

Voor deze studie zijn een vijftal gemeentelijke deelnemers aan de pilotprojecten geïnterviewd. Aangezien alle deelnemers aan de pilotprojecten vanwege een eindevaluatie hiervan sowieso al geïnterviewd worden, is wat betreft deze interviews 'meegedraaid' met VROM-medewerkers. De interviews zijn hier 'face-to-face' gehouden. Het betreffen de volgende gemeenten:

- Amsterdam (Woningbouw A10-West)
- Deventer (Bedrijvenpark A1)
- 's-Hertogenbosch (Parkeergarage Hekellaan)
- Rotterdam (Ontsluitingsweg woonwijk Nesselande)
- Utrecht (Stationsgebied)

Daarnaast zijn er een viertal gemeenten geïnterviewd die weliswaar niet deelnemen aan de pilots, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering zoals die door het Blk 2005 mogelijk wordt gemaakt. Het betreffen een viertal gemeenten die zich aangemeld hebben voor een, door VROM georganiseerde, workshop die ingaat op de Handreiking salderingsbenadering¹¹.

Uit het oogpunt van tijdsefficiëntie is gekozen om deze gemeenten telefonisch te interviewen. Dit is gedaan aan de hand van een vragenlijst die als bijlage is toegevoegd aan dit rapport (*zie Bijlage I; Vragenlijst salderingsbenadering*). De vragenlijst is naar desbetreffende gemeentelijke contactpersoon verzonden, zodat deze medewerker een idee krijgt waar het interview over zal gaan. De geïnterviewde is zodoende in staat gesteld het één en ander voor te bereiden. Op een af te spreken tijdstip is vervolgens telefonisch contact opgenomen met de gemeentelijke ambtenaar in kwestie om het interview af te nemen¹². In overleg met VROM-medewerkers, die enig inzicht hebben in de stand van zaken waarin de gemeentelijke ervaring met de toepassing van de salderingsbenadering verkeert, is gekozen voor de volgende gemeenten:

- Delft (Bestemmingsplan Spoorzone Delft)
- Maastricht (Belvédère binnen de singels)
- Nijmegen (Tweede Stadsbrug)
- Tilburg (Noordwesttangent)

Milieuzonering

Naast de salderingsmethode is de gemeentelijke omgang met het instrument milieuzonering bestudeerd. Hiervoor zijn een achttal gemeenten die deelnemen aan het 'Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering' (Van Geel, et al 2006a) geïnterviewd. Deze gemeenten zijn gezamenlijk met het Ministerie van VROM, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het bedrijfsleven (EVO, Koninklijk Nederlands Goederenvervoer en Transport en Logistiek Nederland), het convenant aan het uitwerken om per 1 april 2007 een milieuzone in deze gemeenten in te stellen. Wederom is, uit het oogpunt van tijdsefficiëntie, gebruik gemaakt van telefonische interviews. Tevens is de interview-werkwijze dezelfde zoals gehanteerd bij de salderingsbenadering. De vragenlijst die als leidraad bij het interview gehanteerd wordt, is als bijlage toegevoegd aan dit rapport (*zie Bijlage II; Vragenlijst Milieuzonering*). De acht 'convenant-gemeenten' die benaderd zijn, betreffen:

- Delft
- Eindhoven
- Haarlem
- 's-Hertogenbosch
- Nijmegen
- Rotterdam
- Tilburg
- Utrecht

Een overzicht met de namen van de geïnterviewde gemeentelijke ambtenaren is opgenomen in *bijlage III; "Geïnterviewde gemeentelijke ambtenaren"*.

¹¹ Deze handreiking zal later dit jaar (2006) na de evalueatie van de pilots opgesteld worden.

¹² In sommige gevallen is, in overleg met de desbetreffende ambtenaar, gekozen voor een iets andere werkwijze. De ambtenaar vult hierbij de lijst in, stuurt deze terug, waarna (zodanig) hernieuwd contact wordt gezocht voor een nadere uitleg of een aanvullende vraag.

1.5 LEESWIJZER

Deze studie is opgedeeld in twee delen. Deel A omvat hoofdstukken 2, 3 en 4 en vormt het theoretisch kader. Deel B, hoofdstuk 5, vormt de praktijkverkenning.

Deel A

In *hoofdstuk 2* wordt ingegaan op het veranderende milieubeleid in Nederland en het spanningsveld tussen het door nationaal geïnitieerde beleid en het door de Europese Unie geïnitieerde beleid. *Hoofdstuk 3* gaat in op de juridische achtergronden. Er heerst een sterke dynamiek in de wet- en regelgeving met betrekking tot luchtkwaliteit. In *hoofdstuk 4* wordt, in aansluiting op het beschreven proces van een veranderd milieubeleid in Nederland in *hoofdstuk 2*, een andere benaderingswijze van ruimtelijke vraagstukken voorgesteld. De kijk op planningsbenaderingen verandert. Er is een verschuiving zichtbaar van een centralistische en sectorale benadering van ruimtelijke vraagstukken, ten faveure van een meer gebiedsgerichte communicatievere benadering. *Hoofdstukken 2, 3 en 4* zijn ten dele gelieerd aan doelstelling 2.

Deel B

Hoofdstuk 5 vormt het empirisch gedeelte van de studie. Via interviews met gemeentelijke (milieu)ambtenaren wordt antwoord gezocht op de twee doelstellingen. De praktijkverkenning concentreert zich rond twee cases: de gemeentelijke omgang met de salderingsbenadering en de omgang met het instrument milieuzonering. De resultaten van de interviews worden gepresenteerd en bediscussieerd.

Hoofdstuk 6, ten slotte, geeft conclusies die gelieerd zijn aan de twee doelstellingen. Ook worden enkele aanbevelingen aangereikt voor zowel gemeenten als het Ministerie van VROM.

DEEL A; THEORETISCHE INKADERING

De besluitvorming in het milieubeleid ondergaat een structurele verandering, met als meest opvallende ontwikkeling een verschuiving van centraal, normstellend beleid in de richting van beleid dat draagvlakverwerving en maatwerk als uitgangspunt heeft (De Roo 2001; 88). Een aantal ontwikkelingen zijn reeds zichtbaar. Het gaat dan om de gebiedsgerichte aanpak, omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie. Het milieubeleid zal op lokaal niveau meer en meer het sectorale en kaderstellende karakter verliezen. Het milieubeleid zal steeds meer onderdeel gaan uitmaken van lokaal omgevingsbeleid, waarbij het grijze milieu (dat deel van het milieu dat zich richt op milieuhygiëne) een afweegbaar deelaspect wordt van een groter geheel dat leefkwaliteit of omgevingskwaliteit wordt genoemd (De Roo 2004, p. 3).

Echter, regelgeving vanuit de EU lijkt een tegenwerkende beweging te maken. De wetgeving geïnitieerd door de EU is veelal sectoraal en centralistisch van karakter. Een spanningsveld tussen door de EU geïnitieerd beleid en beleid van de nationale wetgever is het gevolg.

Voorts is het juridisch kader dat betrekking heeft op het luchtkwaliteitsbeleid sterk in beweging. De eerste dochterrichtlijn onder de kaderrichtlijn luchtkwaliteit was aanvankelijk vertaald in Nederlandse wetgeving via het Besluit luchtkwaliteit (Blk 2001). Commotie als gevolg van de schorsing en vernietiging van vele ruimtelijke plannen door de rechter, leidde ertoe dat het Blk 2001 reeds in 2005 vervangen werd door het Besluit luchtkwaliteit 2005. Het Blk 2005 heeft een aantal versoepelingen in petto om de vastgelopen ruimtelijke ontwikkeling op sommige plaatsen vlot te trekken. De belangrijkste versoepelingen betreffen de introductie van de salderingsbenadering, het niet meer hoeven mee te rekenen van zeezout in de concentratie fijn stof en het 'stand-still'-principe dat ter zijde is geschoven. Het Blk 2005 is echter zelf eveneens van (zeer) tijdelijke aard. Zij dient slechts als overgang voor de Wet luchtkwaliteit die naar verwachting eind 2006, begin 2007 haar intrede zal doen. Het centrale element in deze wet betreft het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Dit programma, dat in eerste instantie geldig is van 2007 tot 2012, bevat voor relatief grote gebieden alle ruimtelijke ontwikkelingen die bijdragen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit alsmede alle maatregelen die de negatieve gevolgen van deze ontwikkelingen teniet moeten doen. Daarnaast geldt dat projecten die nauwelijks bijdragen tot een verslechtering van de luchtkwaliteit, niet meer getoetst hoeven te worden aan de normen voor luchtkwaliteit.

In samenhang met bovenstaande ontwikkelingen verandert de kijk op de benadering van complexe milieu/ruimteconflicten evenzeer. Er is thans een verschuiving zichtbaar van een centralistische en sectorale benadering van ruimtelijke vraagstukken, ten faveure van een meer gebiedsgerichte communicatievere benadering. Het spanningsveld tussen een de aard van de benadering van complexe stedelijke vraagstukken en de aard van luchtkwaliteitswetgeving is aan verandering onderhevig. Dit heeft mogelijk gevolgen voor de gemeentelijke benadering van het luchtkwaliteitsaspect.

2 VERANDEREND NEDERLANDS MILIEU-BELEID

In *paragraaf 2.1* wordt de positie van luchtkwaliteit binnen 'het milieu' nader geduid. Ook wordt het begrip milieu/ruimteconflicten uit de doeken gedaan. Vervolgens gaat *paragraaf 2.2* in op het veranderende Nederlandse milieubeleid. Er zijn verschuivingen zichtbaar van een rijksoverheid met een centralistische houding naar een decentralistische houding. Tevens wordt de norm als instrument meer losgelaten ten faveure van de mogelijkheid om saldodoelen te kunnen definiëren. De oorzaken en gevolgen van deze twee ontwikkelingen worden eveneens behandeld. Het generieke beleid maakt plaats voor beleid dat steeds vaker lokaal-specifiek van aard is (bijvoorbeeld integrale gebiedsontwikkeling). Tot slot wordt er in *paragraaf 2.3* ingegaan op het spanningsveld dat ontstaan is tussen het door de EU geïnitieerde milieubeleid dat sectoraal en centralistisch van aard is en het nationaal geformuleerde beleid dat veeleer opschuift in tegengestelde richting en gekarakteriseerd kan worden met termen als decentraal en integraal.

2.1 MILIEU/RUIMTECONFLICTEN

Alvorens ingegaan wordt op milieu/ruimteconflicten, zal het begrip 'milieu' nader behandeld worden.

2.1.1 GRIJS MILIEU, OFTEWEL MILIEUHYGIËNE

Aan het begrip 'milieu' kan in ruime zin twee verschillende betekenissen worden toegekend. Enerzijds als sociale omgeving waarin iemand woont, werkt of in verkeert, anderzijds als zijnde het fysieke milieu¹³ (De Roo 2001; 21). Voor deze studie is alleen de laatste betekenis van belang.

Het beleid voor het fysieke milieu is, naar analogie van Hoeflaak en Zinger (1992), in te delen in het groene, blauwe en het grijze milieu. Met het groene milieu wordt vooral bedoeld op het natuur- en landschapsbeleid. Het blauwe milieu richt zich voornamelijk op duurzaamheidsaspecten. Met het grijze milieu wordt het milieuhygiënische deel van het fysieke milieu bedoeld dat de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving mede bepaalt (De Roo 2001). Hierbij gaat het vooral om zaken als verontreiniging van grond- en oppervlaktewater, verontreiniging van lucht en bodem en de beperking van gevaar, geluid- en geurhinder (Hoeflaak en Zinger 1992). Binnen het grijze milieu richt deze studie zich op luchtkwaliteit.

Het grijze milieu kan voorts onderverdeeld worden in verstoring, verspreiding¹⁴ en verzuring¹⁵ (De Roo 2001; 34). Bij verstoring gaat het om het bereiken en handhaven van een goede woon- en leefmilieukwaliteit op het gebied van de

¹³ Het fysieke milieu wordt in deze studie gedefinieerd als het geheel van levende en niet-levende elementen van een omgeving, te weten mensen, dieren, planten, bodem, water, lucht en artefacten (De Roo 2001).

¹⁴ Het thema verspreiding betreft hier de milieuverontreinigende belasting van de bodem (De Roo 2001; 36).

¹⁵ Onder verzuring wordt hier het ammoniakprobleem onder verstaan. Verzuring wordt met name veroorzaakt door de uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxide en ammoniak (De Roo 2001; 37).

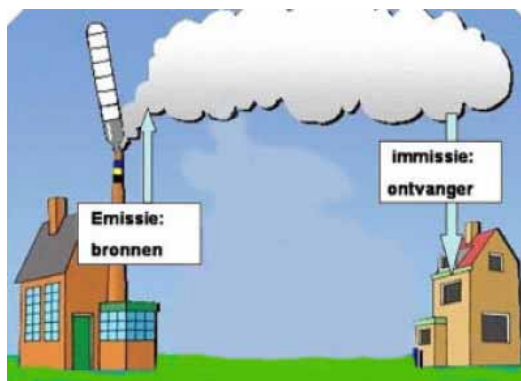
milieuaspecten geluid, stank, trillingen, externe veiligheid en lokale luchtverontreiniging (De Roo 2001; 34). Binnen het grijze milieu valt het aspect luchtkwaliteit binnen het thema verstoring.

Binnen het aspect luchtkwaliteit beperkt deze studie zich tot de stoffen fijn stof¹⁶ (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂)¹⁷. Grenswaarden voor andere stoffen worden minder vaak overschreden en worden in deze studie daarom buiten beschouwing gelaten.

2.1.2 MILIEU/RUIMTECONFLICTEN

Met milieu/ruimteconflicten worden vraagstukken aangeduid, 'waarbij de milieuhygiënische kwaliteit en de ruimtelijke inrichting van een gebied of locatie op de een of andere wijze met elkaar conflicteren' (De Roo 2001; 7). Het gaat hierbij om knelpunten die tot gevolg hebben dat ruimtelijke ontwikkelingen geblokkeerd worden of dat de aanwezige ruimtelijke constellatie in haar huidige vorm wordt bedreigd, omdat de milieukwaliteit niet toereikend blijkt te zijn (De Roo 2001; 7/8). Een concreet voorbeeld hiervan is de schorsing of de vernietiging van een besluit tot uitbreiding van de capaciteit van een autosnelweg. Dit, als gevolg van het niet kunnen voldoen aan de grenswaarden voor fijn stof, zoals die door de EU zijn opgesteld in de eerste dochterrichtlijn (EU 1999) en door de Nederlandse overheid zijn vertaald in het Blk 2005.

Figuur 2.1
De termen 'emissie' en 'immissie' nader geduid (Bron: Nijmegen 2005; 31).



De milieuhygiëne van het stedelijke gebied zal vooral afhangen van milieubelastende emissies (De Roo; 29). Milieuhygiënische emissies die bovengronds het milieu in komen en daar verspreid worden zijn het meest confronterend, omdat deze vrij eenvoudig in contact kunnen komen met mensen. Deze emissies zijn het minst eenvoudig door regelgeving of technische maatregelen een halt

¹⁶ Fijn stof is de verzameling van een groot aantal deeltjes die sterk kunnen verschillen in grootte en samenstelling. Over de schadelijkheid voor de gezondheid van de verschillende type deeltjes bestaat wetenschappelijk geen duidelijkheid. De zeer kleine roetdeeltjes uit verbrandingsprocessen (zoals dieseloet) worden als relatief schadelijk beschouwd, omdat deze door kunnen dringen tot de diepere luchtwegen. Veel deeltjes van natuurlijke oorsprong, zoals zeezout en bodemstof, zullen waarschijnlijk minder schadelijk zijn. In Nederland overlijden jaarlijks enkele duizenden personen enkele dagen tot enkele maanden eerder als gevolg van een kortdurende blootstelling aan fijn stof en ozon (MNP 2006b). Het aantal personen dat in Nederland vervroegd overlijdt als gevolg van een langdurige blootstelling aan fijn stof is door Knol en Staatsen geraamd op 18.000 personen (Knol en Staatsen 2005).

Een veel gebruikte afkorting voor fijn stof is PM. PM staat voor de Engelse term Particulate Matter. Afhankelijk van de doorsnede van de stofdeeltjes wordt gesproken van PM₁₀ voor deeltjes met een doorsnee tot 10 micrometer of van PM_{2,5} voor deeltjes met een doorsnee tot 2,5 micrometer. Als in het vervolg van deze publicatie over fijn stof wordt gesproken, wordt hiermee PM₁₀ bedoeld (onder meer MNP 2005a en VROM 2005a).

¹⁷ Stikstofdioxide (NO₂) is een stof die vrij komt bij de verbranding van (fossiele) brandstoffen. De belangrijkste bron van stikstofdioxide in de buitenlucht is het verkeer. Andere bronnen zijn de industrie (stookinstallaties voor energieopwekking), landbouw en huishoudens (cv-ketel en open haard). Het aandeel van het vrachtverkeer is hierbij relatief erg groot (oplopend tot zo'n 30-45% van de concentratie; onder meer MNP 2005a en VROM 2005a). Wat betreft stikstofdioxide geldt dat een direct gezondheidseffect bij de huidige concentratieniveaus niet aangetoond is. Echter wel wordt stikstofdioxide gezien als een indicator voor een 'verkeersgerelateerd mengsel van luchtverontreiniging dat schadelijk is voor de gezondheid' (MNP 2006b).

toe te roepen (De Roo 2001; 30). De inzet van het milieubeleid is voor bovengrondse verontreinigingen er veel minder op gericht om belastende emissies tot bijna nul te reduceren. Wel wordt ernaar gestreefd om de negatieve en ongewenste effecten van emissies en immissies zo gering mogelijk te laten zijn en zoveel mogelijk teniet te doen (zie voor het verschil tussen emissies en immissies, *figuur 2.1*). Dit kan door het nemen van bronmaatregelen, door maatregelen in de overdrachtssfeer te nemen, door isolatie toe te passen waar milieubelastende immissie ongewenst is of door het nemen van ruimtelijke maatregelen (De Roo 2001; 30).

Milieu/ruimteconflicten zijn mede het gevolg van milieuhygiënische verontreiniging (zoals luchtverontreiniging). Dit kan lokaal tot ongewenste en negatieve effecten leiden. Het kan dan gaan om gezondheidkundige effecten, ecologische effecten of effecten voor de ruimtelijk ontwikkelingen. Wanneer het niet, of slechts met grote inspanning mogelijk is om luchtkwaliteit te creëren die aan de normen voldoet, kan er een ruimtelijke claim ontstaan als gevolg van milieuhygiënische belasting. Op plaatsen waar niet aan de grenswaarden voor luchtkwaliteit voldaan wordt, mogen bijvoorbeeld bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen niet plaatsvinden. Deze ruimtelijke claim krijgt dan veelal vorm via het toepassen van milieuhygiënische normgeving (De Roo 2001; 32/33).

2.2 TRANSITIE IN HET NEDERLANDS MILIEUBELEID

2.2.1 VAN CENTRALISATIE NAAR DECENTRALISATIE VAN BELEID

Het Nederlands milieubeleid ondergaat ingrijpende veranderingen. Dit is voornamelijk het gevolg van een proces van decentralisatie. Daardoor komt een deel van de verantwoordelijkheid voor het milieubeleid te liggen bij de lokale overheden (De Roo 2004, Zuidema en Visser 2005).

Het begin

Met de Club van Rome¹⁸ in 1972 werd 'het milieu' op de kaart gezet. Het zojuist in gang gezette milieubeleid was in de jaren zeventig sterk centralistisch van aard. Om (vooral) in het kader van de volksgezondheid op korte termijn concreet resultaat te kunnen behalen, werd er een normenstelsel ontwikkeld. Het beleid werd gekarakteriseerd door een technisch-rationele inslag. De aanwezige milieuproblematiek werd op een kwantitatieve en generieke wijze benaderd (De Roo 2004; 46). In de jaren tachtig werd het sectorale normenstelsel in het milieubeleid sterk uitgebouwd. Via een tweede spoor werd echter ook ingezet op interne integratie¹⁹ van het milieubeleid.

Tezamen met deregulering komen processen van decentralisatie in de jaren negentig in zwang. Dit krijgt een impuls via het ROM-gebiedenbeleid. Het betreft een gebiedsgerichte aanpak, waarbij milieubeleid geïntegreerd wordt aangepakt met andere beleidsvelden om vraagstukken op lokaal niveau te kunnen beslechten (De Roo 2004; 11). Decentralisatie wordt in de tweede helft van de jaren negentig verder gevoed door de komst van het Grotestedenbeleid (Gsb), en

¹⁸ De Club van Rome constateert in 1972 als eerste dat er 'grenzen zijn aan de groei'. De Club van Rome riep om een herbezinning en sturing van het maatschappelijke proces dat zo sterk is gericht op ontwikkeling en vooruitgang, zonder dat er afdoende rekening wordt gehouden met de negatieve gevolgen die dit proces ook met zich meebrengt (De Roo 2001; 162).

¹⁹ Interne integratie betreft een vorm van integratie van beleid die beperkt blijft tot het specifieke beleidsspoor zelf (De Roo 2004; 47).

in het bijzonder door dat deel dat ingaat op de fysieke tak van het Gsb, het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)²⁰ (De Roo 2004; 11)²¹.

Waarom decentralisatie?

Een belangrijk argument vanuit de rijksoverheid om processen van decentralisatie in touw te zetten, is de erkenning dat de rijksoverheid niet alles meer kan behappen (De Roo 2004; 7/8)²². Door een hoge mate van complexiteit, gedetailleerdheid en beperkte inzichtelijkheid is veel regelgeving een belemmering voor lokale verantwoordelijkheid en creativiteit. In reactie hierop is aandacht ontstaan voor het specifieke van situaties en actoren in planning (Kamphorst 2006; 15). Op basis hiervan zijn aanzienlijke veranderingen doorgevoerd in overheidsstructuren. Deze overgang kan begrepen worden als een overgang van 'government' naar (multi-level) 'governance'. Centraal gestuurde hiërarchische organisaties, met de rijksoverheid als centrale actor, hebben plaatsgemaakt voor een diversiteit van organisatie- en beleidsstructuren, waarin provinciale en lokale overheden meer beleidsruimte krijgen (Kamphorst 2006; 15).

Decentralisatie kan hierbinnen worden omschreven als 'het proces dat tot doel heeft te komen tot een overdracht van taken en bevoegdheden van een hoger naar een lager echelon in een organisatie, waarbij zowel de verantwoordelijkheid voor als de uitvoering van een taak naar een lager echelon overgaan' (Elzinga en Hagelstein, 1998. In: Kamphorst 2006). Door het proces van decentralisatie wordt getracht recht te doen aan de specifieke omstandigheden van vraagstukken zoals die op lokaal niveau zich voordoen. De aanname daarbij is dat lagere overheden beter in staat zijn beleid te maken dat is afgestemd op specifieke lokale situaties en problemen (VROM 2004b en De Roo 2001). Dikwijls wordt dit wel verwoord als het streven naar maatwerk.

Gevolgen van decentralisatie

Decentralisatie is bedoeld om een verschuiving van technisch-rationeel beleid in de richting van communicatief of participatief beleid mogelijk te maken (*zie eveneens hoofdstuk 4*). Dit wordt door De Roo ook wel omschreven als een 'verschuiving van planning per se naar planning per saldo' (2004). Daarmee verschuift het zwaartepunt van beleid van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie. Het beleid wordt kwalitatiever en voorwaardenscheppend van aard. Het betekent een verschuiving in de benadering van vraagstukken. Gedeelde en lokale verantwoordelijkheid nemen toe als gevolg van een grotere nadruk op overleg, onderhandelen en het maken van afspraken (De Roo 2001; 83). De verantwoordelijkheid wordt op een zo laag mogelijk niveau gelegd. Er ontstaat zodoende ruimte voor maatwerkoplossingen in lokale kwesties (Zuidema en Bouwman 2006). Dit wordt ook wel aangeduid met een gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke vraagstukken op lokaal niveau.

²⁰ De kern van het ISV is het aanbieden van lumpsum financiering aan gemeenten, mits daar een strategisch ontwikkelingsprogramma (Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's; MOP's) tegenover staat. Dit strategisch ontwikkelingsprogramma dient voldoende aandacht te besteden aan de drie pijlers: de sociale, de economische en de fysieke pijler. Het idee is dat met het ontschotten van de financiële middelen de sectorale barrières van beleid op het lokale niveau kunnen worden beslecht (VROM 2002 en De Roo 2004; 11).

²¹ Andere initiatieven die duiden op een decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lagere overheden binnen het milieubeleid, zijn onder meer het BEVER-project (BeleidsVERNieuwing bodemsanering) en de Stad & Milieubenadering.

²² Volgens Hajer et al (2004) is dit voornamelijk het gevolg van maatschappelijke processen van mondialisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatie- en communicatietechnologie. Deze maatschappelijke processen dragen er aan bij dat de rijksoverheid te log, te bureaucratisch en daardoor ineffectief is geworden om met hiërarchisch sturing het publiek belang te dienen.

Wel geldt dat decentralisatie druk legt op de mate waarin het milieubelang wordt beschermd. Vaak betekent dit dat inhoudelijke randvoorwaarden worden losgelaten te behoeve van procesmatige vrijheden (Zuidema en Visser 2005). Dit kan aantrekkelijk zijn voor lokale overheden, maar het heeft ook zijn keerzijde; het milieubelang dat ondergesneeuwd dreigt te geraken. In een overweging tussen belangen kan het milieubelang het afleggen tegen economische, financiële en mobiliteitsbelangen (Zuidema en Visser 2004 en Zuidema en Bouwman 2006).

2.2.2 VAN NORM NAAR SALDO

De onaantastbare norm

Zoals eveneens uit de *vorige subparagraaf* blijkt, heeft de norm jarenlang geregeerd. Zij betekende lange tijd een essentiële pijler van het milieubeleid in Nederland. De milieunorm werd vanaf het eerste moment als middel, als kader en als doel gepresenteerd.

In de Nota Milieuhygiënische normen worden normen gedefinieerd als 'in kwantitatieve termen uitgedrukte algemeen geldende regels' (Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1976). De Roo (2001; 2) definieert milieunormen als 'beleidsmatig aangegeven grenzen, die ingesteld worden om het 'milieu' tegen belastende activiteiten van de mens te beschermen'. Met de norm wordt gestreefd naar een maximaal te behalen resultaat (De Roo 2001; 109).

De keuze voor normen in het milieubeleid is een gevolg van het besef dat er grenzen zijn aan een groot aantal milieubelastende activiteiten. Er wordt gestreefd naar een duurzame scheiding van milieugevoelige functies en gebieden en milieubelastende functies en activiteiten. Deze duurzame scheiding komt vooral tot stand op basis van normgeving. Deze normgeving is van invloed op de lokale ruimtelijke ontwikkelingen (De Roo 2001; 36). Het is vooral de eenvoud van de norm die het gebruik ervan populair maakt bij bestuurders²³. Door de normen algemene geldigheid te geven, wordt door de rijksoverheid getracht overal gelijke grenzen te stellen aan milieubelastende activiteiten en de blootstelling daaraan. Door de norm kan er helder, eenduidig, strak geformuleerd, bijna wetmatig beleid op worden gemaakt, maar tegelijkertijd sluit het wel allerlei contextuele factoren uit (De Roo 2001; 84).

Twijfels bij de norm

Het milieubeleid deed op dominante wijze haar invloed gelden op andere beleidsvelden zoals de ruimtelijke ordening. Dit leverde veel kritiek op, (vooral) vanuit de ruimtelijke ordening. De norm als hét instrument, is daarmee onder druk komen te staan (De Roo 2001; 159). Milieu/ruimteconflicten zijn vaak moeilijker oplosbaar dan met de toepassing van een norm wordt verondersteld. Dikwijls wordt aangehaald dat het klassieke normenbeleid uit de jaren zeventig en tachtig in complexe situaties niet volstaat. Het toepassen van een norm gaat voorbij aan specifieke lokale omstandigheden.

Als reactie hierop is er inmiddels sprake van enige decentralisatie van verantwoordelijkheden (De Roo 2001; 45/46). Ook is een verschuiving zichtbaar van technisch optimaal beleid naar beleid dat is gebaseerd op draagvlak (*zie subparagraaf 2.2.1*). In dit geval worden milieu/ruimteconflicten gezien als complexe vraagstukken, waarbij contextuele factoren van belang worden geacht. Hierbij zal de aanpak dan ook minder eenduidig zijn. Milieu/ruimteconflicten zullen meer worden gezien als een onderdeel van een belangenafweging. Het milieu/ruimteconflict vormt dan één van de aspecten naast andere aspecten,

²³ Met 'eenvoud' wordt hiermee bedoeld op een eenvoudige oplossing waarbij het aanhouden van afstand tussen milieugevoelige en niet-milieugevoelige bestemmingen bij moet dragen aan een ten doel gestelde milieukwaliteit.

zoals economische factoren. Hierdoor zal het vraagstuk qua karakter wel complexer worden (De Roo 2001; 84).

Wel dient opgemerkt te worden dat juist door instelling van normgeving het milieubelang meegenomen wordt bij besluitvorming. Zonder norm wordt er vaak weinig reden gezien om milieubelangen mee te nemen. De vraag luidt echter hoe strikt aan een norm in een afzonderlijke situatie vastgehouden moet worden.

Overgang naar saldo

De in *subparagraaf 2.2.1* aangehaalde verschuiving van 'planning per se naar planning per saldo', betekent dat de generieke en kwantitatieve normstelling per milieuaspect een ander karakter zal krijgen. De nadruk zal steeds meer komen te liggen op procesoptimalisatie. Dit onder verantwoordelijkheid van de lokale overheden (De Roo 2004; 33).

Hierbij zal naast, en mogelijk in plaats van, een sectorale en kaderstellende norm het saldoresultaat, veelal uitgedrukt in leefkwaliteit, de voornaamste doelstelling worden die richtinggevend is voor het betreffende vraagstuk of project. Daarmee wordt het beleid kwalitatiever van aard. Dit komt tot uiting in een geïntegreerde en situatiespecifieke aanpak, ook wel de gebiedsgerichte aanpak genoemd. De gebiedsgerichte aanpak is een ontwikkeling die een vlucht heeft kunnen nemen, als gevolg van de weerstand tegen het kaderstellende en kwantitatieve milieubeleid (De Roo 2004; 33/34).

Saldobenadering wordt hier in navolging van De Roo (2001; 109) omschreven als 'het idee om vraagstukken aan elkaar te koppelen, oplossingsstrategieën te bundelen en te streven naar een meervoudige doelverwezenlijking door het combineren van verschillende vraagstukken in één oplossingsstrategie'. Het betreft een extreme die tegenover het normenbeleid, het enkelvoudige vaststaande doel, kan worden geplaatst (*zie ook hoofdstuk 4*).

Gevolgen van saldo: niet alleen saldo, ook nog steeds norm

Bij een saldo-aanpak gaat het niet langer om doelmaximalisatie, maar gaat het er vooral om optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden die voorhanden zijn (De Roo 2001; 109).

Het 'stand-still' beginsel²⁴ (De Roo 2004; 79), wordt ten dele verlaten. De norm is de grens die de ruimte waarbinnen beleidsmakers dienen te handelen aangeeft, en die we zoveel mogelijk moeten gebruiken. Hiermee zou door sommige gemeenten normopvulling tot nieuw uitgangspunt van beleid gemaakt kunnen worden. Indien dit nog ontoereikend zal blijken te zijn, mag men – mits voldoende gemotiveerd – van de norm afwijken²⁵. Betoogd zou kunnen worden

²⁴ Het stand-still beginsel werd tot voor kort gehanteerd als uitgangspunt van het milieubeleid. Kern was dat de huidige situatie niet mocht verslechteren. Op sommige terreinen wordt het stand-still beginsel thans juridisch ten dele losgelaten. Op het vlak van luchtkwaliteit is dit ten dele het geval. Zie hiervoor ook *hoofdstuk 3*.

²⁵ Het gaat hier om het Stap 3-besluit binnen de Stad & Milieubenadering (VROM 2004c). Binnen deze benadering houdt stap 1 in dat milieukundigen en ruimtelijke ordenaars van begin af aan met elkaar overleggen over de ontwikkelingen in een gebied. Onderdeel daarvan vormt een maximale aanpak van de bronnen van milieubelasting. Indien dit geen soelaas biedt gaat men naar stap 2. Hierbinnen wordt gebruik gemaakt van de ruimte die de regels bieden. In het uitzonderlijke geval dat dit evenmin soelaas biedt, rest stap 3. Hierbij is het dan in uitzonderlijke gevallen mogelijk om af te wijken van de bestaande milieunormen. Dit moet goed gemotiveerd worden, door aan te geven welke belangen dan voor gaan (bijvoorbeeld werkgelegenheid, mobiliteit, etc). Voorts moet het verlies aan milieukwaliteit elders gecompenseerd worden op een zodanige wijze dat de milieukwaliteit als totaal verbetert (Zuidema en Bouwman 2006). Overigens betoogt Aquarius (2005) dat wanneer luchtkwaliteit in het geding is, stap 3 van de Stad & Milieubenadering feitelijk niet meer mogelijk is (zie ook IPO en VNG 2005). Dit is het gevolg van het niet afweegbare karakter van de EU-luchtkwaliteitsnormen. Met de introductie van de salderingsmethodiek in het Blk 2005 ontstaan echter wel weer nieuwe mogelijkheden (zie hiervoor *hoofdstuk 3*).

dat hiermee een proces van normverruiming en normvervaging is ingezet (De Roo 2004; 79).

Eén en ander wordt ondervangen door voor heel Nederland een aantal generieke regels te hanteren. Dit wordt ook wel de basiskwaliteit genoemd (VROM 2004b)²⁶. Basiskwaliteit kan voortvloeien uit nationale, maar ook internationale wetgeving dan wel verdragen. Zo vloeit luchtkwaliteitswetgeving voort uit Europese milieुरichtlijnen. Door deze opstelling van het rijk, zijn gemeenten in staat om in gebieden die geen deel uitmaken van het nationaal Ruimtelijk Hoofdstructuur (RHS) binnen de grenzen van de basiskwaliteit maatwerk te leveren en zo inspelen op specifieke omstandigheden.

Het milieubeleid zal als gevolg van dit op lokaal niveau meer en meer het sectorale en kaderstellende karakter verliezen. Het zal steeds meer onderdeel gaan uitmaken van lokaal omgevingsbeleid, waarbij het grijze milieu een afweegbaar deelaspect wordt van een groter geheel dat leefkwaliteit of omgevingskwaliteit wordt genoemd (De Roo 2004; 3).

2.2.3 VAN GENERIEK NAAR SPECIFIEK; VAN SECTORAAL NAAR INTEGRAAL

Mechaniek achter het veranderend milieubeleid zijn er vele. De overeenkomst tussen deze mechaniek is dat zij allen streven naar een andere benaderingswijze van milieunormen binnen ruimtelijke vraagstukken.

Wedde de rijksoverheid met het technisch-rationele instrument Integrale Milieuzonering en het communicatief-rationele instrument van het ROM-gebiedenbeleid (ROM: Ruimtelijke Ordening en Milieu) aanvankelijk nog op twee paarden, thans neemt zij steeds meer een tussenpositie in (*zie voorts hoofdstuk 4*). Het Stad & Milieuproject bleek hier een voorbeeld van. Enerzijds wordt vastgehouden aan het normenstelsel en anderzijds is het onder bepaalde voorwaarden mogelijk ervan af te wijken.

2.3 SPANNINGSVELD EU-BELEID EN NL-BELEID

2.3.1 SUBSIDIARITEIT VERSUS TERRITORIALE COHESIE

Het Europese milieubeleid is overkoepelend. Dit is logisch, daar milieuproblemen zoals luchtkwaliteit grensoverschrijdend zijn en deze slechts effectief aangepakt kunnen worden op het internationale niveau (Priemus 2005). Door een Europabrede aanpak zijn milieuproblemen binnen de EU veelal voortvarender aangepakt, dan ze zouden worden indien elke lidstaat afzonderlijk een aanpak zou definiëren (Jordan 2005, VROM-Raad 2005; 48). Echter, deze overkoepelende aanpak heeft geresulteerd in het vaststellen van harde resultaatsverplichtingen voor diverse milieudoelen. Deze harde resultaatsverplichtingen kunnen afwegingen op lokaal niveau in de weg staan.

Twee begrippen die op Europees niveau spelen en waartussen de EU continu een afweging maakt, zijn het subsidiariteitsbeginsel²⁷ en (territoriale) cohesie. Dit wordt ook wel verwoord als differentiatie versus uniformiteit (WRR 1999; 9). Het eerste begrip refereert naar het uitgangspunt dat problemen dienen te worden aangepakt op het niveau dat daarvoor het meest geëigend is (De Roo 2004). Dit

²⁶ Fleurke et al (1997) spreken over de kans op rechtsongelijkheid. Om dit te voorkomen moet er in hun ogen exact een minimumniveau omschreven worden die vervolgens vast wordt gelegd in wet- en regelgeving, vergelijkbaar met de hier genoemde basiskwaliteit.

²⁷ In navolging van VROM (2001) kan subsidiariteit worden gedefinieerd als 'de verantwoordelijkheid voor het definiëren en realiseren van milieukwaliteit en voor de uitvoering van het beleid, moeten op het meest passende bestuursniveau komen te liggen'. Of zoals De Roo (2004; 16) het verwoord subsidiariteit betekent 'het doorschuiven van verantwoordelijkheden en taken naar het laagst mogelijke niveau waarop deze ter hand kunnen worden genomen'.

kan leiden tot een specifieke, voor het lokale probleem op maat gesneden (maatwerk), aanpak. Dit betekent dat er verscheidenheid tussen landen zal zijn. Het tweede begrip – cohesie (harmonisatie of uniformiteit) – staat in feite tegenover het begrip subsidiariteit. Dit begrip is nauw verwant met de territoriale competitie waar gelijkheid wel gewenst is ('level playing field'; VROM-Raad 2005; 49). Om gelijke concurrentieverhoudingen in het interne marktbeleid te waarborgen, dienen de verschillende EU-landen dezelfde regels opgelegd te krijgen om de onderlinge concurrentieverhoudingen in niet te verstoren. De cohesie (harmonisatie) en de subsidiariteit die Europa wil, botsen met elkaar.

Zuidema (2005) geeft aan dat de natuur van de EU een economische is. Het Europees milieubeleid is centraalgestuurd van aard. Evenals (veel) ander EU-milieubeleid geldt eveneens voor de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen dat het harde, generieke en sectorale normen betreffen. Hiermee gaat harmonisatie van wetgeving 'een gelijk speelveld voor allen', bij de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen boven lokale differentiatie. Oftewel, differentiatie wordt hierbij ondergeschikt gesteld aan uniformiteit om zodoende gelijke concurrentieposities te waarborgen (zie eveneens WRR 1999; 6)²⁸.

Hoewel de WRR aangeeft dat er wel differentiatie mogelijk is, wordt deze (zeer) sterk ingeperkt middels het principe van interne (markt)harmonisatie- en mededingingsbeleid (1999; 9/10 en WRR 2001; 167). Differentiatie is wel mogelijk op de keuze van het instrumentarium dat moet leiden tot het behalen van de gestelde (in dit geval) EU-luchtkwaliteitsnormen. Een land mag zelf bepalen *hoe* het een bepaalde doelstelling wil halen (WRR 1999; 10).

Naast het argument van uniformiteit, speelt sinds (minder) langere tijd ook het argument dat alle burgers recht hebben op (een even) schone lucht (WRR 1999; 11). Of zoals Zuidema het verwoord: *'As it is quite unacceptable to treat people in different areas differently, the same standards should apply to everyone regardless of where they live. This makes a convincing argument for uniform policies and the use of standards, which are typical examples of technocratic policies'* (2005; 3).

2.3.2 SPANNINGSVELD MET HET NEDERLANDSE BELEID

Nederlandse gemeenten krijgen voor een aantal milieucorridorcompartimenten binnen het grijze milieu meer beleidsruimte. Hiermee wordt onder meer het vergroten van de afstemming tussen beleidsterreinen beoogd. Een uitgangspunt is daarbij subsidiariteit. Vanuit een streven naar maatwerk (bij lokale omstandigheden passend beleid), komt via decentralisatie lokale overheden meer beleidsruimte toe (Kamphorst 2006; 17/18).

Het EU-milieubeleid is nog zeer sectoraal. Er is geen sprake van externe integratie met andere beleidsvelden zoals dat in Nederland wel het geval is (WRR 1999; 8). Met de groeiende invloed van het Europese beleid op het Nederlandse milieubeleid lijkt er een tegenwerkende kracht te zijn ontstaan. In tegenstelling tot de tendens in het Nederlandse milieubeleid, wordt het Europese milieubeleid wel gekenmerkt door het hanteren van centraal opgelegde, strenge generieke normen. Dit is goed zichtbaar in de EU-Richtlijnen voor Luchtkwaliteit (Kamphorst

²⁸ Dit bleek recentelijk nog met de weigering van EU-commissie op het voorstel van Nederland om roetfilters op dieselauto's per 1 januari 2007 verplicht te stellen. Dit mag op z'n vroegst vanaf 1 januari 2009. Volgens de Commissie verstoort een verplichting per 1 januari 2007 de interne Europese markt. Volgens Eurocommissaris Verheugen ontzegt Nederland hiermee dieselauto's zonder filter de toegang tot de Nederlandse markt. (Nieuwsbericht 3 mei 2006: 'Van Geel is teleurgesteld over uitstel verplichte roetfilters op diesels'. Te raadplegen op: <http://www.vrom.nl>).

2005; 17; voetnoot en Zuidema 2005; 2). Zuidema (2005; 2) spreekt in deze over *'a mismatch between the EU environmental policy arrangement that produces generic environmental policies and the arrangements that address the often quite intricate, complex and specific issues in urban areas'*.

Wat betreft luchtkwaliteit is de realiteit dat bij een afweging op lokaal niveau eerst het Blk 2005 komt en vervolgens naar andere zaken gekeken mag worden (Zuidema 2005; 4). Bij ruimtelijke planontwikkeling op lokaal niveau ontstaan problemen met het centraalgeoriënteerde EU-beleid. Eén van de wensen achter decentralisatie – subsidiariteit – staat onder druk (De Roo 2004; 52).

Lokaal-specifiek beleid (met een saldoachtige benadering) is nog steeds mogelijk. Echter voor gemeenten die moeite hebben de EU-luchtkwaliteitsnormen te halen, is het wel moeilijker en vergt het wel meer inspanning dan voorheen.

3 JURIDISCH KADER IN BEWEGING

Dit *hoofdstuk* gaat in op het juridische kader waarbinnen deze studie zich afspeelt. Achtereenvolgens worden de Wet op de ruimtelijke ordening (*paragraaf 3.1*) en de Wet milieubeheer behandeld (*paragraaf 3.2*). Binnen de Wet milieubeheer wordt er aandacht geschonken aan het EU-luchtkwaliteitsbeleid, het Blk 2001 en 2005 en de Wet luchtkwaliteit. Er worden een vijftal boxen getoond (*Box 3.1 t/m 3.5*). Deze behandelen enkele bekende gerechtelijke uitspraken. In brede zin geven zij ontwikkelingen of trends binnen deze uitspraken aan. Deze dienen ter ondersteuning van het juridische verhaal in het algemeen, alsmede ter afwisseling binnen een hoofdzakelijk juridische verhandeling.

3.1 WET OP DE RUIMTELIJKE ORDENING (WRO)

De ruimtelijk ordening wordt in Nederland formeel geregeld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), die wordt toegelicht in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO). De WRO stamt uit 1965 en is vele malen aangepast (Voogd 2001).

In de WRO worden de verschillende ruimtelijke planfiguren voor de verschillende overheidsniveaus nader behandeld²⁹. Hoe deze tot stand komen en gewijzigd worden, is geregeld in de WRO. De WRO bepaalt de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. De WRO is zoals gezegd vele malen aangepast met onder meer bindende regelingen voor bovengemeentelijke plannen, zoals een concrete beleidsbeslissing door de rijksoverheid (in bijvoorbeeld pkb's), aanwijzingen van de minister en aanwijzingen van Gedeputeerde Staten van de provincies.

De WRO stelt de eis aan overheden dat zij zich bedienen van een 'goede ruimtelijke ordening'. Een goede ruimtelijke ontwikkeling 'verlangt dat de overheid telkens alle in het geding zijnde belangen met een ruimtelijke dimensie afweegt en de besluitvorming over het ruimtegebruik zo inricht dat dit leidt tot een goede ruimtelijke en maatschappelijke ordening' (VROM 2003). Uit jurisprudentie blijkt dat met beleid, wensen, eisen, regels en wetten rekening moet worden gehouden. Deze aspecten kunnen strijdig zijn met elkaar. Door te motiveren waarom bepaalde keuzes gemaakt worden, kan nog steeds voldaan worden aan een goede ruimtelijke ordening, ook al wordt een bepaald aspect niet perfect meegenomen. Daarnaast kan ook afgeweken worden van bepaald beleid als daar een reden voor is (www.bestemmingsplan.nl).

Naast het zorgvuldig en evenwichtig afwegen van de verschillende belangen van de verscheidene actoren komt in het geval van luchtkwaliteit een goede ruimtelijke ordening naar voren wanneer een gemeente bij ruimtelijke planontwikkeling tracht nieuwe saneringslocaties (nieuwe locaties waar de grenswaarden overschreden worden) te voorkomen. Ook het aanhouden van voldoende afstand tussen emissiebronnen en milieugevoelige bestemmingen

²⁹ Zo gaat het op rijksniveau onder meer om planologische kernbeslissingen (pkb's), structuurschetsen, structuurschema's, concrete beleidsbeslissingen en de ecologische hoofdstructuur; op provinciaal niveau over streekplannen, visies en omgevingsplannen en op gemeentelijk niveau over bestemmingsplannen en gemeentelijke structuurplannen.

alsmede beleid dat er op is gericht het aantal blootgestelden te verminderen vormen hiervoor een indicatie.

Bij het vaststellen van een planvorm zoals het bestemmingsplan is het volgens de WRO voor burgers mogelijk inspraak te leveren evenals bezwaar en beroep. In recente bezwaar en beroepsprocedures richten appellanten zich dikwijls op het luchtkwaliteitsaspect.

Nieuwe WRO

De WRO gaat grondig op de schop. Reden hiervoor is dat de wetgeving veelal te ingewikkeld is, de wet verouderd is en de doorwerking en effectiviteit van rijksplannen en provinciale plannen te wensen overlaat³⁰. Thans ligt de nieuwe WRO, die reeds goedgekeurd is door de Tweede Kamer, bij de Eerste Kamer. De verwachting is dat zij in 2007 in werking zal treden. De wet heeft in navolging van de Nota Ruimte (VROM 2004b) als leidraad 'decentraal wat kan, centraal wat moet', 'minder regels' en 'uitvoeringsgerichtheid' (VROM 2006c)³¹.

3.2 WET MILIEUBEHEER

De Wet milieubeheer (Wm) is de belangrijkste milieuwet. Het is een zogenaamde raamwet. De Wm bevat het algemene kader van de milieuwetgeving. Onderdelen kunnen in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) of ministeriële regelingen (MR's) verder worden uitgewerkt. De Wm is sinds 1 maart 1993 kracht.

3.2.1 EU-LUCHTKWALITEITSBELEID

Als onderdeel van het Zesde Milieuactieprogramma (EU 2001) van de Europese Commissie, is het programma 'Clean Air For Europe' (CAFE; EU 2004) gericht op verbetering van de luchtkwaliteit in de Europese Unie. Met CAFE geeft de EU ook invulling aan haar verplichtingen uit het Gothenburg Protocol onder het VN-Verdrag voor grensoverschrijdende luchtverontreiniging. De Europese Commissie wil de luchtkwaliteit verbeteren tot een niveau waarop 'geen significant negatieve effecten' meer optreden voor de menselijke gezondheid en het milieu (V&W 2005; 9).

Om uitvoering te geven aan de gestelde milieudoelen, kan de EU zich van diverse rechtsinstrumenten bedienen. Het zijn er 36 in totaal, waarvan de volgende het belangrijkste zijn (Jordan 2005; 20 en <http://www.eu.nl>):

- Verordening. Deze is rechtstreeks verbindend in de lidstaten op dezelfde manier als nationale wetgeving.
- (Kader)Richtlijn. Richtlijnen zijn voor elke lidstaat verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat. Zij moet in de nationale rechtsorde worden

³⁰ Zo werd er bijvoorbeeld steeds meer gebruik gemaakt van vrijstellingsregelingen (vrijstelling van voorschriften: art. 15 WRO en vooruitlopen op toekomstige herziening van bestemmingsplan: art. 19 WRO). Dit betrof het 'via de achterdeur' toch aanpassen van bestemmingen.

³¹ De nieuwe WRO kent een aantal veranderingen met verschillende consequenties:

- Een nog prominentere plaats bestemmingsplan. Deze worden verplicht voor het gehele gemeentelijke grondgebied en dienen iedere 10 jaar geactualiseerd te worden. Buitenplanse vrijstellingen (art. 19 huidige WRO) worden drastisch beperkt tot een 'kruielijst'.
- Rijk, provincies en gemeenten stellen straks een structuurvisie op (wel bindend voor bestuursorgaan, niet bindend voor burger). Dit is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Een structuurvisie (niet verplicht) komt in de plaats van de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). Beleidsdoelen uit de structuurvisie worden gerealiseerd in het bestemmingsplan.
- Minister en Gedeputeerde Staten kunnen ook direct een bestemmingsplan vaststellen.
- Versterking toezicht en handhaving. Zo kan een gemeente straks een dwangsom en boetes opleggen of bestuursdwang toepassen, als dat nodig is om activiteiten in strijd met het bestemmingsplan tegen te gaan.

omgezet, waarbij aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen; kaderrichtlijnen zijn richtlijnen over een sector met algemene bepalingen. Een kaderrichtlijn wordt uitgewerkt in specifieke richtlijnen.

- Beschikking. Deze is verbindend voor degenen tot wie zij is gericht.
- Aanbevelingen en adviezen. Dit zijn niet-verbindende besluiten van de Commissie en van de Raad.
- Richtsnoeren. Dit betreffen juridisch niet-verbindende instrumenten ter coördinatie van het nationaal beleid van lidstaten.

In het geval van het EU-luchtkwaliteitsbeleid is gebruik gemaakt van een kaderrichtlijn. De Europese Commissie legt in enkele richtlijnen de verplichting bij lidstaten om, in een groei-model, te zorgen voor verbetering van de luchtkwaliteit en het opstellen van nationale regelgeving die daaraan bijdraagt. De richtlijn inzake de beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn uit 1996 (96/62/EG), biedt het juridisch kader voor het gemeenschappelijk luchtkwaliteitsbeleid in Europa. Binnen deze Kaderrichtlijn (EU 1996) staan luchtkwaliteitsnormen centraal. Dat zijn normen die aangegeven aan welke eisen de luchtkwaliteit op welk moment dient te voldoen. De normen staan overigens niet in de Kaderrichtlijn zelf, maar deze zijn later opgenomen in zogeheten 'dochterrichtlijnen' (VROM 2006f). De dochterrichtlijnen omvatten zogenaamde streefwaarden, grenswaarden, toegestane overschrijdingsmarges per jaar en alarmdrempels bij smogsituaties.

De Eerste dochterrichtlijn legt onder andere grenswaarden en plandrempels vast voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂), met als doel bescherming van de volksgezondheid. De grenswaarden zijn maximaal toegestane concentraties in de buitenlucht (met uitzondering van de werkplek). Hieraan moet uiterlijk voldaan zijn per 2005 (voor fijn stof) en 2010 (voor stikstofdioxide).

3.2.2 IMPLEMENTATIE EU-LUCHTKWALITEITSBELEID IN HET BLK

De kaderrichtlijn moet in de nationale rechtsorde worden omgezet. Een lidstaat mag zelf kiezen op welke wijze dit geschiedt en met welke middelen de beoogde doelen behaald worden (Jordan, et al 2005; 20). In juni 2001 is de Eerste dochterrichtlijn omgezet in de Nederlandse wetgeving, door middel van het Besluit luchtkwaliteit (Staatsblad 2001; hierna: Blk)³². Het Blk stelt grenswaarden³³ op voor (onder meer) stikstofdioxide en fijn stof. Deze normen

³² Deze valt onder hoofdstuk 5 uit de Wet Milieubeheer

³³ De richtlijnen onderscheiden grenswaarden en richtwaarden (voor richtwaarden wordt ook wel de term streefwaarden gebruikt). Voor een aantal stoffen – waaronder stikstofdioxide (NO₂) en zwevende deeltjes (PM₁₀) – gelden grenswaarden. Een 'grenswaarde' in de richtlijnen staat voor een luchtkwaliteitsniveau dat op basis van wetenschappelijke kennis is vastgesteld om schadelijke gevolgen voor de gezondheid van de mens en/of voor het milieu in zijn geheel te voorkomen, te verhinderen of te verminderen. Dit niveau moet binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mag, als het eenmaal bereikt is, niet meer worden overschreden (Backes 2006). Het betreffen resultaatsverplichtingen, geen inspanningsverplichtingen. Afwijken van de grenswaarden is niet toegestaan, juist omdat die zoals gezegd zijn vastgesteld op basis van gezondheidsrisico's voor mensen (VROM 2006e). Binnen de grenswaarden wordt onderscheid gemaakt tussen de daggrenswaarde en de jaargrenswaarde. De daggrenswaarde voor fijn stof bedraagt 50 µg/m³ (mag niet meer dan op 35 dagen per jaar overschreden worden). Deze grenswaarde correspondeert met een jaargemiddelde fijnstofconcentratie van 32 µg/m³. De jaargrenswaarde voor fijn stof bedraagt 40 µg/m³. Vooral de daggrenswaarde van fijn stof wordt overschreden (MNP 2005b). De jaargrenswaarde voor stikstofdioxide bedraagt 40 µg/m³. Deze jaargrenswaarde wordt dikwijls overschreden (MNP 2006b). Daarnaast mag in 2010 voor stikstofdioxide het uurgemiddelde van 200 µg/m³ niet meer dan 18 keer per jaar worden overschreden.

Daarnaast onderscheidt het Besluit luchtkwaliteit grenswaarden en plandrempels. Deze plandrempels liggen boven de grenswaarden. Ze zijn bedoeld om ervoor te zorgen dat de termijnen stap voor stap worden gehaald. Het niveau van plandrempels wordt jaarlijks aangescherpt tot het jaar 2005 en 2010,

zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek van de World Health Organization (WHO 2000).

In het Blk zijn regelingen opgesteld over de instanties die belast zijn met de uitvoering van de Kaderrichtlijn en met de beoordeling van de luchtkwaliteit. Dit betekent dat de bestuursorganen (Rijk, provincies en gemeenten) bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de luchtkwaliteit kunnen hebben, de in de dochterrichtlijnen vastgestelde grenswaarden in acht moeten nemen. Het Blk verplicht gemeenten elke drie jaar aan de provincie een rapportage uit te brengen over de luchtkwaliteit. De provincie rapporteert op haar beurt weer aan het Ministerie van VROM en de rijksoverheid aan de Europese Commissie. Bij overschrijdingen van grenswaarden voor stikstofdioxide moet er ieder jaar gerapporteerd worden (InfoMil 2003).

Voorts zijn het college van B&W en de minister van VROM verantwoordelijk voor het opstellen van plannen voor het verbeteren van de luchtkwaliteit op plaatsen waar deze plandrempeel (grenswaarde plus overschrijdingsmarge) wordt overschreden. Vooral gemeenten spelen een essentiële rol bij de uitvoering van het Blk. De gemeenten zijn bij overschrijding van de plandrempeel verantwoordelijk voor de sanering (het nemen van maatregelen) van de lucht. Daarnaast zijn gemeenten de overheidslaag waar de meeste milieuvergunningen worden verleend. Wanneer er overschrijdingen van de wettelijke luchtkwaliteitsnormen plaatsvinden, moeten de gemeenten een programma opstellen dat ertoe leidt dat binnen de daartoe gestelde termijn aan de grenswaarden wordt voldaan.

BOX 3.1. Stationseiland Amsterdam

Het bestemmingsplan Stationseiland Amsterdam, voorziet in de herinrichting van het stationseiland in Amsterdam. Aan de IJ-zijde van het eiland wordt een busplatform aangelegd, met daaronder een nieuwe stationshal. De huidige De Ruijterkade komt daarbij ondergronds te liggen.

Uit onderzoek naar de effecten van de autotunnel, blijkt dat de grenswaarden voor stikstofdioxide (jaargemiddelde) en fijn stof (24-uursgemiddelde) ter plaatse van de tunnelmonden worden overschreden. De ABRS stelt dat het genomen besluit in strijd is met de Algemene wet bestuursrecht en wijst daarbij op het ontbreken van een zorgvuldige voorbereiding en het ontbreken van een deugdelijke motivering (Bouwman en Visser 2005). *Zaaknummer 200400323/1, datum uitspraak: 9 februari 2005 (ABRS 2005a)*

Het probleem nader belicht

Het probleem in zijn algemeenheid is natuurlijk het feit dat de luchtkwaliteit niet aan de gestelde normen voldoet³⁴. Echter, veel plannen zijn door de ABRS geschorst of vernietigd vanwege onvoldoende onderbouwing en/of motivering. Daarnaast zorgde ook de opzet van het Blk zelf voor problemen (Schippers en Besselink 2005). Diverse projecten werden met verwijzing naar het Blk door de ABRS geschorst. De reden is dat Nederland op een aantal punten strikter omgaat met die EU-regelgeving dan andere landen (Koelemeijer en Backes 2005). Nederland heeft een expliciete wettelijke koppeling tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dat betekent dat veel typen plannen worden onderworpen aan een toets op de normen.

Zo blijkt onder meer dat de normen onder het Blk niet afweegbaar zijn. Dat betekent dat er een strikte grens getrokken wordt tussen plannen die leiden tot het net wel of net niet voldoen aan de normen. Uit een vergelijkende studie over

voor respectievelijk fijn stof en stikstofdioxide. Dan is (c.q. zou het zo moeten zijn dat) het niveau van de plandrepels gelijk aan de grenswaarden (InfoMil 2003a).

³⁴ De afgelopen decennia is de luchtvervuiling door Europese en nationale maatregelen aanzienlijk verbeterd. Zo werd in 2003 30% minder stikstofoxiden en 40% minder fijn stof uitgestoten dan in 1985. Tussen 1990 en 2002 daalde het aantal mensen dat werd blootgesteld aan teveel stikstofdioxiden (NO₂) van 4,5 miljoen naar 300.000. Deze trend zal zich voortzetten, hoewel het verkeer en de industrie aanzienlijk zal groeien (MNP 2005b; 30).

de wijze van implementatie van de EU-wetgeving in enkele EU-landen van Koelemeijer en Backes, blijkt dat de in meeste onderzochte landen plannen die slechts een geringe bijdrage leveren aan de verslechtering van de luchtkwaliteit, niet aan de grenswaarden worden getoetst (2005 en Backes 2006). Duitsland is hier het meest duidelijk in: een vergunning wordt niet geweigerd voor plannen die minder dan drie procent bijdragen aan de verhoging van de concentratie. Daarnaast is het, in tegenstelling tot Nederland, in geen van de onderzochte landen verplicht rekening te houden met de normen bij plannen die leiden tot een verbetering van de luchtkwaliteit en desondanks tot voortbestaan van een saneringssituatie (Backes en Van Nieuwerburgh 2005).

BOX 3.2. Spitsstrook A2

Het betreft hier een wegaanpassingsbesluit waarbij voorzien werd in de aanleg van een spitsstrook op de A2 tussen Eindhoven en Den Bosch. Appellanten gaven aan dat er onvoldoende rekening gehouden is met de grenswaarden uit het Blk 2001. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat beriep zich op het punt dat het besluit een vermindering van de overschrijding van de grenswaarden zou betekenen. Er werd weliswaar een extra rijstrook aangelegd maar door een betere doorstroming zou de luchtkwaliteit verbeteren.

Echter, de ABRS oordeelde met verwijzing naar het Blk dat ook bij een vermindering van de overschrijding van de grenswaarden niet zondermeer kan worden aangenomen dat is voldaan aan de eisen van het Blk 2001. De ABRS betoogde dat onduidelijk bleef of deze maatregelen voldoende bij zouden dragen aan de verwezenlijking van het rijksbeleid dat erop is gericht om de grenswaarden te halen op de daarvoor geldende data. De minister had moeten beoordelen of voor het verwezenlijken van het rijksbeleid extra te nemen maatregelen nodig zouden zijn (Backes 2006; 93). *Zaaknummer: 200401178/1, datum uitspraak: 15 september 2004.*

Ook op vele andere punten, zoals differentiatie tussen gebieden waar mensen zich geregeld over een langere tijd ophouden en gebieden alwaar mensen zich (vrijwel) niet ophouden, het toetsen van plannen en projecten aan grenswaarden die nog niet van kracht zijn (ex-ante evaluatie) en de wijze van meten, modelleren en rekenen, is Nederland streng ten opzichte van andere EU-landen (Backes 2006).

BOX 3.3. Waarom keurt de ABRS bouwplannen af?

De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft sinds november 2002 diverse besluiten vernietigd vanwege de gevolgen voor de luchtkwaliteit. Dat gold bijvoorbeeld voor de milieuv vergunning voor het nieuwe voetbalstadion van ADO Den Haag, de bestemmingsplannen voor een bedrijventerrein bij Hendrik-Ido-Ambacht en het Stationseiland in Amsterdam (box 3.1), en besluiten over de aanleg van spitsstroken op bijvoorbeeld de A2 tussen Den Bosch en Eindhoven (box 3.2).

De ABRS heeft besluiten vernietigd omdat ze niet aangaven hoe ze aan het Besluit luchtkwaliteit voldoen. Of omdat onduidelijk was hoe de mogelijke verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van het plan, paste in de overheidsplannen om luchtvervuiling aan te pakken (Bouwman en Visser 2005). De raad heeft veel besluiten hierdoor verder niet inhoudelijk beoordeeld. De vernietigde besluiten verdwijnen dus niet automatisch in de prullenbak. De bestuursrechter eist alleen dat bij besluiten al in een vroeg stadium rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de luchtkwaliteit (www.vrom.nl en Schippers 2006; 104 – 108).

Vooraf generieke en lokale maatregelen dienen te zorgen voor een betere luchtkwaliteit. Echter, ook dan zullen er nog plaatsen bestaan waarbij ook al worden alle mogelijkheden tot het nemen van feitelijke maatregelen tegen aanvaardbare kosten genomen, deze niet voldoende zullen zijn om de grenswaarden te halen (Backes 2006). Deze wetenschap heeft ertoe geleid dat naast de feitelijke maatregelen, het kabinet over nog drie andere sporen probeert tot oplossingen te komen. Het betreffen hier een wetgevende spoor teneinde meer ruimte te creëren voor ruimtelijke ontwikkelingen, een internationale inzet ter promotie van bronmaatregelen en ten behoeve van uitstel van de datum waarop aan de normen voldaan moet worden (derogatie) en instelling van de Taskforce Luchtkwaliteit waarin de diverse overheden nauw samenwerken. Deze worden in de navolgende *subparagraaf* behandeld.

3.2.3 BESLUIT LUCHTKWALITEIT 2005 (STAATSBLAD 2005)

De expliciete wettelijke koppeling die Nederland had tussen luchtkwaliteitsbeleid en ander beleid, waaronder het ruimtelijke ordeningsbeleid (onder andere Backes, Nieuwerburgh en Koelemeijer 2005, Hammingh, et al. 2005, Bakker 2004, NMP 2005b, Koelemeijer en Backes 2005) is recentelijk, met het Besluit luchtkwaliteit 2005³⁵ (Staatsblad 2005; hierna Blk 2005) dat in augustus 2005³⁶ van kracht is geworden, enigszins versoepeld³⁷. In plaats van de directe koppeling, is er thans sprake van koppeling op afstand (VROM 2005h en 2006a)³⁸.

Het nieuwe Besluit luchtkwaliteit (Blk 2005) geeft meer armslag om ruimtelijke plannen die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit uit te voeren. Het gaat enerzijds om plannen die de luchtkwaliteit niet verslechteren of juist verbeteren. Anderzijds maakt het Blk 2005 het ook mogelijk om ruimtelijke plannen uit te voeren die de concentraties fijn stof en stikstofdioxide iets verhogen. In dat geval moet de luchtkwaliteit in een ander gebied (binnen of deels buiten een gemeente) wel aanzienlijk worden verbeterd. Per saldo dienen de verontreinigende concentraties af te nemen en verbetert de luchtkwaliteit. Deze werkwijze wordt ook wel de saldobenadering (of projectsaldering, salderen op projectbasis) genoemd.

Een aanvullende onderbouwingsmogelijkheid is wanneer door uitvoering van het plan er een vermindering van het aantal blootgestelden plaatsvindt (dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de aanleg van een tunnel of de aanleg van een rondweg). Het idee achter het scheppen van extra ruimte met projectsaldering is om in een korter tijdsbestek de grenswaarden te behalen. Alles dient uiteindelijk gericht te zijn op het halen van de grenswaarde.

Een belangrijk aspect bij de salderingsbenadering is dat slechts verbeteringen in een overschrijdingsgebied mogen worden meegeteld als compensatie.

³⁵ Het Besluit luchtkwaliteit 2005 vervangt het Besluit luchtkwaliteit uit 2001.

³⁶ Het Besluit geeft terugwerkende kracht aan bepaalde bevoegdheden tot 4 mei 2005, de datum van voorpublicatie van het besluit in de Staatscourant (nr. 86) (Staatsblad 2005).

³⁷ De koppeling tussen ruimtelijke en andere besluitvorming enerzijds en de grenswaarden voor luchtkwaliteit anderzijds, wordt niet voorgeschreven door de Europese richtlijnen. De richtlijnen geven niet aan hoe de grenswaarden voor luchtkwaliteit in de nationale regelgeving moeten worden opgenomen (Backes 2006). Ze schrijven alleen voor *dat* een bepaalde luchtkwaliteit op een bepaald moment gerealiseerd moet worden; niet *hoe* dat precies moet. Wel wordt aangegeven dat maatregelen moeten worden getroffen bij een (dreigende) overschrijding van de normen. Dit alles leidt er dan ook toe dat lidstaten de regelgeving verschillend interpreteren en implementeren. Resultaat uiteindelijk is dat ook de doorwerking verschilt. Het aanbrengen van een koppeling tussen de grenswaarden voor luchtkwaliteit en ruimtelijke besluiten is een Nederlandse keuze, die is ingegeven door voornamelijk inhoudelijke doelstellingen. In de meeste andere Europese landen is bij de implementatie van de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit niet – zoals in Nederland in de Besluiten luchtkwaliteit – een directe koppeling gelegd met ruimtelijke besluitvorming. Hierdoor zijn in deze landen, die ook te kampen hebben met overschrijdingen van de grenswaarden, de daaruit voortvloeiende problemen ‘minder snel en minder frequent manifest geworden dan in Nederland’ (VROM 2006e).

³⁸ Het Blk 2005 brengt ook onzekerheden met zich mee. Dit omdat zij een aantal nieuwe vrijheden biedt, waarvan thans nog onduidelijk is of deze wel getolereerd worden door de Europese Commissie (dan wel het Europese Hof). Voor procedures bij het Europese Hof zijn wel aanknopingspunten: de saldobenadering komt in de Europese richtlijnen niet voor (Kenniscentrum Europa Decentraal 2005 en Borgers 2005). Daarnaast is het voor vele decentrale overheden onduidelijk hoe er gesaldeerd dient te worden (onder andere GS Zuid-Holland 2005 en VROM 2005g). Voorts kan volgens het Blk 2005 voor fijn stof het niet-schadelijke deel dat van natuurlijke oorsprong is, buiten beschouwing worden gelaten. Enerzijds logisch, want de normen hiervoor dragen niet bij aan de bescherming van de volksgezondheid. Maar of dit past binnen de *huidige* EU-regelgeving valt te bezien, want alleen aftrek van extreme natuurlijke bijdragen boven de ‘normale’ natuurlijke achtergrond is toegestaan (EU 1999 en Koelemeijer en Backes 2005). Bovendien moet men zich realiseren dat met de aftrek de normen eerder haalbaar zijn, maar het gezondheidsprobleem niet wordt opgelost. Er bestaat geen ondergrens voor fijn stof waaronder geen schade voor de gezondheid optreedt (Woudenberg en Walda 2005).

Verbeteringen in een gebied waar reeds aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ wordt voldaan, mogen niet mee worden geteld.

In zijn advies over het Besluit luchtkwaliteit 2005, heeft de Raad aangetekend het niet verantwoord te vinden wanneer een saldobenadering zou worden toegepast zonder beperking naar inhoud, plaats en tijd (VROM 2006f)³⁹. Naast deze aspecten dient het treffen van de voorgestelde maatregelen (financieel) voldoende zeker te zijn gesteld (Verspoor 2006).

Naast projectsaldering nog drie sporen

Voorts is geregeld dat bij de berekening van de concentraties fijn stof, zeezout niet meer meegeteld hoeft te worden (VROM 2005c). Reden hiervoor is dat zeezout van natuurlijke oorsprong is, en derhalve geen gevaar vormt voor de gezondheid. Van belang is verder dat in het Blk 2005 het 'stand-still'-beginsel van de Wet Milieubeheer (Artikel 5.3, lid 3) niet van toepassing is verklaard voor de luchtkwaliteitsgrenswaarden. Dat betekent dat indien op een plaats al aan een grenswaarde wordt voldaan vóór die van kracht wordt, aldaar de luchtkwaliteit voor de betreffende stof verder achteruit mag gaan als gevolg van een nieuwe activiteit, zolang dit maar niet leidt tot overschrijding van de grenswaarde op de datum dat deze grenswaarde van kracht wordt (Staatsblad 2005 en MNP 2005d). Naast dit wetgevende spoor, richt het kabinet zich nog op drie andere sporen (VROM 2005e en Priemus 2006):

1. Maatregelen: Het kabinet wil onder andere roetfilters, biobrandstoffen en schoner openbaar vervoer stimuleren door subsidieverlening en belastingvoordelen.
2. Internationale inzet (EU). Nederland wil vooral strengere EU-normen voor de uitstoot van (vracht)auto's (bronbeleid). Daarnaast zet Nederland in

³⁹ Wat betreft het salderen heeft de Staatssecretaris van VROM door middel van de Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 nader aangegeven hoe dit vormgegeven dient te worden. De regeling werkt de regels voor saldering uit het Blk 2005 uit (VROM 2006b).

Inhoud. Saldering dient, evenals bij het Besluit luchtkwaliteit 2005 en de concept regeling saldering is aangegeven, binnen dezelfde stof plaats te vinden. Vermindering van de luchtkwaliteit voor fijn stof kan dus niet gecompenseerd worden met een verbetering van de luchtkwaliteit voor stikstofdioxide. Een Stad & Milieubenadering, waarbij verbeteringen bijvoorbeeld op het gebied van geluidshinder, barrièrewerking en verkeersveiligheid 'verrekend' kunnen worden met een verslechtering van bijvoorbeeld de luchtkwaliteit is aldus niet mogelijk.

Plaats. Wat betreft de schaal van het gebied waarop saldering op projectniveau kan plaatsvinden, is het uitgangspunt dat er functionele of geografische samenhang is tussen het gebied waar de uitoefening van bevoegdheden plaatsvindt en het gebied waar de maatregelen getroffen worden. Van functionele samenhang is bijvoorbeeld sprake indien er een bedrijf verplaatst wordt naar een andere locatie of zelfs een andere gemeente (VROM 2006b; 9). Compensatie dient bij voorkeur in de directe nabijheid van een project gezocht te worden, zodat de luchtkwaliteit aldaar per saldo niet verslechtert. Pas als dat redelijkerwijs niet mogelijk is, kan compensatie in een ruimer gebied aan de orde zijn. Daarbij dient het dan te gaan om een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit, waar een verbetering in een groter gebied tegenover staat. De bedoeling hiervan is dat het aantal blootgestelden per saldo zal verminderen.

Saldering binnen een groter gebied is ook mogelijk, met maximale uitbreiding naar een gebied dat de betreffende agglomeratie of zone beslaat. Overigens zijn natuurlijk situaties denkbaar die een uitzondering rechtvaardigen. Daarbij zijn de inhoud en de aard van het project bepalend voor de ruimtelijke schaal waarop naar oplossingen kan worden gezocht. Zo zullen bijvoorbeeld (de effecten) van tracebesluiten veelal de grenzen van agglomeraties en zones kunnen overschrijden.

Tijd. Tot slot is er het uitgangspunt dat de verslechtering van de luchtkwaliteit en de compensatie tegelijkertijd optreden. Uitzonderingen daarop zijn mogelijk in situaties waar deze eis tot zodanige uitvoeringsproblemen zou leiden dat een per saldo optredende verbetering van de luchtkwaliteit op langere termijn, niet door zou kunnen gaan. Randvoorwaarde daarbij is dan dat de verslechtering en de verbetering niet te ver in de tijd uiteen liggen. De aanvaardbaarheid van zo'n tijdsverschil zal van geval tot geval gemotiveerd moeten worden, waarbij geldt dat naarmate de verslechtering van de situatie groter is, de tijdsduur daarvan korter dient te zijn. Een voorbeeld hierbij is de verplaatsing van een fabriek. Deze zal pas gesloten worden als de nieuwe in werking is getreden.

op herziening van de Europese regels om ruimte te krijgen voor nationale uitvoering.

3. Om problemen met luchtkwaliteit beter aan te kunnen pakken, is de Taskforce Luchtkwaliteit ingesteld, waarin alle betrokken overheden nauw samenwerken. De Task Force brengt de problemen nauwgezet in kaart en zoekt effectieve oplossingen. Er zijn twaalf pilots⁴⁰ opgestart om ervaring op te doen met de saldobenadering van het Blk 2005. De ervaringen die hiermee worden opgedaan zullen onder andere worden gebruikt bij het opstellen van een handreiking om lokale overheden te ondersteunen bij de praktische uitvoering van saldering.

BOX 3.4. Verbetering of per saldo gelijk

1. Voetbalstadion ADO Den Haag.

Appelanten betogen dat het extra verkeer naar het nieuwe stadion op het bedrijventerrein Forepark, ten oosten van het Prins Clausplein, nadelig is voor de luchtkwaliteit. De grenswaarde voor fijn stof wordt nu al overschreden. Uit metingen van TNO bleek de toename van de luchtvervuiling slechts verwaarloosbaar. Volgens de ABRS is er 'geen reëel effect' op de luchtkwaliteit op de gemeten locaties (StAB 2006; 50/51). Hoewel reeds sprake is van een overschrijding van de grenswaarden voor zwevende deeltjes, staat het Blk 2005 niet in de weg aan de vergunningverlening, omdat de concentratie van zwevende deeltjes per saldo gelijk zou blijven (Van 't Lam 2006; 38). De vergunning levert geen problemen op bij het nemen van maatregelen om aan de grenswaarde te gaan voldoen. *Zaaknummer 200507534/1, datum: 18 januari 2006 (ABRS 2006a).*

Een belangrijk geschilpunt bij bovenstaande zaak was voorts de plaats waar de luchtkwaliteit moest worden gemeten. Volgens de ABRS mag worden gemeten op (of berekend vanaf) vier meter van het midden van de dichtstbijzijnde rijstrook. De ABRS betoogt voorts 'het is aannemelijk dat, indien boven de wegen zou moeten worden gemeten, in nagenoeg geen enkel geval aan de grenswaarden zou kunnen worden voldaan; daarmee zou een zinvolle toepassing van het Blk 2005 op voorhand onmogelijk zijn'.

2. Puinbreekinstallatie te Dordrecht

Een ander voorbeeld is de vergunningverlening van een puinbreekinstallatie in Dordrecht. Ook een mogelijke overschrijding van de grenswaarde voor zwevende deeltjes staat een vergunningverlening onder het Blk 2005 niet in de weg, zolang sprake is van een verbetering of althans geen verslechtering (Van 't Lam 2006; 34-39). Gebleken was dat als gevolg van de vergunde wijze van puinbreken er een aanzienlijke vermindering van de emissie van zwevende deeltjes zou plaatsvinden ten opzichte van de huidige situatie.

Omdat de luchtkwaliteit van de nieuw vergunde situatie niet vergeleken was met de oude vergunde situatie, werd het besluit vernietigd. Echter, de rechtsgevolgen worden wel in stand gehouden. Dit omdat, zoals bovenstaand ook vermeld is, de nu vergunde werkwijze zal leiden tot aanzienlijke vermindering van emissie ten opzichte van de voorheen vergunde situatie. Daarom bestaat er geen reden om de vergunning uit een oogpunt van luchtkwaliteit te weigeren. *Zaaknummer: 200501512/1. Datum uitspraak: 30 november 2005 (ABRS 2005c)*

Deze versoepeling is gecreëerd teneinde ruimtelijke ontwikkelingen plaats te kunnen laten vinden, ook daar waar men niet (geheel) aan de EU-normen kan voldoen. Zodoende kan worden voorkomen dat Nederland 'op slot gaat', zoals door diverse media reeds vele malen is gesuggereerd (onder andere De Volkskrant 5 februari 2005). Echter, het Blk 2005 brengt ook onzekerheden met zich mee. Dit omdat zij een aantal nieuwe vrijheden biedt, waarvan thans nog onduidelijk is of deze wel getolereerd worden door de Europese Commissie (dan wel het Europese Hof).

⁴⁰ In pilotprojecten wordt ervaring opgedaan met het toepassen van saldering. Dit kan aanleiding geven tot het vaststellen van nadere regels omtrent saldering (VROM 2006f). Pilotprojecten betreffen verschillende typen projecten, zoals woningbouw, herstructurering, aanleg van een bedrijfsterrein, infrastructuur en het verlenen van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer. Inmiddels zijn er elf pilots over, daar de gemeente Den Haag zich in februari 2006 heeft teruggetrokken. Gemeenten krijgen begeleiding vanuit VROM. Echter de gemeenten blijven wel de 'trekkers' van het geheel en blijven derhalve zelf verantwoordelijk. Ook kunnen er uiteraard geen garanties gegeven worden voor de eventuele uitkomsten bij de ABRS.

Alvorens de Ministeriële Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 (VROM 2006b) in werking was getreden waren de pilots reeds opgestart.

3.2.4 WETSVOORSTEL WET LUCHTKWALITEIT

Op 17 maart 2006 is het wetsvoorstel Wet luchtkwaliteit naar de Tweede Kamer gestuurd. Zowel het Kabinet als de Raad van State hebben ingestemd met het voorstel. De Wet luchtkwaliteit is een wijziging van de Wet milieubeheer en vervangt het Blk 2005 en de regelingen die daaronder hangen, zoals de salderingsregeling en de meetregeling (VROM 2006f).

Centraal in deze wet staat een nationaal programma (NSL: Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) van maatregelen waarin zowel maatregelen als geplande ruimtelijke ontwikkelingen van de komende vijf jaar (2007 – 2012) een plek krijgen. Tevens wordt aangegeven op welk tijdstip Nederland aan de Europese normen voor luchtkwaliteit gaat voldoen (MNP 2006b). Daarmee kent het NSL een tweetal doelstellingen of sporen:

- *Saneren* van plaatsen waar de grenswaarden worden overschreden. Dat wil zeggen dat tijdig overal de grenswaarden worden gehaald.
- *Salderen*. Projecten die in betekenende mate (zie ook verderop in deze subparagraaf) bijdragen in overschrijdingsgebieden kunnen mogelijk worden gemaakt door saldering van deze projecten met te treffen maatregelen.

De gedachte van het NSL is dat de positieve effecten van maatregelen binnen een relatief groot gebied (bijvoorbeeld het Rijnmondgebied) de negatieve effecten van ruimtelijke ontwikkelingen binnen dat gebied kunnen compenseren, waardoor de luchtkwaliteit per saldo verbetert en ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk worden (Metz 2005 en Van der Hoek 2005). Voor alle gebieden waar de normen voor fijn stof en/of stikstofdioxide worden overschreden, of overschreden dreigen te worden, wordt een programma opgesteld.

In het NSL staan alle generieke maatregelen van het rijk en gebiedsspecifieke maatregelen van alle overheden vermeld. Daarnaast bevat het NSL alle ruimtelijke projecten (op alle overheidsniveaus) die in 'betekenende mate' bijdragen aan luchtkwaliteit⁴¹. Op deze wijze worden zowel maatregelen als projecten per programmegebied aangegeven (VROM 2006d en 2006f). Voor de maatregelen die in het NSL vermeld staan geldt een uitvoeringsplicht⁴². Op deze wijze komt het saldomatige effect per programmegebied naar voren (dit wordt ook wel programmasaldering genoemd). Doel is om de positieve effecten van de maatregelen de negatieve effecten van de ruimtelijke ontwikkelingen ruimschoots te overtreffen. Zodoende wordt gegarandeerd dat de grenswaarden worden gehaald (VROM 2006f).

⁴¹ Alleen projecten die in betekenende mate bijdragen aan de verslechtering van de luchtkwaliteit worden getoetst aan de normen voor luchtkwaliteit. Dit geldt ook voor gebieden waar de grenswaarde reeds overschreden wordt. De uit de Duitse TA-Luft afkomstige norm van 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van een stof wordt gehanteerd als bovengrens voor 'niet in betekenende mate' (VROM 2006d). Indien het project minder dan 3% bijdraagt (dit dient men wel aan te tonen), is het project zo klein dat het niet leidt tot een significante verslechtering van de luchtkwaliteit. 'Men raakt door het project niet significant verder verwijderd van het jaartal waarin in het gehele programmegebied de grenswaarden worden gerealiseerd' (VROM 2006d). Er hoeft dan niet getoetst te worden aan de luchtkwaliteitsnormen. Deze projecten die 'niet in betekenende mate' bijdragen worden in het programma onder de autonome ontwikkeling meegenomen. Projecten die 'niet in betekenende mate' bijdragen moeten uiteraard nog wel voldoen aan 'een goede ruimtelijke ordening' (zie ook paragraaf 3.1).

Deze grens van 3% wordt omgezet in vaste aantallen. Naar verwachting komt dit overeen met (VROM 2006d): voor woningbouw: maximaal 2000 woningen netto; voor bedrijventerreinen: maximaal 40 ha. netto; voor kantoorlocaties: maximaal 40.000 m² brutovloeroppervlak. Hier zitten nog wel een aantal haken en ogen aan zo blijkt uit reacties van diverse kanten (onder andere Ven en Wesseling 2006).

⁴² Maatregelen mogen wel door andere maatregelen vervangen worden als zij een vergelijkbaar of positiever effect hebben op de luchtkwaliteit. Hier dient de Minister van VROM wel mee in te stemmen (VROM 2006f).

Afzonderlijk projecten worden getoetst op de mate waarin zij passen binnen het programma. Hierbij gaat het erom te vergelijken of het project zoals dat in het NSL is opgenomen overeenkomt met de uitwerking zoals die bijvoorbeeld in het bestemmingsplan is vermeld⁴³. Er wordt niet meer rechtstreeks aan de grenswaarden getoetst (Backes 2006; 96). Op het programma is inspraak, bezwaar en beroep mogelijk. Deze aanpak betekent daarmee een verbreding van de saldobenadering zoals die in het Blk 2005 is opgenomen (Verspoor 2005 en Metz 2005). De koppeling tussen ruimtelijke besluiten en de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt zodoende flexibeler (koppeling op afstand, VROM 2006e).

Voor de overige saneringslocaties moet aangegeven worden wanneer wordt voldaan aan de grenswaarden. Door middel van luchtkwaliteitsplannen moet worden aangegeven wanneer, en zonodig met welke maatregelen, er voldaan gaat worden aan de grenswaarden.

BOX 3.5. Geen verslechtering

Jurisprudentie van de ABRS geeft aan dat 'bij geen verslechtering, luchtkwaliteit niet langer een struikelblok is' (Schippers 2006; 110). Geldt dat het op voorhand duidelijk is dat er geen sprake is van enige verslechtering, dan is in principe zelfs geen onderzoek nodig (Schippers 2006; 110).

Dit blijkt uit een uitspraak van de ABRS naar aanleiding van de goedkeuring door GS van het bestemmingsplan Kanaaloevers, Stationsstraat/Molenstraat. Het plan voorziet in de bouw van een Omnizorgcentrum voor drugs- en alcoholverslaafden, dak- en thuislozen en mensen die afhankelijk zijn van langdurige geestelijke gezondheidszorg. Appellanten maakten bezwaar op basis van het Blk 2005 daar zij een verslechtering van het woon- en leefklimaat vreesden. De ABRS oordeelde echter dat: *'Gelet op de aard van het Omnizorgcentrum en de beoogde doelgroep overweegt de Voorzitter dat niet aannemelijk is dat het Omnizorgcentrum een zodanige verkeersaantrekkende werking zal hebben dat een verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse is te verwachten. Gelet op het vorenstaande hebben de gemeenteraad en verweerder naar het oordeel van de Voorzitter in dit geval kunnen afzien van een onderzoek naar de gevolgen van het Omnizorgcentrum voor de luchtkwaliteit'. Zaaknummer: 200507573/2. Datum uitspraak: 21 november 2005 (ABRS 2005b).*

De ABRS bevestigde bovenstaande nog eens met een uitspraak naar aanleiding van een aantal verkeersmaatregelen in het centrum van Dordrecht (Schippers 2006; 110). Er was geen luchtonderzoek verricht en volgens de ABRS was dat ook niet nodig, omdat in voldoende mate vaststond dat de verkeersbesluiten niet hadden geleid tot een toename maar tot een afname van het aantal verkeersbewegingen. Bovendien was de samenstelling van het verkeer niet gewijzigd en was de maximumsnelheid hetzelfde gebleven. *Zaaknummer: 200503545/1. Datum uitspraak: 14 december 2005 (ABRS 2005d).*

⁴³ Blijkt dat het project meer bijdraagt aan de verslechtering van de grenswaarden dan beoogd volgens het programma, dan kunnen door middel van projectsaldering nog aanvullende maatregelen getroffen worden. Zodoende kan ervoor worden zorggedragen dat de effecten die het project sorteert wel overeenkomen zoals deze zijn opgenomen in het NSL.

4 BENADERINGEN VOOR RUIMTELIJKE VRAAGSTUKKEN

In *paragraaf 4.1* wordt in aansluiting op *hoofdstuk 2*, ingegaan op een veranderde kijk op de aanpak van milieu/ruimteconflicten. Aangegeven wordt dat zeker voor complexe stedelijke vraagstukken, specifiek lokaal beleid veelal meer als uitgangspunt wordt gehanteerd. *Paragraaf 4.2* gaat in op de verschillende perspectieven binnen planningsgericht handelen. Achtereenvolgens komen het doelgericht handelen, het institutiegericht handelen en het beslissingsgericht handelen aan bod. Deze visies worden in *paragraaf 4.3* bijeengebracht in een samenhangend raamwerk voor planningsgericht handelen. De keuze van een benadering op basis van complexiteit is het onderwerp van *paragraaf 4.4*. De veranderende intensiteit van het spanningsveld tussen de gebiedsgerichte benadering en grenswaarden door de jaren heen, wordt tot slot in *paragraaf 4.5* behandeld.

4.1 VERANDERENDE VISIE OP DE AANPAK VAN MILIEU/RUIMTECONFLICTEN

Zoals in *hoofdstuk 2* ook reeds betoogd is, ondergaat de besluitvorming in het milieubeleid in Nederland structurele veranderingen.

Het begrip milieu/ruimteconflict is eenvoudig uit te leggen. Sprekend is het voorbeeld van een milieubelastende activiteit, zoals een geluidsoverlast veroorzakende en luchtverontreinigende emissies uitstotende fabriek, die gesitueerd is in een milieugevoelige omgeving met woningen en een basisschool. Het aanhouden van afstand lijkt de meest eenvoudige oplossing, maar is niet altijd haalbaar. Er spelen meer maatschappelijke en fysieke factoren mee die de aard en de omvang van het milieu/ruimteconflict bepalen en beïnvloeden. Lange tijd zijn milieu/ruimteconflicten beschouwd als relatief eenvoudige vraagstukken, die met milieunormen, een instrumentarium dat is gebaseerd op technisch-rationele visie, zou kunnen worden beslecht. Deze visie gaat er van uit dat er een grote voorspelbaarheid naar de toekomst is (Zuidema en Visser 2005). Dit wordt ook wel de klassieke blauwdrukplanning genoemd. De overheid zou alle vraagstukken zo kunnen beheersen. Vanuit een objectief vast te stellen situatie wordt een traject vastgesteld dat met een grote mate van zekerheid moet leiden tot de omvorming van de bestaande situatie in een gewenste situatie. Het geloof in maakbaarheid is groot. Centraal-generiek beleid – bijvoorbeeld in de vorm van harde milieunormen – sluit nauw aan bij deze zienswijze. Deze ziens- en handelswijze wordt ook wel technisch-rationeel genoemd. Gedacht werd dat met een technisch-rationele benadering de milieu/ruimteconflicten konden worden opgelost. Dit blijkt in de praktijk niet altijd te functioneren, omdat zij vaak grilliger en weerbarstiger is dan verondersteld wordt met deze benadering. Er blijken veel aspecten van invloed te zijn op het uiteindelijke verloop en resultaat bij ruimtelijke planvorming.

In *hoofdstuk 2* is reeds aangegeven dat milieunormen aan populariteit inboeten. Participatie en gedeelde verantwoordelijkheid wordt snel populair in de beleidspraktijk. Naast het technisch optimale beleid komt maatschappelijk gedragen beleid steeds meer in zwang. Het centraal normstellend beleid moet gebied prijsgeven aan beleid dat draagvlakverwerving en maatwerk als uitgangspunt heeft. De normen worden hierbij deels losgelaten. Er vindt, anders

gezegd, een verschuiving plaats van een technisch-rationele zienswijze naar een communicatief-rationele zienswijze. De communicatief-rationele zienswijze gaat veeleer uit van de lokale omstandigheden; het gebiedsspecifieke dat van invloed is op het vraagstuk. Hier wordt op ingesprongen door meer nadruk te leggen op het communicatieve aspect. Actoren worden veel meer betrokken en verschillende belangen worden afgewogen.

Deze twee ogenschijnlijk tegengestelde benaderingen worden geïllustreerd met twee instrumenten die tot kort voorheen nog in zwang waren. Het betreffen de Integrale Milieuzonering (IMZ) en het Ruimtelijke Ordening en Milieugebiedenbeleid (ROM-gebiedenbeleid). Het IMZ representeert de technisch-rationele zienswijze. Het is een gedachte dat (centraal) gestuurd kan worden aan de hand van harde generieke normen. De gevolgen van deze systematiek gaven grote problemen in de complexe stedelijke omgeving. Zo zou bij toepassing van de IMZ-strategie ongeveer de helft van Arnhem afgebroken moeten worden (Voogd 2001). De kritiek erop is dat het onvoldoende rekening houdt met de complexe stedelijke werkelijkheid. Het ROM-gebiedenbeleid daarentegen vertegenwoordigt de communicatief-rationele zienswijze. In een ROM-gebied wordt getracht door middel van milieumaatregelen en ruimtelijke maatregelen tot een verbetering van de milieukwaliteit te komen. Hierbij ligt de nadruk op het vinden van consensus over de te treffen maatregelen tussen de betrokken partijen en op bovengemeentelijk niveau (Voogd 2001). Zij richt zich aldus sterk op de lokale eigenheid waarin het vraagstuk gelegen is door belangen en visies van verschillende actoren mee te nemen in het besluitvormingsproces. Afwegingen op lokaal niveau worden mogelijk gemaakt door de normen (enigszins) flexibel te benaderen.

Op de verschuiving van de benadering van vraagstukken in het milieubeleid van een technisch-rationele benadering naar een communicatief-rationele benadering, gaat de volgende *paragraaf* in.

4.2 PLURIFORME VISIE OP PLANNINGSGERICHT HANDELEN

In planning gaat het om **wat** men wil bereiken, **hoe** en met **wie** dit bereikt kan worden. Deze drie aspecten worden ook wel de drie handelingsgerichte vragen in planning genoemd (zie onder meer Hidding en Kerstens 2001. In: De Roo en Schwarz 2001, De Roo 2001 en 2004). Het betreffen:

1. **Wat** dient er bereikt te worden? (doelgericht handelen; *subparagraaf 4.2.1*)
2. **Wie** zijn daarbij betrokken? (institutiegericht handelen; *subparagraaf 4.2.2*)
3. **Hoe** kan het bereikt worden? (beslissingsgericht handelen; *subparagraaf 4.2.3*)

Hierbinnen zijn verschuivingen zichtbaar. De volgende drie subparagrafen gaan daar op in.

4.2.1 DOELGERICHT HANDELEN

Met het doelgericht handelen wordt een verbinding gemaakt tussen het besluitvormingsproces en de effecten van de ingrepen in de omgeving (De Roo 2001; 102).

In een traditionele planningsstructuur gaat het dikwijls om een vraagstuk waarvoor een enkelvoudige doelstelling geformuleerd wordt of een doelgericht traject wordt uitgestippeld. Ook tegenwoordig is dit nog regelmatig de beleidspraktijk. Echter, wel is een verschuiving binnen de planningscultuur zichtbaar. Een verschuiving in de richting van een meer integrale benadering (sectoroverschrijdend), waarbij er sprake is van meer samenhang tussen verschillende vraagstukken in een specifiek gebied. De afwegingen zijn breder en

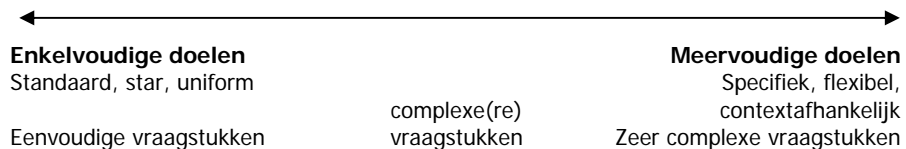
er ontstaat de mogelijkheid om tot oplossingen te komen waarbij per saldo winst wordt geboekt.

Hidding en Kerstens (2001 ; in: De Roo en Schwarz 2001) spreken in deze ook wel over een gerichtheid op delen dan wel gehelen. De Roo (2001 en 2004) spreekt over enkelvoudige doelen die tegenover meervoudige doelen geplaatst kunnen worden. Het enkelvoudige, vaststaande einddoel binnen een vraagstuk is een extreme die tegenover de meervoudige doelen (saldobenadering) kan worden geplaatst. Bij het enkelvoudige vaststaande doel wordt getracht een maximaal resultaat te bereiken. De kans dat dit lukt is groot. Verondersteld wordt namelijk dat er nu en in de toekomst directe verbanden zijn tussen de verschillende (f)actoren en er sprake is van een stabiele omgeving waarin het vraagstuk gelegen is (Zuidema en Visser 2005). Hierdoor is er sprake van een grote voorspelbaarheid van de uitkomsten. De benadering om het vraagstuk op te lossen kan als eenvoudig gekenschetst worden.

Dat is anders bij een voorgenomen saldodoelstelling. Hierbij gaat het om een aantal individuele doelen, waarbij in een integraal proces rekening moet worden gehouden. Getracht wordt om een optimaal resultaat te boeken. De zekerheid dat alles volgens een vastgestelde weg kan worden bereikt is aanmerkelijk geringer. Dat komt omdat er meer actoren betrokken worden, meerdere doelen beoogd worden en veel meer lokale factoren ingrijpen op het (verloop van) het vraagstuk. Meerdere actoren met meerdere, soms tegengestelde belangen, maken het vraagstuk vele malen complexer.

Onderscheid kan gemaakt worden in de mate van complexiteit die een vraagstuk toegedicht kan worden (De Roo 2001). Er kan een spectrum worden voorgesteld tussen eenvoudige en (zeer) complexe vraagstukken. Enkelvoudige, vaststaande doelen (uiterst links) zijn gesteld tegenover meervoudige (saldo)doelen (uiterst rechts). De mate van complexiteit verschilt van eenvoudig (uiterst links) naar zeer complex (uiterst rechts).

WAT



4.2.2 INSTITUTIEGERICHT HANDELEN

Het institutiegerichte handelingsperspectief op planning betreft de intersubjectieve dimensie van planning. Het gaat dan om de organisatie van, de communicatie over en de deelname aan besluitvorming en beleid (De Roo 2001). Essentieel daarbij is de wijze van participatie van actoren en de wijze van interactie tussen actoren. Wederom zijn er twee extremen aan te wijzen: een centralistische hiërarchische structuur enerzijds en een decentrale, op consensus gerichte overlegstructuur anderzijds.

In plaats van een centralistisch-hiërarchische structuur enerzijds en een op consensus gerichte overlegstructuur anderzijds, spreekt Teisman (1992) over respectievelijk een unicentrische en een multicentrische sturingsperspectief. Het betreffen beide extreme uitersten. Het pluricentrische sturingsperspectief kan hiertussen in worden geplaatst.

Bij het unicentrisch sturingsperspectief wordt de overheid gezien als een subject dat de samenleving (opgevat als een te sturen object) in een door haar gewenste richting kan sturen. Beleidsinhoud wordt van boven bepaald en verondersteld wordt dat zij dat het beste kan (top-down). Op lokaal niveau dient men zich te

houden aan het vastgestelde beleid. De nadruk ligt op algemeen geldend beleid en planning is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Het gaat om beleid dat tot stand komt via een gefaseerd proces, waarbij vooraf vastgestelde en afgebakende doelen worden nagestreefd. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is groot (Teisman 1992).

Tegenover het unicentrisch perspectief kan als andere uiterste het multicentrische sturingsperspectief worden gesteld. Hierbij wordt uitgegaan van een maatschappij die vooral op het marktmechanisme van vraag en aanbod vertrouwt. Het eigen belang gaat voor het collectieve belang. Er is een groot vertrouwen in het zelfsturend vermogen van de samenleving (Teisman 1992). In een samenleving als de onze kan deze vorm niet bestaan. Veel vraagstukken in onze maatschappij kunnen eenvoudigweg niet aan het zelforganiserend vermogen van dezelfde samenleving worden overgelaten (Van der Heijden 2005). Bij het pluricentrisch sturingsperspectief wordt het accent gelegd op de vervaechting tussen centrale overheid en lokale eenheden. Beleid wordt gemaakt in een interactief proces tussen wederzijds afhankelijke actoren (zowel binnen als buiten de overheid). De uitkomst staat daarbij niet van tevoren vast.

Niet beheersing of aanpassing, maar afstemming met de verschillende actoren door middel van interactie wordt nagestreefd. Het maakbaarheidsgeloof is beperkt (Teisman 1992, Edelenbos, et al 2001; 5, Edelenbos en Teisman 2004). Wanneer het aantal actoren toeneemt, neemt de complexiteit sterk toe. De onzekerheid en dynamiek vergroot. Hierbij wordt uitgegaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en instituties.

Vaak hebben formele overheden beperkte mogelijkheden alles te kunnen sturen en te controleren. Dit komt vanwege het feit dat er vrijwel altijd sprake is van een bepaalde mate van wederzijdse afhankelijkheid. Dit is het geval als actoren en instituties elkaar nodig hebben om bepaalde doelen te kunnen bereiken (Teisman 1992). Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en instituties is in de geïnstitutionaliseerde en complexe Nederlandse maatschappij eerder regel dan uitzondering. Bij complexe vraagstukken zijn er vaak veel actoren die bepaalde belangen hebben en voorts over eigen specifieke kennis en mogelijkheden beschikken. Ze willen derhalve betrokken worden bij de oplossing van het vraagstuk (De Roo 2001; 125/127). Beleidsontwikkeling en besluitvorming is daardoor meer als ooit tevoren een onderhandelingsproces geworden. Dit vindt niet alleen plaats tussen de overheid en derden, maar evenzeer tussen overheden onderling. Dit betekent een vergroting van de complexiteit van besluitvorming.

Een soortgelijke indeling binnen het institutiegericht handelen is hieronder opgesomd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen (Van der Heijden 2005):

- Government; de overheid handelt zelfstandig op basis van eerder vastgelegde richtsnoeren. De overheid neemt zelfstandig verantwoordelijkheid voor oplossing van problemen van de gemeenschap;
- Geen overheid: mensen beslissen zelf, het onderwerp is overgelaten aan het zelforganiserend vermogen of het dagelijks handelen in de samenleving;
- Governance. Dit is de samenwerking tussen overheden, burgers, bedrijven en belangenorganisaties bij de oplossing van problemen binnen het publieke domein. Met andere woorden, problemen van de gemeenschap worden opgepakt door vertegenwoordigers van die gemeenschap. De uitkomst wordt vaak bepaald door een combinatie van de mogelijkheden die zij samen hebben.

Het unicentrische sturingsperspectief is te vergelijken met de aan het begin van deze subparagraaf beschreven centralistische hiërarchische sturing en de 'government' structuur (top-down). Het pluricentrische sturingsperspectief is

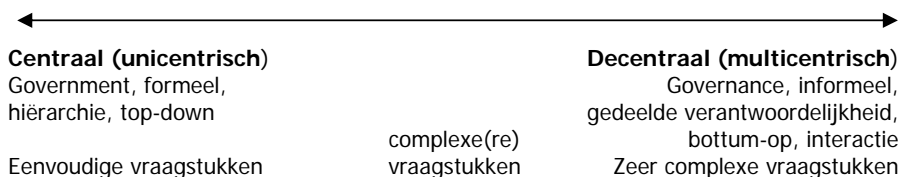
vergelijkbaar met de aan het begin van deze subparagraaf aangehaalde decentrale, op consensus gerichte overlegstructuur en de zojuist beschreven 'governance' structuur (bottom-up).

Binnen de overheid vindt er een verschuiving plaats van verticale, hiërarchische wijze van besluitvorming (top-down) naar meer horizontale besluitvorming op basis van gedeelde verantwoordelijkheid bij het bereiken van de door de overheid nagestreefde doelen (bottom-up).

Decentrale besluitvorming en gedeelde verantwoordelijkheid betekenen dat het accent op besluitvorming verandert. Zo zullen ook actoren en instituties buiten de overheidsorganisatie in toenemende mate actief bij het besluitvormingsproces worden betrokken. Ook de wijze waarop (gemeenschappelijke) doelen worden nagestreefd zal verschuiven. Het gaat hier om het groeiende belang van de rol van actoren en daarmee om zaken als de mate van interactie en participatie. Consensusvorming kan hier leiden tot zogenaamde win-winsituaties. Deelnemen aan het besluitvormingsproces zal niet leiden tot een maximaal resultaat, maar zal wel leiden tot het meest haalbare, het optimale resultaat (*zie ook paragraaf 4.3 en figuur 4.1*). Interactie zal de uitkomst van het planningsproces bepalen.

Wederom geldt hier dat er onderscheid te maken is op basis van de mate van complexiteit (De Roo 2001; 126). De complexe vraagstukken waarbij veel verschillende actoren met veel verschillende belangen betrokken zijn, vragen als het ware om een governance benadering boven een government benadering. Een governance benadering munt uit in het faciliteren van processen waarvan de uitkomst niet op voorhand vaststaat: de (zeer) complexe vraagstukken (Van der Heijden 2005).

WIE



4.2.3 BESLISSINGSGERICHT HANDELEN

Bij de beslissingsgerichte benadering, het 'hoe' (hoe kan het bereikt worden?) staan de keuzen in het besluitvormingsproces centraal. Uitersten op dit spectrum zijn de technisch-rationele benadering en de communicatief-rationele benadering. Het zijn beide extremen op een spectrum. De meeste vraagstukken verlangen een aanpak die ergens tussen deze extreme benaderingen in liggen.

Technisch-rationele aanpak

In de jaren vijftig en zestig was er een sterke behoefte aan een technisch-rationele aanpak. Nederland diende snel weder op te worden gebouwd. Uit dit streven vloeide een behoefte aan zekerheid en controle voort. De technisch-rationele aanpak kenmerkt zich dan ook door een behoefte aan zekerheid en controle (De Roo 2001 en 2004). Met de informatie waar aan de start van een plan over wordt beschikt, wordt een eindbeeld opgesteld dat via een vastgestelde weg bereikt moet gaan worden (Parsons 1995; 463-466). Men spreekt ook wel over blauwdrukplanning: zoals het op papier staat, zo zal het ook geschieden.

Door velen wordt het naïef bevonden dat het handelen van actoren nauwelijks aandacht krijgt bij deze benadering. De kritiek in algemene zin is dan ook dat deze benadering veel contextuele factoren uitsluit. Een vraagstuk kan niet los

worden gezien van zijn omgeving (Parsons 1995; 467-471). Het uiteindelijke resultaat is mede afhankelijk van de omgeving waarin het vraagstuk gelegen is. Bestuurskundigen betoogden voorts dat politiek-bestuurlijke processen veelal chaotischer verlopen dan door de technisch-rationele planningsbenadering wordt aangenomen (De Roo en Voogd 2004).

Toch wordt tot ver in de jaren zestig het planologisch vraagstuk vooral als een inhoudelijk vraagstuk gezien, dat primair door deskundigen kon worden opgelost. Pas in de jaren zeventig werd erkend dat een plan niet enkel op deskundigheid gebaseerd kan zijn, maar een politiek document betreft dat keuzes bevat (onder meer Allmendinger 2002; hst 3). Hierop werden alternatieve benaderingen ontwikkeld.

Een technisch-rationele benadering is wel nog immer bruikbaar, afhankelijk van de aard van het vraagstuk (Allmendinger 2002; hst 9). Het betreffen dan vooral routinematige situaties of situaties die een eenzijdige overheidshandelen vereisen (Van der Heijden 2005). Of zoals De Roo (2001) het verwoord 'over de kleur van het verkeerslicht discussieert men niet'. De benadering werkt echter niet bij complexe vraagstukken waarbij belangenconflicten een rol spelen en waarbij de overheid beperkt of geen uitvoeringsmacht heeft. Daarop zijn benaderingen ontwikkeld die een meer communicatief-rationeel karakter hebben.

Communicatief-rationele aanpak

Deze benadering is zinvol bij vraagstukken waar een groot aantal partijen (privaat en publiek), met vaak verschillende en soms tegenstrijdige belangen, betrokken zijn. Deze benadering is vrij nieuw (vooral sinds de jaren negentig) en de opkomst hiervan is een impliciete erkenning van onzekerheid (De Roo en Voogd 2004). De benadering kenmerkt zich door interactie tussen partijen om consensus te bereiken over het vraagstuk⁴⁴. Habermas (1984) noemt dit communicatief handelen. Hierbij brengen actoren hun eigen opvattingen in en vervolgens wordt via communicatie geprobeerd tot gemeenschappelijk gedragen ideeën te komen (Parsons 1995; 53/54, 147). Een cruciaal verschil met de technisch-rationele benadering is dat de wijze van plannen minder op de inhoud is gericht, maar des te meer op het proces om tot de inhoud te komen (Healey 2006, Allmendinger 2002; hst 9, Woltjer 2005, Després, et al 2004; 476-478, Bickerstaff en Walker 2005). De inhoud komt juist naar voren op basis van het verloop van het proces op lokaal niveau zelf (Visser en Zuidema 2004). Deze benadering is decentraal en gebiedsspecifiek van karakter. Erkend wordt dat ieder vraagstuk min of meer uniek is en dat de situatieafhankelijke kenmerken – de context waarin het vraagstuk is gelegen – belangrijk zijn.

In plaats van een technisch-rationele aanpak en een communicatief-rationele aanpak onderscheiden Hidding en Kerstens (2001) respectievelijk het hiërarchische besluitvormingsmodel en het interactieve besluitvormingsmodel als uiterste posities in het besluitvormingsproces (In: De Roo en Schwarz 2001).

Motieven om een communicatief-rationele benadering, door Edelenbos et al (2001) interactieve beleidsvorming genoemd, te hanteren zijn divers (Edelenbos et al 2001). Dikwijls wordt het bevorderen van het draagvlak aangehaald. Door interactieve beleidsvorming krijgen actoren, zo is de geachte, tijdens het proces

⁴⁴ Binnen de pleitbezorgers voor meer communicatie zijn twee groepen te onderscheiden. Voor de ene groep betreft het een *wens* tot meer communicatie, bijvoorbeeld omdat men vindt dat daarmee het democratisch gehalte van besluitvorming toeneemt. De andere groep gaat uit van de *noodzaak* tot communicatie. Vanwege afhankelijkheid van anderen moet er wel gecommuniceerd worden om tot bevredigende resultaten te kunnen komen.

begrip voor elkaanders situatie, belangen, argumenten en standpunten. Als participanten betrokken zijn bij de ontstaansgeschiedenis van een gezamenlijk standpunt, zullen zij later afzien van hun potentiële hinder- of blokkademacht (bijvoorbeeld bezwaar- en beroepsprocedures). Het beleidsproces als geheel zal minder tijd in beslag nemen. Tevens, zo wordt nogal eens betoogd, kan het de kloof tussen burger en bestuur ietwat dichten. De burger, zo is de gedacht, kan zich steeds minder identificeren met het gevoerde beleid. Als gevolg hiervan keert de burger zich steeds meer af van bestuur en politiek. Het betrekken van de burger bij het ontwikkelen van beleid en het nemen van beslissingen kan deze kloof kleiner maken. In het verlengde hiervan vergroot interactieve beleidsvorming daarnaast de democratische legitimiteit, zo wordt betoogd⁴⁵. Directe democratie is mogelijk voor burgers en organisaties die invloed uit kunnen oefenen op de inhoud en het procesverloop van beleidsvorming. Voorts kan het leiden dat enigszins verkokerde beleidssectoren meer integraal met elkaar gaan samenwerken. Tot slot wordt het probleemoplossend vermogen en zo de kwaliteit van beleid positief beïnvloed. Met een interactief proces worden bronnen van kennis, deskundigheid en creativiteit gebruikt. Ook het maken van fouten (beleidsfalen) kan met interactieve beleidsvorming worden verkleind. De totale kwaliteit van het uiteindelijke beleid vergroot. Teisman noemt dit 'verrijking' (Teisman 1997 en 1999 en Lange 1999).

Een communicatieve benadering is zinvol bij vraagstukken waarbij de verschillende partijen min of meer gelijkwaardig zijn. Anders heerst het gevaar dat slechts de belangen van de sterkste, machtigste en rijkste actor gediend worden. Daarnaast dienen zij wederzijds afhankelijk te zijn, omdat anders de motivatie bij (een van) de partijen ontbreekt om een communicatief-rationeel proces succesvol te doorlopen (Boonstra en Van den Berg 2005; 17, 18). Deze afhankelijkheid kan op meerdere manieren zijn uitgedrukt (financiële middelen, bevoegdheden, kennis, etc). Als een partij er zelf uit kan komen, zonder de hulp of medewerking van anderen, ontbreekt weldra de motivatie bij deze partij tot samenwerking⁴⁶. Daarnaast is het belangrijk dat niet een situatie ontstaat waarin het ene belang wordt oververtegenwoordigd en het andere nauwelijks wordt vertegenwoordigd. De verschillende belangen dienen allen in evenredige mate vertegenwoordigd te worden (De Roo en Voogd 2004).

Een spectrum

Zoals gezegd zijn er twee extreme benaderingen te onderscheiden: een technisch-rationele en een communicatief-rationele benadering. Daartussen zijn vele andere benaderingen te onderscheiden zoals de scenarioplanning⁴⁷. In de

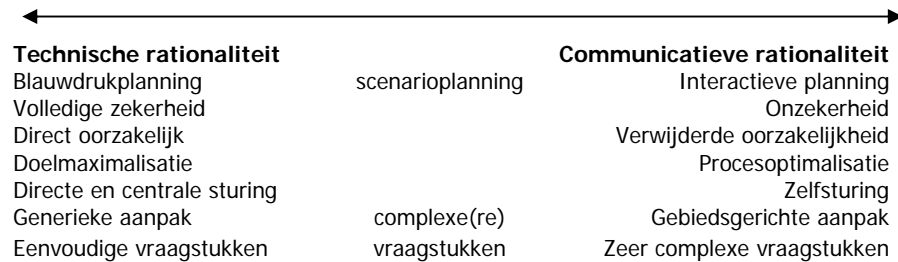
⁴⁵ Hier zijn wel enkele kanttekeningen bij te plaatsen. Niet iedereen hoeft namelijk (voldoende) vertegenwoordigd te zijn in een besluitvormingsproces. Indien het bijvoorbeeld gaat om een herstructureringsproject in een stad kan het wel zijn dat een bepaald deel van de bevolking wel betrokken is bij het proces en het andere niet of nauwelijks. Het democratisch gehalte is dan juist minder dan in een situatie zonder een vorm van participatie. Immers, normaliter wordt eenieder via het democratisch gekozen bestuur vertegenwoordigd.

⁴⁶ Het voordeel van normen is dat dit wellicht het instrument is dat kan zorgen voor enige gelijkwaardigheid.

⁴⁷ De opkomst van deze benadering is min of meer een gevolg van de tekortkomingen van de technisch-rationele aanpak. Bij de scenario-methode wordt bepaalde aan het begin van het planningsproces informatie 'als gegeven' beschouwd. Verschillende routes om een ruimtelijk vraagstuk te tackelen worden daarop gedefinieerd. Uit deze alternatieven wordt de meest kansrijke gekozen. Terugkoppelingsmechanieken zijn hierbij belangrijk om een realistische koers te kunnen volhouden. Zonodig wordt de route dus bijgesteld. Hiermee verandert planning van een lineair naar een cyclisch proces. Het is een pragmatische oplossing om met onzekerheden in planning om te gaan (De Roo en Porter 2004; hst 6). Voor diverse planningsvraagstukken blijkt dit een succesvolle methode. Toch voldoet ook de scenario-methode niet voor alle typen vraagstukken. Vooral in het geval van veel

praktijk zal de ene keer de nadruk meer op een technisch-rationele benadering liggen en de andere keer meer op een communicatief-rationele benadering (Hidding en Kerstens 2001; In: De Roo en Schwarz 2001). Onderstaand *figuur* geeft schematisch het spectrum weer, waarbij de technisch-rationele en communicatief-rationele benadering uitersten vormen. (De Roo 2001, 2004, De Roo en Voogd 2004 en Allmendinger 2002; hst 2). Bij de extremen zijn enkele kenmerken van de vraagstukken, waarvoor desbetreffende benadering het meest geëigend is, weergegeven. De mate van complexiteit verschilt van eenvoudig (uiterst links) naar zeer complex (uiterst rechts).

HOE



4.3 SAMENHANGEND RAAMWERK VOOR PLANNINGSGERICHT HANDELEN

De drie handelingsperspectieven zijn zoals gezegd met elkaar verbonden. Dat is weergegeven in *figuur 4.1*. In dit zogeheten raamwerk (naar voorbeeld van De Roo 2001 en 2004) wordt een relatie gevonden tussen het object waar planning en besluitvorming op is gericht (wat), het beslissende subject (wie) en de intersubjectieve en interactieve omgeving waarin het subject gezamenlijk met anderen tot waarde-oordelen en tot besluiten komt (hoe). Deze worden uitgewerkt tot een pluriforme visie op planningsgericht handelen. Deze meervoudige visie bestaat uit drie perspectieven: het doelgericht handelen (wat), het beslissingsgericht handelen (hoe) en het institutiegericht handelen (wie). Steeds worden de uitersten van de perspectieven weergegeven.

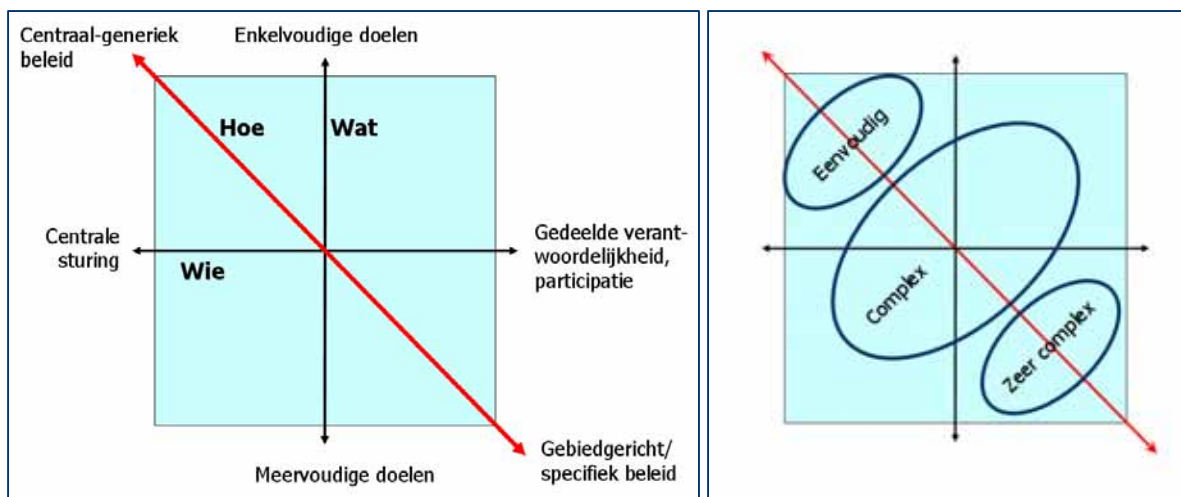
De uitersten van het doelgerichte handelen worden gevormd door het enkelvoudige doel versus de meervoudige (saldo-)doelen (verticale as; de wat-vraag). Van het beslissingsgericht handelen worden de uitersten bepaald door centraal-generiek beleid (technisch-rationeel van aard) en het gebiedsgericht specifiek beleid (communicatief-rationeel van aard, diagonale as; hoe-vraag). De uitersten van institutiegericht handelen betreffen tot slot centrale sturing versus participatieve interactie (horizontale as; de wie-vraag). Door het doelbereik (wat) en het relatiebereik (wie) te positioneren op respectievelijk de verticale as en de horizontale as wordt het 'hoe' vastgelegd (de diagonaal in het raamwerk). Elke positie in het raamwerk staat aldus voor een aanpak om tot een beleidskeuze te komen (hoe), een daarop van toepassing geachte doelstelling (wat) en het gehele samenstel van de daarbij betrokken actoren die invloed uitoefenen (wie). Het bindend element tussen deze verschillende handelingsperspectieven betreft de complexiteit die aan het desbetreffende vraagstuk worden toegedicht (*figuur 4.2*). Alle perspectieven hebben uitersten die te karakteriseren zijn van eenvoudig tot zeer complex. Deze denkbeeldige diagonaal geeft de beslissingsgerichte

verschillende actoren, is deze benadering dikwijls niet de meest geëigende. Als reactie hierop kwam de communicatief-rationele benadering in planning op (De Roo en Porter 2004; hst 6).

benadering weer, waarin zij verschilt in mate van complexiteit, en zal daarmee ook de relatie tussen interactie en het doelbereik bepalen (De Roo 2001: 89).

Afhankelijk van de mate van interactie en de doelen die worden nagestreefd, gaat het om een eenvoudig, complex of zeer complex vraagstuk (De Roo 2001 en 2004, Zuidema, et al 2005, De Roo en Zuidema 2004). De keuze om welke mate van complexiteit het gaat is een beslissingsgerichte handeling in planning. De mate van complexiteit kan worden afgelezen op een fictieve diagonale as die van het linker-boven kwadrant (technisch-rationele aanpak) naar het rechter-onder kwadrant (communicatief-rationele aanpak) verloopt (zie figuur 4.1). De complexiteit van een vraagstuk neemt toe als de contextuele invloeden vanuit de omgeving waarin het vraagstuk zich afspeelt bij de oplossingenstrategie betrokken zijn. Het aantal (f)actoren dat van invloed is op het vraagstuk zal dan immers eveneens toenemen.

Figuur 4.1 en 4.2
 4.1 (l): Het raamwerk voor planningsgericht handelen met de drie handelingsperspectieven.
 4.2: Nogmaals het raamwerk, maar nu met een relatie op basis van complexiteit
 Bron: De Roo 2001, 2004



Het beslissingsgerichte handelen, het institutiegerichte handelen en het doelgerichte handelen zijn bepalend bij het karakteriseren van planningsvraagstukken en het aanwijzen van bijbehorende oplossingsstrategieën⁴⁸.

Niet elke positie in het raamwerk is (altijd) even optimaal. Alleen posities op en rond de diagonale as worden als optimaal verondersteld (zie figuur 4.3). In figuur 4.4 zijn het 'wat', het 'wie' en het 'hoe' met elkaar in evenwicht. Bij een relatief sterk centraal-generieke beleidsbenadering horen enkelvoudige doelen en een centralistische benadering.

Wanneer het een eenvoudig beleidsvraagstuk betreft, dat relatief veelvuldig voorkomt, ligt standaardisatie van de aanpak voor de hand. In dat geval is een technisch-rationele aanpak, resulterend in een uniform beleidsprogramma, dat generiek kan worden toegepast, aan te bevelen. De centrale overheid is bij een vraagstuk met een enkelvoudig doel aangewezen om op een centraal-generieke

⁴⁸ De werkwijze bij het gebruik van het raamwerk voor planningsgericht handelen voor het typeren van een vraagstuk en het bepalen van de meest geëigende benadering ervoor, is in vogelvlucht (De Roo 2001):

- Ontrafelen van de aard en de omvang en de mate van complexiteit van een vraagstuk, zodat bijpassende kenmerken van planningsgericht handelen kunnen worden gevonden.
- Inventariseren welke veranderingen een vraagstuk kan doormaken.
- Om de daarbij behorende planningsstrategieën en de daarbij passende instrumenten af te leiden.

wijze te opereren. Bovendien is er wat dat betreft geen sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Een communicatief-participatieve benadering toepassen is dan niet zinvol.

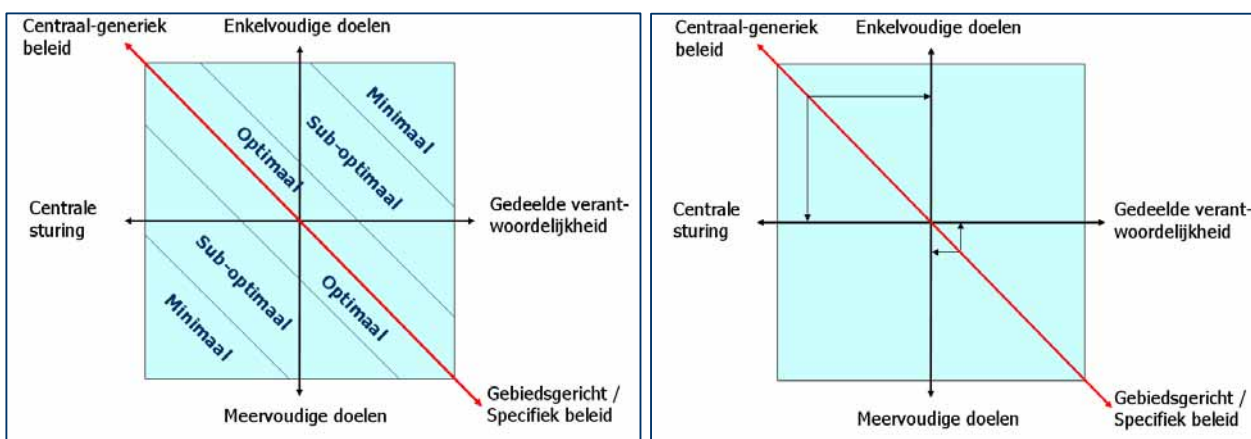
Andersom geldt dat wanneer meervoudige doelen worden gesteld, er veel (publiek en private) belangen met het vraagstuk gemoeid zijn en er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, het zinvol is een meer interactieve beleidsbenadering te hanteren (zie ook subparagraaf 4.2.3). Indien men toch een hiërarchisch-centralistische (of technisch-rationele) benadering kiest, waarbij verschillende belanghebbende actoren stelselmatig buitengesloten worden en sommige belangen onvoldoende meegewogen worden, is veel bezwaar en verzet te verwachten. Draagvlak voor de uitkomsten van het beleidsproces zal veelal ontbreken; de uitkomsten worden ter discussie gesteld. Ook hier is geen sprake van een optimale benadering. Het vraagstuk 'vraagt' om een meer participatieve benadering.

Figuur 4.3 en 4.4

4.3 (!): Optimale posities binnen het raamwerk voor planningsgericht handelen.

4.4: Nogmaals het raamwerk. Weergegeven is dat het wat, het wie en het hoe in evenwicht zijn

Bron: De Roo 2001. 2004



4.4 COMPLEXITEIT ALS CRITERIUM VOOR HET HANDELEN

Veel milieu/ruimteconflicten kunnen op een relatief eenvoudige en bevredigende wijze worden opgelost. Generieke normen maken dan een routinematige aanpak van deze relatief eenvoudige milieu/ruimteconflicten mogelijk. Het accent van deze aanpak kan daardoor op de uitvoering komen te liggen. Daarnaast blijven er een groot aantal conflicten bestaan die niet goed met centraal-generieke regelgeving op te lossen zijn. Het gaat dan om conflicten waarbij het niet eenvoudig is om een scheiding aan te geven tussen milieubelastende en milieugevoelige activiteiten, met het gevolg dat het vinden van voldoende afstand tussen beide al snel ten koste kan gaan van lokale belangen (De Roo 2001). Het vinden van oplossingen op basis van kaderstellende generieke regelgeving is op korte termijn moeilijk, en soms zelfs ongewenst. Dit is dikwijls het geval in steden waar een omvorming van milieubelastende naar milieugevoelige functies plaatsvindt. In deze gevallen ligt het meer voor de hand de norm als richtlijn op te vatten. Daarmee wordt er enige flexibiliteit gecreëerd.

Sommige milieu/ruimteconflicten kunnen getypeerd worden als zeer complex. Dit is het geval als er sprake is van grote verwevenheid tussen milieugevoelige en milieubelastende functies, wanneer de bron/effectrelatie moeilijk is aan te geven en wanneer de omvang groot is. In dit geval kan het normenstelsel *inzicht* geven in de situatie. Generiek beleid is dan onvoldoende effectief en efficiënt, zelfs als er enige flexibiliteit en nuance wordt gegeven. Het ligt dan meer voor de hand de

lokale ruimtelijke en bestuurlijke situatie als uitgangspunt te nemen voor een op te stellen oplossingsstrategie, waarbij de milieukwaliteit niet langer op zich, maar in samenhang en afgewogen tegen andere lokale belangen zal kunnen worden bezien: planning per saldo (De Roo 2001).

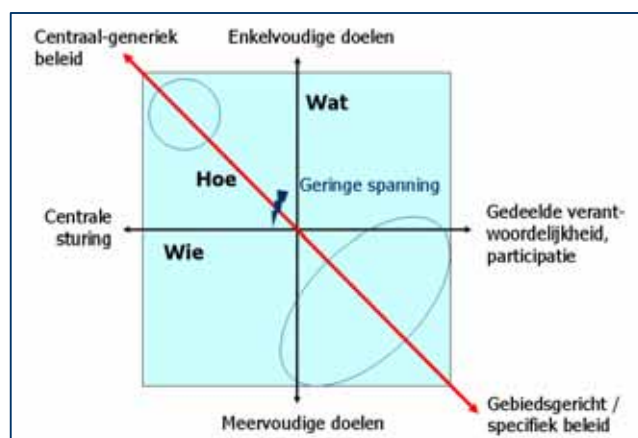
4.5 SPANNINGSVELD TUSSEN DE GEBIEDSGERICHTE BENADERING EN GRENSWAARDEN DOOR DE JAREN HEEN

Zoals in *hoofdstuk 2* en *3*, alsmede dit *hoofdstuk* al is aangegeven, zijn er de laatste jaren veel veranderingen opgetreden. Onder meer de veranderingen in wetgeving, leidden er toe dat er fricties ontstonden tussen de wens tot een schone luchtkwaliteit en de wens om complexe stedelijke vraagstukken op te lossen. In vogelvlucht wordt aangegeven hoe het spanningsveld tussen de aard van de luchtkwaliteitswetgeving en de benaderingswijze van complexe ruimtelijke vraagstukken in een stedelijke omgeving is veranderd als gevolg van de aanpassing van de wetgeving omtrent luchtkwaliteit. Drie stadia worden hierbij onderscheiden. De periode voor de intrede van het Blk 2001, de periode tussen het Blk 2001 en Blk 2005, met de nadruk op de jaren 2004 en 2005 en de periode na het Blk 2005.

Periode voor 2001. Gering spanningsveld

In deze periode is luchtkwaliteit gebaseerd op centraal opgelegde normen (links bovenin). Er bestaan aparte richtlijnen voor NO₂ en PM₁₀. Echter, geen enkele gemeente ondervindt er hinder van, omdat de grenswaarden minder streng waren en zodoende eenvoudiger gehaald konden worden. Bij ruimtelijke planprocessen is wel sprake van saldodoelstellingen, echter veelal zonder luchtkwaliteit daarbij als een kwaliteitscriterium te betrekken. In onderstaand figuur (*figuur 4.5*) wordt deze situatie weergegeven. De benaderingswijze van complexe stedelijke vraagstukken is gelegen in het kwadrant rechtsonder. Saldodoelen worden wel gesteld, maar luchtkwaliteit wordt hierbij (veelal) buiten beschouwing gelaten. De positie van de luchtkwaliteitsnormen is links bovenin gelegen. Doordat de grenswaarden gehaald worden, betreft luchtkwaliteit geen kwaliteitsaspect. Er is geen of slechts een gering spanningsveld.

Figuur 4.5
Raamwerk voor planingsgericht handelen.
Gering Spanningsveld
Bron: De Roo 2001, 2004



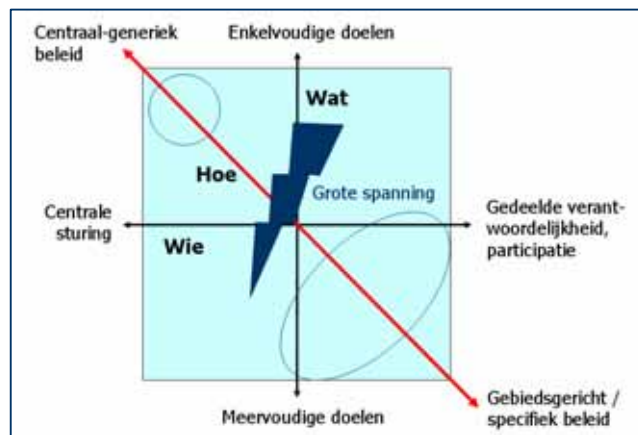
Periode tussen het Blk 2001 en Blk 2005. Komt het duidelijkst tot uiting rond 2004-2005. Spanningsveld groot

Met de implementatie van de Europese luchtkwaliteitsnormen in het Blk 2001, worden de grenswaarden flink aangescherpt. De te behalen grenswaarden voor onder meer fijn stof en stikstofdioxide betreffen centraal opgelegde enkelvoudige doelen. De ABRS interpreteert het Blk 2001 beduidend strenger dan voorzien was. Zo mag er onder andere geen onderscheid worden gemaakt tussen naar

milieugevoelige bestemmingen en dienen gemeenten ook een inspanning te leveren aan het behalen van de grenswaarden voor fijn stof. Tegelijkertijd ontdekken appellanten het Blk 2001 als een probaat middel om ruimtelijke plannen te torpederen. De juridisch gezien sterke afdwingbare positie, wordt ook afgedwongen. Dat dit in andere EU-lidstaten, die eveneens problemen ondervinden met het halen van de grenswaarden, zich minder prominent manifesteert, heeft te maken met de in Nederland geldende koppeling tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid (zie ook *subparagraaf 3.3.2*). Deze koppeling is uniek in Europa. Normen hebben daardoor direct wettelijke implicaties voor de ruimtelijke planvorming.

Bij complexe vraagstukken in de stedelijke omgeving wordt nog altijd naar saldoachtige oplossingen gezocht. Echter, nu blijkt dit te botsen met de harde randvoorwaarden die luchtkwaliteit aan deze oplossingen stelt. De gewenste saldobenadering voor complexe stedelijke vraagstukken blijkt slecht mogelijk met de harde grenswaarden uit het Blk 2001. In onderstaand figuur (*figuur 4.6*) wordt deze situatie weergegeven. De benaderingswijze van complexe stedelijke vraagstukken is nog immer rechtsonder gelegen. Grenswaarden voor luchtkwaliteit hebben een sterke juridische positie (links bovenin) en maken afwegingen hiervan en daarmee saldodoelen voor complexe stedelijke vraagstukken moeilijk. Er is sprake van een groot spanningsveld.

Figuur 4.6
Raamwerk voor planingsgericht handelen.
Groot spanningsveld
Bron: De Roo 2001, 2004

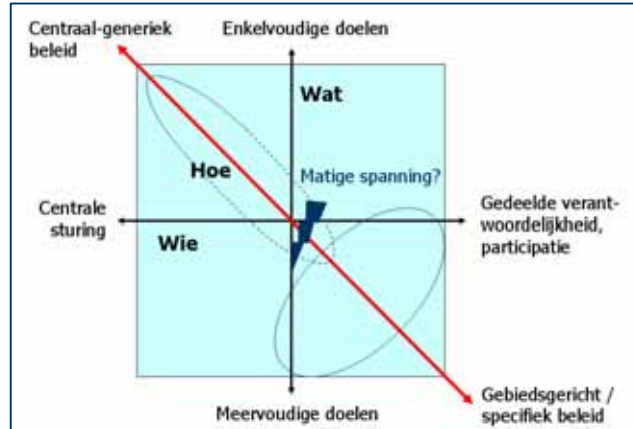


Periode na het Blk 2005. Spanningsveld matig

Met de introductie van de onder meer de salderingsbenadering en de mogelijkheid van zeezoutaftrek, wordt meer ruimte gecreëerd voor een gebiedsgerichte benadering bij complexe stedelijke vraagstukken. De benadering van de grenswaarden voor luchtkwaliteit wordt, onder voorwaarden (zie ook *hoofdstuk 3*), flexibeler. Saldodoelen zijn weer iets beter mogelijk. Deze ruimte wordt met de introductie van het NSL nog iets vergroot.

Nog niet geheel duidelijk is echter in welke mate flexibiliteit gecreëerd wordt. Onder meer komt dat door onduidelijkheid over de exacte vormgeving van de Wet luchtkwaliteit. Ook is onduidelijk hoe de Nederlandse rechter (en eventueel het Europese Hof) de nieuwe regels gaan interpreteren. Toekomstige ervaringen moeten ons gaan leren hoe flexibel de grenswaarden benaderd kunnen worden. In *figuur 4.7* wordt deze situatie weergegeven. Vanwege de onduidelijkheden over de wijze van interpretatie is in *figuur 4.7* een deel van de ellips gestippeld. De vraag is of het spanningsveld – zoals hier verwacht – matig is. Dat zal de toekomst moeten gaan uitwijzen.

Figuur 4.7
Raamwerk voor plan-
ningsgericht handelen.
Matig spanningsveld?
Bron: De Roo 2001, 2004



Gevolgen van een flexibelere benadering van de grenswaarden voor luchtkwaliteit

De mogelijkheid van de wetgever om lokaal tot saldodoelen te komen, vraagt van gemeenten om een benadering waarin ook luchtkwaliteit vroegtijdig een kwaliteitscriterium is bij planontwikkeling (Zuidema 2006). Uiteindelijk gaat het erom te streven naar een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit. Dat betekent dat luchtkwaliteit bijvoorbeeld bij een locatiekeuze voor woningbouw vroegtijdig een rol moet spelen in de afweging die moet leiden tot een keuze. Dit sluit aan bij de gedachte achter de salderingsbenadering door VROM.

Een zorg is dat gemeenten luchtkwaliteit niet werkelijk als kwaliteitscriterium inbedden in het planproces. Dat luchtkwaliteit als niet meer dan een randvoorwaarde⁴⁹ voor een ruimtelijk plan wordt beschouwd, dat nu ietwat flexibeler benaderd kan worden. Het kan dan voorkomen dat luchtkwaliteit als sluitpost op een ruimtelijk plan wordt benaderd. Niet ondenkbaar is bijvoorbeeld een situatie waarbij de keuze voor een locatie voor woningbouw veel belangen als criteria meegenomen worden en zodoende van invloed zijn op deze keuze, maar dat luchtkwaliteit dat niet is. Het belang van schone lucht heeft geen invloed op dit proces en wordt als niet meer dan een randvoorwaarde beschouwd en komt als zodanig dan ook aan het eind van het proces aan bod. De mogelijkheid ontstaat dan dat er meer vrijheid wordt gecreëerd ten koste van de lokale luchtkwaliteit dan wel milieukwaliteit. In feite wordt er dan teruggedaan naar een situatie zoals die voor 2001 bestond. Nog steeds zullen er gemeenten zijn die luchtkwaliteit nog immer belangrijk vinden en zich inzetten om verontreinigende concentraties terug te dringen, maar er zullen ook gemeenten zijn die hier minder het belang van inzien.

Ook indien luchtkwaliteit wel als kwaliteitscriterium wordt ingebed – Zuidema (2006) spreekt in deze over internaliseren – in het besluitvormingstraject, kan er een situatie ontstaan waarin een ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt die de luchtkwaliteit ter plaatse zal doen verslechteren. Echter, doordat luchtkwaliteit nu een criterium is, zal het nu gaan om een gemotiveerde keuze. De afweging om luchtkwaliteit een bepaald belang te geven wordt expliciet gemaakt. Bij bijvoorbeeld de voorgenomen aanleg van een rondweg wordt de afweging

⁴⁹ Een randvoorwaarde gaat uit van een situatie waarin het halen van de norm de enige maatstaf is. Indien de norm wordt gehaald, is het goed en wordt er verder niet beoordeeld of redelijkerwijs meer gedaan kan worden. Wanneer luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium geïnternaliseerd is, speelt het vroegtijdig en volwaardig in het planproces een rol. Bij een kwaliteitscriterium gaat het er uiteindelijk om te streven naar een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit.

gemaakt dat de gemeente ter plaatse van enkele woningen aan de rondweg verslechtert ten faveure van een verbetering in de binnenstad. De keuze om als gemeente in te stemmen met een verslechtering op een bepaalde plaats ten behoeve van een grote verbetering elders, kan worden gelegitimeerd. Uitgelegd wordt waarom er op een bepaalde manier gehandeld wordt. Men kan het hier wel niet mee eens zijn, maar de handelswijze om tot een keuze te komen wordt vroegtijdig afgewogen, gemotiveerd en zodoende legitiemer. Dat is minder het geval in een situatie waarin luchtkwaliteit als randvoorwaarde wordt benaderd.

DEEL B; PRAKTIJKVERKENNING

De praktijkverkenning tracht duidelijkheid te verschaffen omtrent de doelstellingen. Interviews met gemeentelijke ambtenaren betreffen hierbinnen de hoofdmoot. De praktijkverkenning concentreert zich rond twee cases. Het betreft de gemeentelijke omgang met de salderingsbenadering en de omgang met het instrument milieuzonering. Het gaat dan niet zozeer om de inhoudelijke aspecten van de salderingsbenadering en milieuzonering, maar om de omgang met deze lokaal bruikbare instrumentaria.

17 interviews (*zie ook subparagraaf 1.4.1*) met gemeentelijke ambtenaren zijn er gehouden. Deze interviews zijn in te delen in twee hoofdgroepen⁵⁰:

- Acht interviews gaan in op de gemeentelijke omgang met het instrument milieuzonering. Het betreffen een achttal gemeenten die deelnemen aan het 'Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering' (hierna: *convenant of convenantgemeenten*).
- Een negental interviews zijn gehouden met gemeenten die als experimenteren met de salderingsbenadering, zoals die wordt mogelijk gemaakt door het BIK 2005. Hierbinnen is nog een onderverdeling te maken tussen gemeenten die dat doen in het kader van de pilotprojecten (5 gemeenten. Hierna: *pilotprojecten, pilots of pilotgemeenten*) en zij die dat doen buiten pilotverband (4 gemeenten).

Voor beide cases is een vragenlijst opgesteld. Deze zijn als bijlage omgenomen.

- Voor de vragenlijst met betrekking tot de salderingsbenadering wordt verwezen naar *bijlage I ("Vragenlijst Salderingsbenadering")*.
- Voor de gehanteerde vragenlijst met betrekking tot de convenantgemeenten (milieuzonering) wordt verwezen naar *bijlage II ("Vragenlijst Milieuzonering")*.

Een overzicht met de namen van de geïnterviewde gemeentelijke ambtenaren is weergegeven in *bijlage III; "Geïnterviewde gemeentelijke ambtenaren"*.

⁵⁰ In het achterhoofd dient gehouden te worden dat de gegeven antwoorden door de gemeentelijke ambtenaren veelal op persoonlijke titel zijn gedaan. Het betreffen eigen indrukken en interpretaties van de omgang met luchtkwaliteit. Deze zijn veelal niet ambtelijk of politiek doorgesproken.

5 PRAKTIJKVERKENNING

Dit *hoofdstuk* is ingedeeld aan de hand van de twee doelstellingen die beantwoord gaan worden (*subparagraaf 1.2.2*). De twee doelstellingen komen afzonderlijk aan bod in een eigen paragraaf (*paragraaf 5.1 en 5.2*). In *paragraaf 5.3* komen enkele aspecten die mogelijk van invloed geweest kunnen zijn op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit aan bod.

5.1 DOELSTELLING 1. INZICHT IN DE BENADERING EN AANPAK VAN LUCHTKWALITEITSPROBLEMEN

Gemeenten benaderen het thema luchtkwaliteit op verschillende manieren. De eerste stap in deze studie is een beeld te krijgen welke benaderingswijzen in de praktijk voorkomen. Dat doet deze studie door drie aspecten te onderzoeken:

- A. Wat is het leidende motief achter de benadering en aanpak van het luchtkwaliteitsprobleem?
- B. Wat is de positie van luchtkwaliteit in het planningsproces van ruimtelijke projecten ten opzichte van andere afwegingscriteria?
- C. Welke factoren zijn van invloed zijn op de wijze waarop gemeenten omgaan met luchtkwaliteit?

De uit de interviews verkregen indrukken zijn samengevat en hieronder opgesomd (I t/m V). Hierbij zijn indruk I en II gelieerd aan aspect A. Indruk III volgt hieruit. Indruk IV en V zijn gelieerd aan respectievelijk aspect B en C. Een uitgebreidere beschrijving vindt per indruk in de navolgende pagina's plaats (respectievelijk *subparagrafen 5.1.1 tot en met 5.1.5*).

- I. Ruimtelijke ontwikkeling krijgt bij gemeenten die de salderingsbenadering toepassen in ongeveer de helft van de gevallen de voorkeur.
- II. Bij de gemeenten die gebruik maken van het instrument milieuzonering blijkt dat er aan de instelling hiervan veelal een gezondheidskundig motief ten grondslag ligt.
- III. Vrijwel alle maatregelen die totnogtoe worden getroffen door gemeenten om de luchtkwaliteit te verbeteren, betreffen no-regret'-maatregelen⁵¹.
- IV. Het moment dat luchtkwaliteit aandacht krijgt in het planproces is naar voren gehaald. De uitspraken van de ABRS hebben daar een doorslaggevende rol in gespeeld. Echter, luchtkwaliteit wordt veelal nog wel vanuit een streven naar ruimtelijke ontwikkeling benaderd.
- V. Factoren die een sterke invloed hebben op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit betreffen juridische factoren, de kleur van het college van B&W, eventuele media-aandacht, de actuele luchtkwaliteit en het feit of er mondige burgers dan wel actiegroepen actief zijn op dit beleidsterrein in de stad.

5.1.1 AD I. DE INDRUK ONTSTAAT DAT BIJ DE PILOTGEMEENTEN RUIMTELIJKE BELANGEN VEELAL DOORSLAGGEVEND ZIJN

Eerst wordt ingegaan op de bevindingen met betrekking tot de projecten van de pilotgemeenten, waarna vervolgens wordt ingegaan op de bevindingen die van

⁵¹ Deze term werd gebruikt door dhr. Claessen (gemeente Nijmegen). Hiermee wordt bedoeld dat deze maatregelen relatief weinig 'pijn' doen en er vrij eenvoudig maatschappelijk en politiek draagvlak voor te verwerven is.

toepassing zijn op projecten van gemeenten die niet deelnemen aan de pilots, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering.

De indruk die wordt gewekt met de gemeentelijke omgang met de salderingsbenadering (pilot en niet-pilot) is in onderstaand tabel (tabel 5.1) samengevat.

Tabel 5.1
Indrukken omtrent de motieven van gemeenten om te salderen

Gemeente en project	Hoofddoel om te salderen			
	VGH	RO	DD VGH	DD RO
Pilotgemeente en Pilotproject				
Amsterdam. Woningbouw A10-West		X		
Deventer. Bedrijventerrein A1		X		
's-Hertogenbosch. Parkeergarage Hekellaan		X		
Rotterdam. Ontsluitingsweg Nesselande		X		
Utrecht. Stationsgebied		X		
Niet-pilot, wel salderen				
Delft. Bestemmingsplan Spoorzone		X		
Maastricht. Belvédère binnen de singels*				
Nijmegen. Tweede Stadsbrug			X	
Tilburg. Noordwesttangent				X

Legenda:

VGH: Volksgezondheid

RO: Ruimtelijke ontwikkeling

DD VGH: dubbeldoelstelling met nadruk op volksgezondheid

DD RO: dubbeldoelstelling met nadruk op ruimtelijke ontwikkeling

* Planvorming is nog niet zover gevorderd dat goed conclusies te trekken zijn.

Pilotprojecten

De antwoorden op de vraag met welk doel gesaldeerd wordt, geven een gevarieerd beeld. Wat betreft de pilotprojecten neigen een drietal gemeenten de voorkeur te geven aan ruimtelijke ontwikkeling (Amsterdam, Rotterdam-Nesselande en Utrecht). De overige twee geïnterviewde pilotgemeenten (Deventer en 's-Hertogenbosch) hanteren naar eigen zeggen een dubbeldoelstelling (zowel volksgezondheid als doorgang ruimtelijke project). Bij de twee gemeenten die pretenderen een dubbeldoelstelling te hanteren blijkt dit evenwel vaak weer niet uit het daadwerkelijke handelen. Ruimtelijke ontwikkeling blijkt toch vaak verheven te staan boven het verbeteren van de luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid. Overigens maakt Amsterdam (A10-West) geen gebruik van de salderingsbenadering. Dit, omdat zij voldoen aan de gestelde grenswaarden.

Uit de navolgende beschrijvingen van de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit blijkt dat de pilotgemeenten allen neigen naar een situatie waarin ruimtelijke ontwikkelingen leidend zijn. Verbetering van de luchtkwaliteit dient dan om ruimte hiervoor te creëren.

- Dat blijkt onder meer uit de geringe wil om maatregelen te nemen of serieus te overwegen (zie ook box 5.1). In plaats daarvan blijft men veelal steken in het rekenkundige en juridische traject.
- Het aantal blootgestelden of milieugevoelige bestemmingen, zoals basisscholen, lijkt behalve bij de pilot Nesselande (waar het een hoofdcriterium in de afweging geweest is) geen aspect dat expliciet en volledig betrokken wordt bij beoordeling of vormgeving van maatregelen. Bij de andere pilots wordt er een enkele keer onderzoek gedaan naar het aantal blootgestelden ('s-Hertogenbosch), maar speelt het verder nagenoeg geen rol. Verder dan een volledige en juiste afwegingsverplichting die geldt in het kader van 'een goede ruimtelijke ordening' lijkt niet gekomen te worden.

Wat betreft Utrecht kan daar weinig over gezegd worden. Utrecht geeft aan dat 'vermindering van het aantal blootgestelden een onderwerp is dat meeweegt bij de stedenbouwkundige indeling van het project'.

- Ook blijkt dat het vraagstuk luchtkwaliteit veelal pas pregnant werd, op het moment dat er ruimtelijke consequenties door de ABRS aan verbonden werden.

Anderzijds dient erkend te worden dat, wanneer het gaat om lopende projecten, het ook wel enigszins te begrijpen is dat ruimtelijk-economische belangen zwaar wegen. De projecten lopen veelal sedert langere tijd; ruim voordat luchtkwaliteit überhaupt een onderwerp van belang werd. Bovendien zijn veelal (grote) investeringen gepleegd en (tijds)afspraken vastgelegd. Vertraging betekent in zulke gevallen eenvoudigweg extra kosten.

BOX 5.1. Sceptisch over het nut van het nemen van maatregelen

Sommige gemeenten zijn nog immer sceptisch ten aanzien van het nut van het nemen van maatregelen ten behoeve van een verbetering van de luchtkwaliteit. 'Misschien waait het wel over en is het een tijdelijk fenomeen'. Ook zijn er gemeenten die vinden dat het nemen van maatregelen op lokaal niveau niet zinvol is, omdat het een marginaal effect zou hebben. Aangegeven wordt dat de achtergrondconcentraties al zo hoog zijn dat het geen zin heeft zelf maatregelen te treffen. 'Dat is de taak van het rijk en de EU'. Hoe gering de winsten ook zijn, er ligt altijd een taak voor de lokale overheid om redelijkerwijs mogelijke maatregelen te treffen. Ook de ABRS heeft dit nog eens bevestigd in een van haar uitspraken. (ABRS 2004b. Bestemmingsplan Bedrijvenpark Langeweg en omgeving, te Hendrik-Ido-Ambacht, 22 september 2004, zaaknummer 200307780/1).

Onderstaand worden de meest opvallende zaken, die uit de interviews naar voren zijn gekomen, beschreven.

Parkeergarage Hekellaan 's-Hertogenbosch

Om de binnenstad zoveel mogelijk autoluw te maken, maar wel blijvend bereikbaar, wil de gemeente 's-Hertogenbosch de parkeervoorzieningen in de binnenstad opheffen om aan de randen van de binnenstad parkeervoorzieningen te creëren. Sluitstuk op deze, reeds enkele jaren geleden ingezette ontwikkeling, betreft de bouw van een parkeergarage aan de Hekellaan. Echter, indien de parkeergarage gerealiseerd wordt, zal dit leiden tot een lichte overschrijding van de grenswaarden van fijn stof (daggemiddelde) en stikstofdioxide (jaargemiddelde) ter plaats van de uitgang van de parkeergarage.

Bij toepassing van de salderingsbenadering vertrouwt 's-Hertogenbosch erop dat men er met rekenen wel uitkomt. Beredeneerd wordt dat vele kleine en solitaire parkeergelegenheden die verdwijnen (en al reeds verdwenen zijn) uit de binnenstad een compensatie vormen voor de concentratie ervan aan de Hekellaan. Hier valt wat voor te zeggen. Echter, de effecten van de opgeheven parkeerplaatsen blijken (zeer) moeilijk vast te stellen. De vraag is of er juist meer of minder zoekgedrag ontstaat. Voorts is de verandering van concentraties moeilijk kwantificeerbaar.

Enkele mogelijke maatregelen zoals een 'knip' in de Hekellaan, een andere ontsluiting van de parkeergarage of een afzuiging zijn overwogen. Het feit dat maatregelen volgens de gemeente slecht te kwantificeren zijn en een gebrek aan vertrouwen dat maatregelen daadwerkelijk effect hebben of efficiënt zijn, heeft ertoe bijgedragen dat volledig ingezet is op het rekenkundige traject.

Mocht dit echter geen soelaas bieden, komen ontwerpaspecten weer in beeld. Dit heeft niet de voorkeur van de gemeente daar het gevolgen heeft voor draagvlak, kosten en doorlooptijd van het plan. Ook wordt gedurende het interview aangegeven dat de druk om de parkeergarage te realiseren dermate groot is, dat thans vooral de ruimtelijk-economische overwegingen tellen.

Bedrijvenpark A1 Deventer

De gemeente Deventer is voornemens een bedrijventerrein (Bedrijvenpark A1) aan de zuidzijde van de A1 te realiseren. Hierdoor worden de bestaande overschrijdingen van de grenswaarden voor voornamelijk stikstofdioxide (jaargemiddelde) en in mindere mate fijn stof (daggemiddelde) ter plaatse van de autosnelweg A1 en de westelijke ontsluitingsweg (Deventerweg) van het bedrijventerrein vergroot.

Gemeente Deventer belijdt dat zij bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein langs de A1 een dubbeldoelstelling hanteert. De indruk wordt wel gewekt dat mogelijke maatregelen tamelijk eenvoudig worden afgedaan als onrealistisch of onhaalbaar. Een milieuzone op een bedrijventerrein wordt als 'omgekeerde wereld' bestempeld en het plaatsen van een geluidsscherm bij zo'n zichtlocatie blijkt volstrekt onbespreekbaar. Ook vindt de gemeente een gezamenlijke distributie van de detailhandel in de binnenstad geen haalbare kaart. Het stellen van eisen aan het wagenpark van de toekomstige bedrijven wordt vanwege concurrentieoogpunt terzijde geschoven. Een ander gunstige maatregel om het aantal blootgestelden te verminderen, namelijk het schuiven met een geluidsscherm ter hoogte van Bathmen om het aantal blootgestelden aldaar te verminderen, werd terzijde geschoven toen bleek dat dit de realisatie van het bedrijventerrein niet dichterbij zou doen laten komen. De indruk werd hiermee gewekt dat maatregelen pas overwogen worden als daarmee in ieder geval ook ruimtelijk-economische belangen gediend zouden worden.

Uit het gesprek met de betrokkenen kwam naar voren dat men zich vooral richt op rekenkundige dan wel juridische aspecten. Overwogen wordt om het bestaande wegprofiel van een ontsluitingsweg van het beoogde bedrijvenpark (Siemelinksweg) te verbreden. Dit kan dan gaan om een werkelijke verdubbeling van het aantal rijstroken (van 2x1 naar 2x2), maar men onderzoekt ook de mogelijkheden van een verbreding van het wegprofiel 'op papier'. Met andere woorden: door in het bestemmingsplan de breedte van het wegprofiel te vergroten zorgt men ervoor dat overschrijdingen zich voortaan binnen dat wegprofiel voordoen (waar de grenswaarden niet gelden) in plaats van daarbuiten. Hierdoor worden bestaande overschrijdingsgebieden als het ware weg-gedefinieerd, terwijl de daadwerkelijke concentratie niet verbetert. Deze 'winst' zou dan als salderingsruimte gebruikt kunnen worden om de verslechteringen als gevolg van het project te compenseren. Het is op dit moment onbekend of deze redenering stand houdt bij de rechter. Men kan zich echter afvragen of de redenering in de geest van de salderingsregeling en het Blk 2005 past (VROM 2006g). Naast deze maatregel heeft men nog een tweetal maatregelen in gedachten. De eerste betreft het schuiven met verkeersintensiteiten op de ontsluitingswegen (Siemelinksweg en Zutphenseweg). Het plan is om de ontsluiting vooral via de oostzijde (Siemelinksweg) te laten verlopen. De tweede maatregel betreft een routing van het doorgaande vrachtverkeer door Deventer over de N348. Echter, in eerste instantie worden er geavanceerde concentratieberekeningen uitgevoerd. Gehoopt wordt dat de resultaten hiervan gunstiger uitpakken.

Woningbouw A10-West Amsterdam

Het pilotproject in Amsterdam aan de A10-West behelst de nieuwbouw van woningen op twee locaties. Om dit mogelijk te maken, plaatst men een geluidsscherm binnen vier meter vanuit het midden van de dichtstbijzijnde rijstrook van de autosnelweg A10-West. Volgens de wet mag er daardoor achter het geluidsscherm gemeten worden. De grenswaarden worden niet overschreden zo blijkt uit een windtunnelonderzoek en daarmee hoeft Amsterdam ook niet te

salderen⁵². Amsterdam hanteert, net als veel andere gemeenten, de Compacte Stad-filosofie⁵³. Gevolg is wel dat milieugevoelige bestemmingen dan in de buurt van milieubelastende bestemmingen gesitueerd kunnen worden⁵⁴. In deze situatie is dat eveneens het geval: woningen worden nabij een autosnelweg geplaatst. Hoewel aan de grenswaarden wordt voldaan, worden er blootgestelden toegevoegd. Wel is het zo dat de woningen aan de schone zijde worden georiënteerd.

Gedurende het gesprek wordt eveneens opgemerkt dat in het streven naar het vasthouden aan deze strategie het dikwijls gebeurt dat de grenzen van de wet worden opgezocht en dat als gevolg hiervan, de grenzen ook wel eens worden overschreden. Duidelijk wordt aangegeven dat alleen de juridisch harde zaken worden opgepakt.

Ontsluitingsweg woonwijk Nesselande Rotterdam

Voor de verkeersontsluiting van de in aanbouw zijnde nieuwe woonwijk Nesselande (gemeente Rotterdam) met 4750 woningen is een aansluiting op de 'Hoofdweg' in Nieuwerkerk aan den IJssel noodzakelijk. Door aansluiting van deze weg – Laan van Avant Garde – dient de capaciteit van de Hoofdweg verdubbeld te worden. Ook van de rotonde die een verbinding tussen beide wegen vormt, dient de capaciteit vergroot te worden. Zonder gebruik te maken van de salderingsbenadering kan dit project doorgaan, omdat er sinds de bekendmaking van nieuwe MNP-achtergrondconcentraties (MNP 2006a), er geen overschrijdingen van de grenswaarden voor PM₁₀ en NO₂ meer blijken te bestaan.

De gekozen oplossing⁵⁵ is overigens een helder voorbeeld van de opzet achter de salderingsbenadering. Vanuit het principe van een goede ruimtelijke ordening is reeds bij de bouw van de eerste woningen besloten om de ontsluiting zo min mogelijk via de wijk Zevenkamp te laten verlopen, maar vooral via de Hoofdweg. Deze route voorkomt een verslechtering van de luchtkwaliteit bij circa 700 woningen in Zevenkamp, ten koste van een verslechtering bij circa 60 woningen langs de Hoofdweg.

Tijdens het gesprek wordt wel kenbaar gemaakt dat het treffen van maatregelen overbodig wordt geacht. De achtergrondconcentraties van met name fijn stof maar ook stikstofdioxide is al zo hoog dat lokale maatregelen van niet of slechts weinig nut worden geacht. Lokale maatregelen worden weinig effectief bevonden en het geld kan beter 'elders besteed worden'. Bovendien komt ook hier het beeld naar voren dat alleen juridisch harde zaken (lees: normen) opgepakt worden: 'als je aan de norm voldoet is dat voldoende'.

Stationsgebied Utrecht

De gemeente Utrecht wil het stationsgebied grondig op de schop nemen. De grootschalige herontwikkeling omvat onder meer een toename van 2.000 nieuwe

⁵² Betoogd kan ook worden dat er wel gesaldeerd wordt, alleen vooraf. Door vooraf geluidsschermen te plaatsen, voldoet men op de beoogde woningbouwlocaties, ook na realisatie ervan, aan de grenswaarden.

⁵³ Met het ruimtelijke concept van de compacte stad streeft men naar een compacte, multifunctionele en duurzame ruimtelijke inrichting. Belangrijke begrippen hierbij zijn nabijheid, bundeling en verweving (De Roo 2001; 51-84). Het beleid is er in geslaagd om de versplinterde verstedelijking van het Groene Hart van het platteland in te dammen. Het is er echter niet in geslaagd om het autogebruik terug te dringen. Voorts bleken bedrijven bij de locatiekeuze niet mee te gaan in de compacte stadgedachte. vestigingslocaties langs snelwegen en vliegvelden bleken populair en werden volgebouwd (Dieleman en Musterd 1999).

⁵⁴ Dit staat ook wel bekend als de paradox van de Compacte Stad (De Roo 2001, hst 3). Compacte stedelijke ontwikkeling kan namelijk betekenen dat functies en activiteiten die elkaar niet verdragen om milieuhygiënische redenen, wel in elkaanders omgeving gesitueerd worden (De Roo 2001; 51).

⁵⁵ Omdat aanvankelijk verondersteld werd dat niet aan de grenswaarden werd voldaan is er wel een salderingsoplossing gedefinieerd.

woningen, 40.000 m² nieuwe winkels en 300.000 m² kantoren en bedrijven. Voorts wordt er een megabioscoop en een casino gebouwd en wordt er een volledig vernieuwd Centraal Station gerealiseerd. Echter, op dit moment worden de grenswaarden voor fijn stof (dag- en jaargemiddelde) en stikstofdioxiden (jaargemiddelde) op veel plaatsen in het gebied overschreden. De vraag is of, en zo ja, in hoeverre de aantrekkende werking van het nieuwe stationsgebied tot een verslechtering van de luchtkwaliteit zal gaan leiden. Het één en ander is doorgerekend. Echter, de geprognosticeerde verkeersgegevens die aan deze berekening ten grondslag liggen zijn door milieuactiegroeperingen aangevochten en door de rechter onderuit gehaald.

De eventuele maatregelen zijn nog niet definitief vastgesteld, maar het voornemen is om bij de herontwikkeling van het stationsgebied in Utrecht maatregelen buiten het plangebied te treffen die de effecten van meerdere bouwprojecten (stationhal, casino, megabioscoop en muziekcentrum) moeten compenseren. Het gaat onder meer om verbetering van de verkeersdoorstroming aan de westzijde (ten behoeve van casino en megabioscoop), ondertunneling van het Westplein (ten behoeve van Muziekpaleis en winkelblok aan noordzijde Vredenburg) en het instellen van een milieuzone (ten behoeve van alle projecten).

Er is nog veel onduidelijkheid en als gevolg hiervan is het project vertraagd en is het moeilijk om conclusies te trekken over de gemeentelijke omgang met de problematiek.

Geen pilot, wel salderen

Een enigszins ander beeld wordt geschetst bij de vier geïnterviewde gemeenten die wel gebruik maken van de salderingsbenadering, maar geen deel uitmaken van de pilotgemeenten.

Uit het interview met Delft (Sporzone) blijkt bouwen het leidende motief. Enigszins gechargeerd gesteld past men de salderingsbenadering als volgt toe: normopvulling waar nog mogelijk en verlagen van de concentraties alwaar deze de grenswaarden overschrijden. De maatregelen uit het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit (PvAL) worden genomen met het doel de doorgang van het project (goedkeuring van het bestemmingsplan) dichterbij te brengen. Nijmegen (Tweede Stadsbrug), Tilburg (Noordwestelijke Rondweg) en Maastricht (Belvédère binnen de Singels) betogen dat zij een dubbeldoelstelling hanteren (Salderen in het kader van verbetering van de volksgezondheid alsmede ruimte creëren voor ruimtelijke ontwikkeling). Nijmegen blijkt inventief in het zoeken naar maatregelen en oplossingen voor plaatsen waar men de grenswaarden overschrijdt⁵⁶. De projecten in Nijmegen en Tilburg dragen aan zich al bij aan de verbetering van de verkeersdoorstroming en daarmee de luchtkwaliteit. Ook wat betreft Delft lijkt dat het geval te zijn. Bij alle drie projecten geldt dat met de realisatie ervan de situatie ten opzichte van het aantal blootgestelden (sterk) verbetert. Bij Tilburg is dit het hoofdargument om te salderen. Aangezien Maastricht nog niet ver gevorderd is in het proces, is het moeilijk om conclusies te trekken over dit project. Wel wordt aangegeven dat behalve de al voorgenomen verplaatsing van de aanwezige industrie er geen maatregelen getroffen worden bij dit stedelijke ontwikkelingsproject.

Opvallend is dat behalve de gemeente Nijmegen, niemand spreekt over het verder verbeteren van de luchtkwaliteit dan wettelijk vereist wordt. Er zijn geen overduidelijke ambities om meer te doen dan de normen eisen.

⁵⁶ Maatregelen die worden genomen, zijn – behalve de verbeterde doorstroming die het plan zelf met zich meebrengt – overdrachtsmaatregelen en reductiemaatregelen langs de te wijzigen/nieuw aan te leggen infrastructuur (afscherming, sanering van gevoelige bestemmingen, beplanting) (Nijmegen 2005).

Onderstaand worden de meest opvallende zaken per geïnterviewde gemeenten beschreven.

Bestemmingsplan Spoorzone Delft

Het project Spoorzone in Delft omvat de ondertunneling van het huidige spoor en de herontwikkeling van dit deel van de binnenstad. De in het plangebied voorziene ontwikkeling van nieuwe functies (onder andere woningen, kantoren en parkeergarages) en de wijziging van de verkeersstructuur in dit deel van de stad, hebben gevolgen voor de luchtkwaliteit in het plangebied en de omgeving daarvan (Delft 2006b). In de huidige situatie worden de grenswaarden voor stikstof (jaargemiddelde) en voor fijn stof (dag- en jaargemiddelde) langs veel wegen in het plangebied en direct daarbuiten overschreden (Delft 2006b, p. 123, Delft 2006a). De toename van de verkeersintensiteiten wordt gecompenseerd door gerichte wijzigingen in de wegenstructuur. Dit leidt tot een optimalisering van de verkeersafwikkeling (hoofdstromen verder van de bebouwing, optimale verdeling van het verkeer in het plangebied). Tevens verwacht men ook positieve invloeden van de introductie van ondergronds parkeren, het verbeteren van de fietsroutes en het ondergronds aanleggen van de spoorverbinding. Het plan, zo betoogt men, is an sich al een maatregel. De grenswaarde voor het jaargemiddelde voor fijn stof wordt na realisatie niet meer overschreden. Er worden overigens verder, voor zover bekend, geen direct aan het project gelieerde salderingsmaatregelen genomen. Wel wordt er verwezen naar het Plan van Aanpak Luchtkwaliteit (PvAL; Delft 2006a) en het Lokaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2020 (Delft 2006c).

Tweede Stadsbrug Nijmegen

De gemeente Nijmegen wenst de aanleg van een tweede binnenstedelijke brug over de Waal om Nijmegen-West te verbinden met het toekomstige nieuwe stadsdeel de Waalsprong (18.000 woningen) en om de andere verbinding over de Waal enigszins te ontlasten. Met de aanleg van een tweede verbinding over de Waal verbetert de doorstroming dermate dat de totale emissies alsmede het aantal overschrijdingen van PM₁₀ en NO₂ fors afnemen (Nijmegen 2006). Ook het aantal blootgestelde woningen boven de grenswaarden nemen fors af. Er wordt dan ook gesaldeerd op basis van het wel of geen doorgang vinden van het project. Om de plaatsen waar men de grenswaarden overschrijdt terug te dringen, past men naast tal van algemene maatregelen uit het 'Uitvoeringsprogramma verbetering luchtkwaliteit 2004-2007' en het 'Voorontwerp Uitvoeringsprogramma verbetering luchtkwaliteit 2005-2010' (Nijmegen 2003 en 2005), projectspecifieke maatregelen toe. Het handelt dan om verkeersmaatregelen (rotondes, verleggen fietspaden, aansluitingen opheffen), beplantings- en afschermingsmaatregelen en het saneren van een aantal woningen. Veel andere maatregelen zijn voorts overwogen. Verder valt op dat goede contacten met het bedrijfsleven resultaten opleveren. Lokale bedrijven worden gestimuleerd om op aardgas te gaan rijden en elkanders ladingen te bezorgen. Ook de uitstoot van sommige bedrijven wordt getracht te verminderen door technologische verbeteringen. Al met al geeft Nijmegen blijk van het serieus oppakken van het luchtkwaliteitsvraagstuk. Ze blijkt inventief in het zoeken naar maatregelen en oplossingen voor plaatsen waar men de grenswaarden overschrijdt.

Noordwesttangent Tilburg

Aan de zuidzijde van Tilburg is de autosnelweg A58 gesitueerd. Veel (vracht)verkeer gaat door de stad naar het noorden, omdat daar enkele grote bedrijventerreinen liggen. Ook gaat het om verkeer dat richting Waalwijk (en Efteling) wil. Om doorgaand verkeer uit de (binnen)stad te houden, wordt aan de noordwest zijde van de stad, in vijf verschillende fases, een rondweg aangelegd; de Noordwesttangent (NWT). Door de aanleg van deze noordwestelijke rondweg

wordt tevens het stadsdeel De Reeshof (40.000 inwoners) beter bereikbaar. Aanleg van de NWT moet de verkeersdrukte en luchtvervuiling in de stad doen afnemen.

Er is thans sprake, en dat blijft ook zo na realisatie van het NWT, van overschrijdingen van de grenswaarden van NO₂ (jaargemiddelde) en PM₁₀ (zowel dag- als jaargemiddelde). Het aantal meters wegvak met overschrijdingen (concentratie aan de rand van de weg) neemt wel toe als gevolg van de aanleg van het NWT. Door aanleg van het NWT neemt het aantal bewoners blootgesteld aan concentraties boven de grenswaarden NO₂ en PM₁₀ wel sterk af. Bij toepassing van de salderingsbenadering vormt dit ook het hoofdargument voor Tilburg.

Extra salderingsmaatregelen worden verder niet getroffen. Dit omdat aan de doorstroming geen verbetering mogelijk is en er nauwelijks bebouwing en dus blootgestelden zijn langs de NWT. Bovendien, zo betoogt men, vormt de aanleg van het NWT al een maatregel op zich in het kader van een verbetering van de volksgezondheidssituatie.

5.1.2 AD II. DE INDRUK ONTSTAAT DAT BIJ DE CONVENANTGEMEENTEN GEZONDHEIDSKUNDIGE BELANGEN VEELAL DOORSLAGGEVEND ZIJN

De indruk die wordt gewekt is in onderstaand tabel (tabel 5.2) samengevat.

Tabel 5.2

Indrukken over de motieven van gemeenten om een milieuzone in te willen stellen

Convenantgemeente	Hoofddoel om te salderen			
	VGH	RO	DD VGH	DD RO
Delft	X			
Eindhoven	X			
Haarlem	X			
's-Hertogenbosch	X			
Nijmegen	X			
Rotterdam				X
Tilburg	X			
Utrecht				X

Legenda

VGH: Volksgezondheid

RO: Ruimtelijke ontwikkeling

DD VGH: dubbeldoelstelling met nadruk op volksgezondheid

DD RO: dubbeldoelstelling met nadruk op ruimtelijke ontwikkeling

Voor deelnemers aan het convenant geven twee van de acht gemeenten aan dat het een dubbeldoelstelling betreft, namelijk het verbeteren van de luchtkwaliteit ten behoeve van de volksgezondheid enerzijds en een (versnelde) doorgang vinden van voorgenomen ruimtelijk-economische plannen anderzijds (Utrecht, Rotterdam). De overige zes gemeenten geven aan dat verbeteren van de luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid het hoofddoel betreft (Delft, Eindhoven, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Nijmegen, Tilburg). Alle acht geven aldus aan dat verbeteren van de luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid een hoofddoel vormt. Enerzijds is dat nogal logisch aangezien het convenant vanuit een perspectief van verbetering van de volksgezondheid ingestoken is.

Echter, uit de antwoorden die men geeft in de interviews blijkt niet altijd dat het belang van een goede luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid even hoog aangeslagen wordt als de doorgang van ruimtelijke projecten. Bij tenminste twee gemeenten (Rotterdam, Utrecht) komt dit beeld baar voren. Indicatoren zijn dat zaken zoals het aantal blootgestelden dan wel milieugevoelige bestemmingen niet of nauwelijks bij de vormgeving van een milieuzone betrokken (zie ook *box 5.2*). Ook zinsneden als 'projecten móeten door', 'het bouwen móet doorgaan' of 'als we willen ontwikkelen, dan moet de lucht schoon worden', geven enigszins

weer dat gedacht wordt vanuit een perspectief van, 'als we iets willen bouwen, moeten we de lucht schoon zien te krijgen'. Ruimtelijke ontwikkeling lijkt het leidend motief.

BOX 5.2. Praktische overwegingen zijn leidend bij het bepalen van de begrenzing van de milieuzone

Zeven van de acht gemeenten hebben daadwerkelijk de begrenzing vastgesteld, de criteria daartoe bepaald of sterke voornemens voor een bepaalde grens duidelijk gemaakt. Uitgezonderd Delft, heeft geen enkele van de zeven gemeenten dit expliciet laten afhangen van milieukundige argumenten of van bestaande knelpunten. Veeleer heeft men dit laten afhangen van praktische aspecten zoals uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid (Nijmegen) van de zone, van bestuurlijke grenzen (Rotterdam), overzichtelijkheid gebied; binnen de binnenstadsring (Tilburg, Haarlem, Eindhoven, Delft) of van bestaande zones waar reeds bepaalde restricties gelden ('s-Hertogenbosch). Enkele gemeenten geven al wel aan dat zij voornemens zijn deze grenzen op termijn op te rekken. Utrecht is nog aan het afwegen hoe de milieuzone geografisch gezien vorm gaat krijgen.

Dat praktische overwegingen leidend zijn bij het bepalen van de begrenzing is enerzijds wel logisch, daar het convenant in eerste instantie ook uitgaat van het binnenstedelijke gebied. Het eenvoudigst voor een gemeentelijke overheid is dan ook om aan te sluiten op bepaalde bestaande bestuurlijke of praktische indelingen.

Opvallend en wellicht een argument dat gemeenten deze maatregel werkelijk vanuit het oogpunt van een verbetering van de volksgezondheids situatie zien, is dat weinig gemeenten bij voorbaat aangeven de milieuzone als salderingsmaatregel in te gaan zetten of voornemens zijn deze als zodanig in te gaan zetten. Alleen Tilburg en Utrecht geven aan dat ze dat wel willen gaan doen. Delft en Eindhoven twijfelen nog en Haarlem, Nijmegen en Rotterdam gaan de milieuzone niet als salderingsmaatregel inzetten. 's-Hertogenbosch, tenslotte, blijft er onduidelijk over.

Opvallend hierbij echter is wel weer dat, uitgezonderd Nijmegen en in mindere mate Haarlem, geen enkele gemeente aangeeft dat er gedacht wordt om de luchtkwaliteit verder te verbeteren dan dat de grenswaarden hun daartoe verplichten.

De verwachtingen van gemeenten over de positieve effecten van het instellen van een milieuzone reiken verder dan de verbetering van luchtkwaliteit (zie ook *box 5.3* voor nevendoelelen).

BOX 5.3. Meerdere doelen met de instelling van een milieuzone

Met de instelling van een milieuzone beogen gemeenten soms meer doelen dan slechts het verbeteren van de luchtkwaliteit. Het verbeteren van andere leefbaarheidsaspecten (verkeersveiligheid, terugdringen geluidsoverlast, etc) wordt door een tweetal gemeenten expliciet genoemd (Nijmegen en Tilburg; Tilburg heeft dit in een plan omschreven Gemeente Tilburg 2005). Daarnaast wordt het verbeteren van de bereikbaarheid dan wel de doorstroming door vier van de acht gemeenten als doel verheven (Eindhoven, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg). Veel gemeenten geven wel aan dat zij gecharmeerd zijn van het instrument daar er meerdere milieuhygiënische aspecten tegelijkertijd worden aangepakt, terwijl de investeringskosten, relatief gezien, laag zijn.

5.1.3 AD III. BIJ TOEPASSING VAN SALDERINGBENADERING GAAT HET VAAK OM 'NO-REGRET'-MAATREGELEN

Indien er al maatregelen worden getroffen zoals bedoeld met de introductie van de salderingsmethodiek, en gemeenten zich dus niet volledig richten op rekenkundige en juridische aspecten, betreffen het veelal 'no-regret'-maatregelen.

Een enkele keer is snelheidsverlaging als een mogelijke optie aangegeven. Maar een maatregel die veelal overwogen is, is de verbetering van de doorstroming, door bijvoorbeeld de vergroting van de capaciteit van een wegtracé. Maatregelen die feitelijk een verkeerskundige en ruimtelijk-economische ontwikkeling betreffen en tegelijkertijd een positief effect hebben op de luchtkwaliteit. Dit zijn maatregelen die gunstig samenvallen met de salderingsbenadering. Dit is een gewenst effect. Niet vergeten moet echter worden dat gemeenten indien nodig ook bereid dienen te zijn meer pijnlijkere maatregelen te treffen (zie ook *box 5.4*).

Ook blijkt regelmatig dat gemeenten bij projecten niet snel geneigd zijn maatregelen te treffen die niet direct bijdragen tot de doorgang van een ruimtelijk project, maar wel gunstige effecten hebben voor de volksgezondheid. Wellicht komt dat bij een enkele gemeente ook omdat deze maatregelen reeds opgenomen zijn in een gemeentelijk luchtkwaliteitsplan.

BOX 5.4. Veel voorkomende maatregelen*

De meeste gemeenten nemen extra maatregelen vanwege de saneringsopgave die de meesten hebben. Veelal zijn deze maatregelen opgenomen in een (vastgesteld) luchtkwaliteitsplan dan wel een plan van aanpak luchtkwaliteit. Wat betreft deze maatregelen is er al wel meer creativiteit en inventiviteit te ontwaren, echter nog steeds betreffen het vooral 'no-regret'-maatregelen. Relatief pijnloze maatregelen als het instellen van een milieuzonering, het versneld verschonen van het eigen wagenpark, emissie-eisen stellen bij de aanbesteding van de OV-concessies, het stimuleren van het fietsgebruik en het verbeteren van de doorstroming door onder meer groene golven, dynamisch verkeersmanagement en communicatiestrategieën worden door een groot deel van de geïnterviewde gemeenten aangehaald. Ook routing, het instellen van een distributiesysteem voor de detailhandel (voor gemeenten die dat nog niet hadden), routing van het (vracht)verkeer en – bij steden die te maken hebben met veel binnenvaart – het verplicht stellen van het gebruik van walstroom voor schepen die aan de kade liggen, worden zo nu en dan genoemd. Het verlagen van de snelheid en het bouwen van een transferium wordt bij een tweetal gemeenten aangehaald als mogelijke opties. Pijnlijkere maatregelen zoals de introductie van een parkeerbeleid met differentiatie naar de mate van emissie-uitstoot worden voorzichtig verkend door een drietal gemeenten. Andere pijnlijkere maatregelen zoals bijvoorbeeld een tolheffingsstelsel in Londen waarbij een flinke heffing betaald moet worden wanneer men in een bepaald gebied wil rijden of het drastisch terugdringen van de intensiteiten worden niet overwogen.

** Daar het hier handelt om de algemene maatregelen die gemeenten treffen (en bijvoorbeeld vermelden in een PvA luchtkwaliteit) is er in deze alinea geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten die gebruik maken van de salderingbenadering en zij die een milieuzone willen instellen. Daarom zijn de gemeenten die dubbel voorkomen (voor beide instrumenten geïnterviewd zijn), eenmaal meegeteld. Daarmee komt voor deze alinea het aantal respondenten op elf: Amsterdam, Delft*, Deventer, Eindhoven, Haarlem, 's-Hertogenbosch*, Maastricht, Nijmegen*, Rotterdam*, Tilburg* en Utrecht* (gemeenten met een * zijn tweemaal geïnterviewd)*

Dat de door gemeenten gekozen maatregelen, vooral 'no-regret' maatregelen betreffen, komt wellicht ook doordat dit de eerste serie maatregelen zijn die de luchtkwaliteit moeten verbeteren. Het is mogelijk dat er in een later stadium wel meer ingrijpende maatregelen worden getroffen die maatschappelijk en politiek meer pijn doen en waarvan het verwerven van draagkracht aanmerkelijk moeilijker is. Echter, tot op heden wordt die indruk nog niet verkregen.

5.1.4 AD IV. LUCHTKWALITEIT KRIJGT VROEGTIJDIGER AANDACHT IN HET PLANPROCES, MAAR WEL VANUIT EEN RUIMTELIJK BELANG

Het belang van luchtkwaliteit als een criterium is doorgedrongen bij gemeenten. Luchtkwaliteit wordt steeds eerder in een planproces ingestoken. Echter, de benadering lijkt er veelal nog steeds één waarbij obstakels voor uitvoering van voorgenomen ruimtelijke plannen weggenomen dienen te worden, in plaats van dat men het daadwerkelijk als een volwaardig kwaliteitsaspect ziet.

Verreweg de meeste gemeenten geven aan dat de problemen die zij of anderen ondervinden of hebben ondervonden op het gebied van luchtkwaliteit, ertoe hebben geleid dat dit onderwerp een belangrijker positie heeft verworven. De uitspraken van de ABRS hebben daar een overduidelijke en doorslaggevende rol in gespeeld, zo blijkt uit de gegeven antwoorden.

Echter, nog steeds lijkt de benadering van het luchtkwaliteitsvraagstuk ingegeven te worden vanuit een streven naar ruimtelijk ontwikkeling. Luchtkwaliteit mag dat proces niet verstoren. Of zoals een ambtenaar van de gemeente Utrecht het verwoordde: 'luchtkwaliteit betekent nu een duidelijke juridische faalkans voor projecten en vanuit die optiek is het zeer belangrijk geworden'.

Nader belicht

Alle vijf geïnterviewde pilotgemeenten geven aan dat luchtkwaliteit een prominentere plaats heeft verkregen. Als aspect wordt het eerder in het proces

betrokken. Dit betekent dat de afdeling milieu eerder vertegenwoordigd is in het planproces, vaak reeds op het moment dat belangrijke ruimtelijke afwegingen nog gemaakt moeten worden. Zodoende kan de milieuableidende vroegtijdig veel meer invloed uitoefenen op bijvoorbeeld de locatiekeuze voor woningbouw. Deventer, 's-Hertogenbosch en Utrecht geven aan dat het een en ander zich eveneens heeft vertaald in een verbeterde communicatie tussen de verschillende interne afdelingen.

Wat betreft de vier gemeenten die wel gebruik maken van de salderingsbenadering, maar geen pilot zijn, geven Delft en Tilburg aan dat luchtkwaliteit duidelijk een prominentere plaats heeft verworven. Nijmegen en Maastricht geven aan dat het milieubelang in het algemeen al voor de perikelen rondom luchtkwaliteit vroegtijdig en volwaardig meegenomen werd in het besluitvormingsproces. Integraal werken en afwegen is reeds langer de standaard, zo betoogt men. Echter, een verschil is wel dat ambtenaren van andere afdelingen nu veel meer dan eerder doordrongen zijn van het belang van luchtkwaliteit. Of zoals een ambtenaar van de gemeente Nijmegen het verwoordt: 'het belang van een goede luchtkwaliteit hoeft thans niet meer betoogd te worden'.

Van de acht geïnterviewde gemeenten die zich aangesloten hebben bij het convenant geven vier gemeenten (Tilburg, Eindhoven, Utrecht en Delft) aan dat luchtkwaliteit een factor is dat aan belang heeft gewonnen. Nijmegen en Haarlem geven aan dat dit niet het geval is. Bij hen zaten ambtenaren van verschillend pluimage al vroegtijdig met elkaar aan tafel om de belangen af te wegen bij een voorgenomen ruimtelijk plan. Haarlem geeft aan dat de samenwerking met bijvoorbeeld de afdeling Verkeer en Vervoer al lange tijd heel goed is en dat ook zij een 'heel positieve grondhouding hebben ten aanzien van luchtkwaliteit en geluidsoverlast'. Bij Rotterdam en 's-Hertogenbosch is niet geheel duidelijk of luchtkwaliteit vroegtijdiger betrokken wordt. De collega's die deelnemen aan de pilots van Rotterdam en 's-Hertogenbosch geven echter wel aan dat luchtkwaliteit aan belang heeft gewonnen.

Alle gemeenten die aangeven dat luchtkwaliteit een belangrijker aspect is geworden dat voorts vroegtijdiger betrokken wordt in het besluitvormingsproces, geven aan dat zij niet denken dat dit was gebeurd indien de ABRS niet zoveel plannen geschorst of vernietigd had. Indirect, zo zou geconstateerd kunnen worden, heeft de ABRS er dus voor gezorgd dat bij veel gemeenten, de luchtkwaliteit vroegtijdig een belangrijker positie heeft verworven bij ruimtelijke planvorming. In deze zin zijn de uitspraken van de ABRS succesvol.

Motivatie komt veelal voort uit ruimtelijke ambities

Alle positieve berichten over een prominentere positie voor het milieubelang in het algemeen en het luchtkwaliteitsbelang in het bijzonder, ten spijt, moet geconstateerd worden dat desondanks hier toch vaak weer een ruimtelijk belang aan ten grondslag ligt.

Dit blijkt ook uit een opmerking als: 'Mogelijke problemen met het lastige luchtkwaliteitsaspect moeten we vroegtijdig inzichtelijk maken en zo mogelijk voorkomen; dan worden onze plannen niet vertraagd'. De geïnterviewde ambtenaar van de pilot Nesseland (Rotterdam) gaf aan dat aandacht voor luchtkwaliteit geschiedt vanuit een verlangen om te bouwen: 'Woonwijken bouwen we daar waar we een goede ontsluiting per weg of OV hebben'. 'Daarvoor moeten we meer aandacht aan luchtkwaliteit besteden'. Ook bij het interview met Amsterdam (pilot A10-West) blijkt een soortgelijke houding. Luchtkwaliteit, en breder het milieubelang, worden daar vroegtijdiger betrokken, maar vooral om juridische risico's te reduceren. Vooral de juridisch harde zaken worden in Amsterdam opgepakt. Dit geeft aan dat bij sommige gemeenten de milieunorm nog steeds het beste werkt teneinde deze belangen te waarborgen. Het is dus niet zo dat de beleidscultuur an sich in Amsterdam is veranderd, maar

veeleer de 'awareness'. 'Milieuhinder is het kritieke pad in planvorming en daarom besteden we er vroegtijdiger aandacht aan'.

Veel milieuambtenaren worden er vroegtijdiger bij betrokken teneinde de ruimtelijke voornemens te realiseren zonder oponthoud vanwege bijvoorbeeld luchtkwaliteit. Aan de motivatie die ten grondslag ligt om hen er vroegtijdiger bij te betrekken, storen veel milieuambtenaren zich niet. De motivatie doet er niet zoveel toe lijken de meesten aan te geven. 'Het resultaat is dat ik nu veel vroeger aan tafel plaats kan nemen en kan wijzen op milieubelangen'. Dit is beter dan, zoals één van hen aangaf, achteraf weer 'te redden wat er te redden valt'. Overigens geeft dezelfde ambtenaar aan dat hij bij grotere projecten eerder aan tafel zit, maar dat het nog wel voorkomt dat hij (afdeling milieu) pas in een laat stadium om advies wordt gevraagd en hij dan weer bezig is 'te redden wat er te redden valt, in plaats van dat we structureel iets bijdragen'.

5.1.5 AD V. FACTOREN DIE VAN INVLOED ZIJN OP GEMEENTELIJKE ONGANG MET LUCHTKWALITEIT

Deze subparagraaf hoopt factoren aan te kunnen geven die de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit beïnvloeden⁵⁷.

Getracht wordt de achterliggende factoren bloot te leggen die een rol spelen bij de wijze waarop de luchtkwaliteitsproblemen worden aangepakt en de vormgeving van het planvormingsproces. Factoren die een sterke invloed hebben op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit betreffen juridische factoren, de kleur van het college van Burgemeester & Wethouders, eventuele media-aandacht, de actuele luchtkwaliteit en het feit of er mondige burgers dan wel actiegroepen actief zijn op dit beleidsterrein in de stad.

BOX 5.5. Invloed actiegroepen op lokaal gevoerd luchtkwaliteitsbeleid

Met hun kennis en inzicht op het gebied van luchtkwaliteit, hebben een grote groep ingenieurs van de Technische Universiteit in Delft de nodige invloed uitgeoefend op het luchtkwaliteitsbeleid. Dit geldt eveneens voor Nijmegen, waar wetenschappers van de Radboud Universiteit kritische volgers bleken van het gevoerde beleid. Utrecht kent ook een zeer actieve groep actievoerders die met hun uitgebreide en gedetailleerde kennis een machtige groep vormen. Deze worden ook wel eens als hindermacht ervaren. Hetzelfde geldt voor Maastricht. Zij verwijten milieugroeperingen dat zij een verkeerd en te negatief beeld hebben geschetst van de luchtkwaliteitssituatie aldaar. Tot slot blijken milieugroepen in Tilburg ook de nodige invloed uit te oefenen.

Actiegroepen / mondige burgers

Daar waar sprake is van actiegroepen of mondige burgers hebben zij veelal (grote) invloed. Vijf van de elf gemeenten geven dit aan. Het betreffen overigens wel allemaal gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering, hetzij in pilotverband, hetzij daarbuiten (zie ook *box 5.5*). Een verklaring hiervoor zou kunnen zijn dat actiegroepen moeite hebben met de salderingsbenadering. Dit terwijl in het algemeen het instellen van een milieuzone wordt ervaren als een positieve milieumaatregel, ook voor de luchtkwaliteit⁵⁸.

⁵⁷ Hierbij wordt er geen onderscheid gemaakt tussen gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering en zij die een milieuzone willen instellen. Daarom zijn de gemeenten die dubbel voorkomen (voor beide instrumenten geïnterviewd zijn), eenmaal meegeteld. Het aantal respondenten komt daarmee op elf: Amsterdam, Delft*, Deventer, Eindhoven, Haarlem, 's-Hertogenbosch*, Maastricht, Nijmegen*, Rotterdam*, Tilburg* en Utrecht* (gemeenten met een * zijn tweemaal geïnterviewd).

⁵⁸ Overigens is bij de interviews met het instrument milieuzones niet expliciet gevraagd naar de factoren die van invloed zijn op het algemene luchtkwaliteitsbeleid. In plaats daarvan is er gevraagd of er een verband bestaat tussen bepaalde factoren en de instelling van een milieuzone in het algemeen, en de vormgeving van de milieuzone in het bijzonder.

Politieke kleur

De kleur van het college of beter gezegd, de kleur van de wethouder die (onder meer) de milieuportefeuille beheert, doet er wel toe, zo lijkt het. Opvallend is dat ambtenaren van de gemeenten waarbij de milieuportefeuille beheerd wordt door een bestuurder met een linkse signatuur, betogen dat de kleur er wel degelijk toe doet, terwijl milieuambtenaren die onder een 'rechts gekleurde' wethouder dienen, aangeven dat de kleur er niet toe doet. Echter, de kleur van het college lijkt wel degelijk invloed te hebben op de gehanteerde milieuagenda. Gemeenten die een wethouders met een linkse signatuur hebben, lijken van luchtkwaliteit eerder een beleidsspeerpunt te maken dan bestuurders van een rechtse(re) signatuur (zie ook *box 5.6*).

BOX 5.6. Politieke kleur en prioriteiten in het milieubeleid

Bij zeven van de elf gemeenten blijkt dat de wethouder die verantwoordelijkheid draagt voor milieuzaken een (centrum) linkse signatuur heeft (Tilburg, Haarlem, Eindhoven, Nijmegen, Deventer, Amsterdam en Maastricht). Uitgezonderd Amsterdam geven alle ambtenaren van deze gemeenten aan dat de kleur van de wethouder (in alle gevallen GroenLinks of PvdA) er toe doet. De betreffende wethouders hebben in vier van de gevallen het verbeteren van de luchtkwaliteit als een van de speerpunten van hun beleid gemaakt.

In Nijmegen geldt luchtkwaliteit al langer als een belangrijk beleidspunt. In 1993/1994 ontstond er veel onrust in Weurt en Nijmegen-West, toen gesuggereerd werd dat er aldaar meer kanker voor zou komen dan elders (Hoekstra en Prinsen 2005). Dit als gevolg van de aanwezige industrie aldaar die zou zorgen voor een verhoging van de concentratie carcinogene stoffen in de lucht rondom Nijmegen-West en Weurt. Uit onderzoek van onder meer de Radboud Universiteit Nijmegen blijkt dat het risico om ten gevolge van uitstoot door bedrijven in Nijmegen-West Weurt kanker te krijgen één op de honderd miljoen is. Dit is in gezondheidstermen een verwaarloosbaar risico*. Deze commotie heeft er echter wel toe bijgedragen dat luchtkwaliteit daardoor sindsdien hoog op de agenda heeft gestaan.

In Amsterdam had de vorige wethouder die de milieuportefeuille beheerde een rechte signatuur (VVD). Het beleid van de huidige wethouder, die een linkse signatuur heeft (GL), verschilt weinig van zijn voorganger, zo wordt aangegeven.

Van de andere vier gemeenten zijn er een drietal wethouders (Rotterdam, 's-Hertogenbosch en Utrecht) met een (centrum) rechtse politieke kleur (VVD, CDA en ChristenUnie; CU). Opvallend is dat de ambtenaren van deze drie gemeenten allen betogen dat de kleur van de wethouder er niet toe doet.

De wethouder die in Delft verantwoordelijkheid draagt voor milieuzaken is lid van een lokale politieke partij, STIP (Studenten Techniek In Politiek) geheten. Onduidelijk is of deze partij te plaatsen is in het traditionele politieke spectrum, waarbij links en rechts tegen elkander wordt afgezet. De ambtenaar die onder deze wethouder dient, geeft overigens wel aan dat naar zijn overtuiging de kleur van de wethouder, en breder het college, er wel degelijk toe doet.

* Bronnen gemeente Nijmegen: Persbericht 14-11-2001: 'Cijfers kankerincidentie in Nijmegen-West en Weurt bekend' en Persbericht 18-06-2002: 'Fijn stof in Nijmegen-West en Weurt 'normaal''.

Media-aandacht

Daarnaast kan (landelijke) media-aandacht zeer van belang zijn (onder meer voor het bewustzijn van de ernst van het probleem), zo blijkt uit de antwoorden van zes van de elf gemeenten (Eindhoven, Delft, Haarlem, Utrecht, Tilburg en Amsterdam). Het is vooral ook van belang geweest omdat het van veel verschillende perspectieven door veel verschillende organisaties met verschillende belangen belicht is (zie ook *box 5.7*).

BOX 5.7. Over landelijke media-aandacht en lokale deskundigen

De landelijke media-aandacht voor luchtkwaliteit in 2005 bleek cruciaal. Vooral de satellietfoto van Europa met daarop weergegeven de luchtkwaliteitssituatie maakte indruk (onder meer MNP 2005a; 49). Deze foto, die in vrijwel alle landelijke dagbladen werd afgedrukt, toonde dat de luchtkwaliteit in Nederland tot de slechtste behoorde van Europa.

Daarnaast blijken lokale deskundigen in staat de nodige aandacht op luchtkwaliteit te doen vestigen. Met het schrijven van enkele artikelen in het Brabants Dagblad wist een longarts van het Tilburgse ziekenhuis in Tilburg de aandacht te vestigen op luchtkwaliteit.

Juridische factoren

Juridische factoren, zoals de houdbaarheid van plannen bij de rechter, blijken ook dikwijls een leidende factor bij de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit. Op Eindhoven en Maastricht na, geven alle gemeenten aan dat dit een leidende factor betreft.

Er is wel een verschil tussen de antwoorden over de juridische houdbaarheid van de gemeenten die salderen en gemeenten die een milieuzone willen instellen. Bij de toepassing van de salderingsbenadering doelt men met de juridische houdbaarheid vaak op vragen als 'is de salderingsbenadering inhoudelijk gezien juist toegepast?' of 'is er een juiste rekenmethodiek gehanteerd?'

Bij milieuzonering gaat het veeleer om aspecten als 'wat mogen we juridisch wel of niet beperken?', 'Mogen we bijvoorbeeld alle SUV's⁵⁹ (Nijmegen) verbieden?', maar ook: 'Mogen we sommige voertuigtypen verbieden of een gedifferentieerd parkeertarief invoeren al naar gelang de emissie-uitstoot van het voertuig?'

Economische consequenties

Economische gevolgen worden vooral in Rotterdam zeer sterk van belang geacht. Continu wordt de vraag gesteld wat de gevolgen voor bedrijven en de concurrentiepositie is.

5.2 DOELSTELLING 2. OVER VERSCHUIVINGEN, FRICTIES EN INTERNALISATIE VAN LUCHTKWALITEIT IN BESLUITVORMINGSPROCESSEN

In deze subparagraaf wordt getracht te ontrafelen hoe de gemeentelijke benadering ten aanzien van het luchtkwaliteitsvraagstuk zich verhoudt tot de aard van het vraagstuk. Dit om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen geven voor verbeteringen van de gemeentelijke benadering inzake het luchtkwaliteitsbeleid. Voor een deel is deze doelstelling reeds ingevuld in *hoofdstukken 2, 3 en 4*.

Structurele veranderingen van de benadering van luchtkwaliteit in complexe stedelijke planprocessen

Ruimtelijke planprocessen, zoals de voorbeelden van gemeenten die de salderingsbenadering toepassen, zijn in stedelijke gebieden vaak complex van aard. Dit omdat er dikwijls veel verschillende actoren bij betrokken zijn die verschillende, soms tegenstrijdige, doelen nastreven. Er staan veel verschillende belangen op het spel. Meer belangen en meer actoren betekent meer complexiteit. Steeds vaker is sprake van een gebiedsspecifiek beleid dat (zeer) complex van aard is.

De huidige situatie met betrekking tot luchtkwaliteit is structureel veranderd ten opzichte van de situatie van voor het Blk 2001 en de gerechtelijke uitspraken in 2004. Voordien speelde luchtkwaliteit nagenoeg geen rol in het afwegingsproces. Onder meer door de minder strenge normen, bleek het een aspect dat van ondergeschikt belang werd geacht. Bij eventuele verslechtingen als gevolg van ruimtelijke ontwikkelingen werden er dikwijls geen of slechts weinig maatregelen getroffen.

In de loop van 2004 bepaalde de ABRS dat de regels veel strenger uitgelegd moesten worden. De interpretatie ervan was lange tijd te mild geweest. Door de uitspraken van de ABRS, waarin zij ruimtelijke plannen heeft geschorst of

⁵⁹ Een Sports Utility Vehicle (SUV) is een auto met een hoog laadvermogen en de capaciteit om passagiers te vervoeren, zoals een stationwagon, in de meeste gevallen gecombineerd met off-road-techniek in de vorm van vierwielaandrijving (Wikipedia).

vernietigd vanwege het feit dat niet voldaan kan worden aan de grenswaarden, of omdat vanwege onvoldoende onderzoek dan wel een onvoldoende of onvolledige motivatie niet gekomen kan worden tot een beoordeling van de plannen, wint luchtkwaliteit substantieel aan belang. Door de juridisch harde verankering is het een belang dat serieus genomen dient te worden. Ook de kwaliteitsstandaard van de onderzoeken op het gebied van luchtkwaliteit en de inputgegevens ervan is verhoogd.

Eén van de gevolgen hiervan is dat luchtkwaliteit eerder betrokken wordt (dan wel moet worden) in planvorming. Luchtkwaliteit (milieuhygiëne) wordt een belangrijker aspect. Om problemen met milieukundige normen later in het planproces te voorkomen, wordt het vroegtijdiger bij de planvorming betrokken. Gelijkijdig hiermee, zijn bewoners en milieugroeperingen eveneens meer doordrongen geraakt van het belang van schone, gezonde lucht. Aldus ontstaat er een situatie waarin meer actoren zich als belanghebbende opwerpen. Vanuit veel posities wordt het belang thans ook onderstreept (internationale organisatie zoals de WHO (VN) en de EU, Nederlandse overheden zelf, milieugroeperingen, individuen zoals bijvoorbeeld een longarts, etc). Vroegtijdig bij planvorming wordt steeds meer gewezen op het belang van luchtkwaliteit en indien nodig geacht wordt het aangegrepen in juridische procedures.

Luchtkwaliteit als randvoorwaarde

Echter, de indruk heerst dat luchtkwaliteit nog immer als een randvoorwaarde wordt beschouwd, daar waar het idealiter als een kwaliteitscriterium in het planproces zou moeten worden benaderd. Dit kan, tezamen met de ontwikkeling binnen de luchtkwaliteitswetgeving waarin meer ruimte dan wel flexibiliteit gecreëerd wordt ten aanzien van de grenswaarden (onder meer de salderingsbenadering en de zeezoutaftrek), een risico betekenen. De mogelijkheid van de VROM om lokaal tot saldodoelen te komen, vraagt van gemeenten een benadering waarin ook luchtkwaliteit vroegtijdig een kwaliteitscriterium is bij planontwikkeling (Zuidema 2006). Een kanttekening hierbij is wel dat de indruk wordt gewekt dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende stimulans lijkt te bieden om luchtkwaliteit te internaliseren als kwaliteitscriterium in de gemeentelijke planontwikkeling (zie ook *box 5.8*).

Indien luchtkwaliteit als een kwaliteitscriterium gezien wordt, sluit dit aan bij het ALARA-beginsel. ALARA staat voor 'As Low As Reasonably Achievable' (zo laag als redelijkerwijze bereikbaar is)⁶⁰. Dit principe gaat ervan uit dat binnen het redelijke het maximale gedaan wordt om milieuhygiënische belasting zover mogelijk terug te dringen. In gevallen waar dat gunstig en redelijkerwijs⁶¹ mogelijk is (bijvoorbeeld in een woonwijk), kan besloten worden om de luchtkwaliteit verder te verbeteren dan de grenswaarden voorschrijven. Echter, het is ook mogelijk dat 'naar boven toe' van de norm wordt afgeweken. Het kunnen situaties zijn waarbij het redelijk wordt gevonden dat de grenswaarden voor luchtkwaliteit iets worden overschreden. Indien er goede motieven bestaan om af te wijken van de norm, omdat gevonden wordt dat andere belangen zwaarder tellen, is dat mogelijk. Dit heeft raakvlakken met het in de *subparagrafen 4.2.1 en 4.2.2* aangehaalde 'optimale beleid'. Uiteindelijk gaat het erom te streven naar een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit. Dat betekent dat luchtkwaliteit bijvoorbeeld bij een locatiekeuze voor woningbouw vroegtijdig een rol als kwaliteitscriterium moet spelen in de afweging die moet leiden tot een keuze.

⁶⁰ ALARA is tevens opgenomen in de Wet milieubeheer (art. 8.11, lid 3).

⁶¹ De vraag naar de redelijkheid van maatregelen is soms moeilijk te beantwoorden. Meestal gaat het hierbij om de kosten (Site InfoMIL).

Bij een randvoorwaarde is dit veelal niet het geval. Wanneer het als zodanig wordt beschouwd, is doorgaans de norm de enige maatstaf. Indien de norm wordt gehaald, is het goed en wordt er verder niet beoordeeld of redelijkerwijs meer gedaan kan worden.

BOX 5.8. Wet- en regelgeving lijkt onvoldoende stimulans te bieden om luchtkwaliteit te internaliseren in de gemeentelijke beleidspraktijk, opdat het een kwaliteitscriterium wordt.

Niet verder dan de norm. Alleen verbeteringen in overschrijdingsgebieden tellen bij het salderen

Belangrijk bij de salderingsbenadering is dat slechts verbeteringen in een overschrijdingsgebied mogen worden meegeteld als compensatie voor een gebied waar verslechtingen optreden. Verbeteringen in een gebied waar reeds aan de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ wordt voldaan, mogen niet mee worden geteld.

Aangezien er geen ondergrens bestaat waar concentraties PM₁₀ en NO₂ geen schadelijke effecten meer hebben, kan een nadeel van deze regel zijn dat mogelijkheden om te salderen niet aangegrepen worden omdat men reeds aan de normen voldoet. Er wordt dan wellicht voorkeur gegeven aan het verlagen van concentraties op plaatsen alwaar men nog niet aan de normen voldoet. Feit is dat er situaties denkbaar zijn waarbij verdere verlaging van de concentraties – ook al voldoet men reeds aan de norm – in het kader van de volksgezondheid (bijvoorbeeld een woonwijk; dus veel blootgestelden) eigenlijk de voorkeur geniet boven verlaging op een plaats waar men nog niet aan de grenswaarden voldoet, maar waar weinig tot geen sprake is van blootgestelden.

Paradox: hoe beter de luchtkwaliteit, hoe lastiger het salderen

Met de nieuwe inzichten in de problematiek van fijn stof, bleek soms dat de afname van de concentraties en daarmee de overschrijdingslocaties, soms bizarre consequenties had. Zoals zojuist is aangegeven, is salderen alleen toegestaan tussen overschrijdingsgebieden. Door de nieuwe MNP-cijfers komt het voor dat de omvang en zwaarte (mate van overschrijding) van de overschrijdingsgebieden in de omgeving van het project echter flink afgenomen zijn. Hierdoor kan het lastig worden om voldoende (zware) overschrijdingsgebieden te vinden om de door het project veroorzaakte verslechtingen in andere overschrijdingsgebieden te compenseren.

Een voorbeeld van zo'n project is, hoewel niet verder behandeld in deze studie, het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Hier kwam naar voren dat de mogelijkheden om te salderen sterk verminderd waren nadat het MNP kwam met haar nieuwe gegevens voor de achtergrondconcentraties van fijn stof (VROM 2006g).

Wegdefiniëren van overschrijdingen

Uit het gesprek met de betrokkenen bij de plannen voor het bedrijventerrein langs de A1 bij Deventer (*zie ook paragraaf 5.1*) kwam naar voren dat men daar overweegt om een bestaand wegprofiel te verbreden. Dit kan dan gaan om een werkelijke verdubbeling van het aantal rijstroken (van 2x1 naar 2x2), maar men onderzoekt ook de mogelijkheden van een verbreding van het wegprofiel 'op papier'. Met andere woorden: door in het bestemmingsplan de breedte van het wegprofiel te vergroten zorgt men ervoor dat overschrijdingen zich voortaan binnen dat wegprofiel voordoen (waar de grenswaarden niet gelden) in plaats van daarbuiten. Hierdoor worden bestaande overschrijdingsgebieden als het ware weggedefinieerd, terwijl de daadwerkelijke concentratie niet verbetert. Deze "winst" zou dan als salderingsruimte gebruikt kunnen worden om de verslechtingen als gevolg van het project te compenseren.

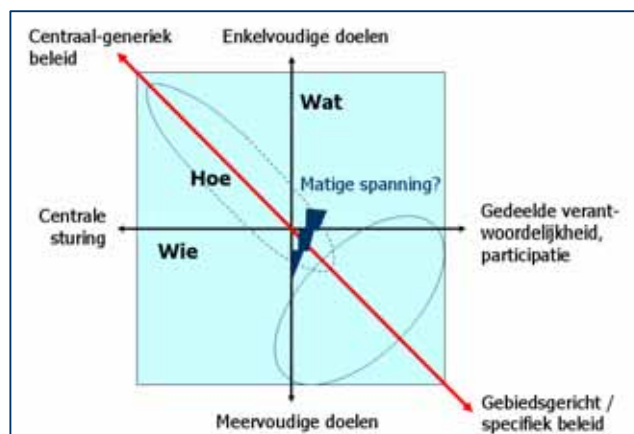
Het is op dit moment onbekend of deze redenering stand houdt bij de rechter. Men kan zich echter afvragen of de redenering in de geest van de salderingsregeling en het Blk 2005 is. Het toont wel aan dat er grote creativiteit ontstaat om ervoor te zorgen dat men met zo min mogelijk moeite aan het Blk 2005 kan voldoen.

Zolang gemeenten luchtkwaliteit niet internaliseren in het besluitvormingsproces en het als een kwaliteitscriterium gaan benaderen, heerst er de zorg dat gemeenten niet meer trachten te doen dan te voldoen aan de norm. Flexibiliteit ten aanzien van de grenswaarden creëren, zou dan kunnen gaan leiden tot een verzwakking van de positie van luchtkwaliteit ten opzichte van andere belangen. In *figuur 5.1* is schematische weergegeven in het raamwerk voor planningsgericht handelen hoe het karakter van de grenswaarden van luchtkwaliteit (linkerboven kwadrant) en een gebiedsgerichte benadering van een complex stedelijk vraagstuk (kwadrant rechtsonder) zich tot elkaar verhouden (*zie ook paragraaf 4.5*).

Indien gemeenten luchtkwaliteit wel internaliseren als kwaliteitscriterium (*zie box 5.9*) in het besluitvormingsproces, zal het spanningsveld tussen beiden sterk afnemen. Vroegtijdig als kwaliteitscriterium meenemen, betekent dat reeds bij

een locatiekeuze geanticipeerd kan worden op luchtkwaliteitsbelangen. Gevoelige bestemmingen kunnen zo mogelijk worden ontzien. Daarnaast kunnen kansen om de lokale luchtkwaliteit verder te verbeteren dan de grenswaarden, worden benut. Ook kan gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van belanghebbenden. Het ruimtelijk plan kan van buitenaf kwalitatief verhoogd worden. Voorts zullen minder actoren als hindermacht optreden omdat draagvlak eenvoudiger te verwerven is wanneer het luchtkwaliteitsbelang vroegtijdig als kwaliteitscriterium meegenomen wordt en belanghebbenden als actor mogen deelnemen aan het besluitvormingsproces.

Figuur 5.1
Raamwerk voor planingsgericht handelen.
Matig spanningsveld
Bron: De Roo 2001, 2004



Indien luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium ingebed (geïnternaliseerd) is in het besluitvormingsproces, kan het nog steeds betekenen dat ruimtelijke belangen voorrang krijgen. Echter, de keuze wordt wel explicieter gemaakt: ze wordt gemotiveerd. Dit is minder het geval wanneer het een randvoorwaarde betreft. Dan zijn de relevante keuzes veelal gemaakt en moet met een minimale inzet nog even voldaan worden aan de regels omtrent luchtkwaliteit.

BOX 5.9. Luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium in Nijmegen

In Nijmegen betoogt men dat het leidende motief goede luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid is. Dit heeft gevolgen voor de wijze waaraan men tegen problemen met luchtkwaliteit en de mogelijke oplossingen aankijkt. Ook heeft dit gevolgen voor de inrichting van het planproces. Dat Nijmegen schone lucht voor haar bevolking wenst en dat dit gevolgen heeft voor de perceptie van het luchtkwaliteitsvraagstuk, blijkt onder meer uit drie aspecten.

Ten eerste uit het feit dat men voortvarend en inventief te werk gaat met het verzinnen van mogelijke maatregelen. Bij het zoeken en nemen van maatregelen kijkt Nijmegen verder dan de 'no-regret'-maatregelen (Nijmegen 2005). Deze maatregelen zijn, zoals zij dat noemen 'minder sympathiek en drastischer van aard'. Maatschappelijk en politiek liggen deze veel gevoeliger. Daarnaast spreekt de desbetreffende ambtenaar in het interview over ambities die verder reiken dan wettelijk vereist wordt. Tot slot blijkt dat min of meer uit het pleidooi van de beleidsambtenaar uit Nijmegen voor een ont koppeling in het NSL van ruimtelijke plannen en maatregelen ten behoeven van de luchtkwaliteit. Het NSL zou alleen moeten inzetten op maatregelen. Dit teneinde de saneringssituatie op te heffen. Voor ieder ruimtelijk project apart moet een gemeente zelf extra maatregelen treffen.

Het een en ander heeft ook gevolgen voor de benaderingswijze en de vormgeving van het besluitvormingsproces. Nijmegen heeft gekozen voor een interactieve procesaanpak waarbij zowel interne als externe belanghebbenden participeerden (Hoekstra en Prinsen 2005). Er werd bijvoorbeeld samengewerkt met industrie en ondernemers, bewoners- en milieugroepen, planontwikkelaars, gezondheidskundigen, vervoersorganisaties en andere overheden zoals provincie en VROM. Het doel hiervan was tweeledig: draagvlak creëren voor de maatregelen en acties en gebruikmaken van de kennis en expertise die aanwezig is bij de verschillende partijen (Hoekstra en Prinsen 2005).

5.3 PUNTEN VAN AANDACHT

Enkele aspecten die mogelijk van invloed geweest kunnen zijn op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit worden hieronder toegelicht.

Selectie gemeenten

Binnen de gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering is onderscheid gemaakt tussen pilots en niet-pilots. Het valt op dat gemeenten die niet-pilot zijn, vaker aangeven dat volksgezondheid leidend is als motief dan de gemeenten die deelnemen aan de pilots. Echter, een kanttekening moet hierbij worden geplaatst. De projecten die tot pilot werden bestempeld zijn door VROM geselecteerd omdat ze niet door konden gaan. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze selectie een groep van complexe milieu/ruimteconflicten opgeleverd heeft. Ook is het mogelijk dat vertragingen en opgelopen kosten hoger zijn dan de niet-pilotprojecten. Bovendien kunnen de niet-pilots wel voorlopers zijn met het verbeteren van de luchtkwaliteit.

Hoge realisatiedruk voor salderingsprojecten

Het feit dat gemeenten die de salderingsbenadering hanteren nogal eens aangeven dat ruimtelijke belangen bovengesteld worden aan milieubelangen valt enigszins te verklaren. De projecten lopen veelal sedert langere tijd; ruim voordat luchtkwaliteit überhaupt een onderwerp van belang werd. Bovendien zijn veelal (grote) investeringen gepleegd en (tijds)afspraken vastgelegd. Vertraging betekent in zulke gevallen eenvoudigweg extra kosten. De druk om het voorgenomen plan te realiseren is daardoor dikwijls zo groot, dat vooral de ruimtelijk-economische motieven gelden. Dit heeft consequenties voor de volksgezondheid, maar is wel enigszins begrijpbaar. De aandacht die redelijkerwijs aan luchtkwaliteit gegeven zou mogen – en als gevolg van overschrijdingen ook moet – worden, krijgt dan meestal de insteek van een hinderlijk aspect dat nog even afgehandeld moet worden. Het resultaat is dan veelal een juridische en rekenkundige zoektocht naar een uitweg ten faveure van het nemen van serieuze maatregelen ter reductie van de overschrijdingen.

Nieuwe cijfers achtergrondconcentraties MNP

De nieuwe cijfers over de achtergrondconcentraties van het MNP (MNP 2006a)⁶² laten zien dat de problemen verschoven zijn van PM₁₀ naar NO₂. NO₂-overschrijdingen zijn vooral verkeersgerelateerd en in principe eenvoudiger op te lossen dan overschrijdingen van de grenswaarden van fijn stof. Immers de bijdrage van (door maatregelen te beïnvloeden) lokale bronnen aan de NO₂-concentratie is veel groter dan bij PM₁₀ (VROM 2006g, MNP 2005c; 5; VROM 2006f; 20). Dit wetende, zal de taak van de lokale overheden bij het verbeteren van de luchtkwaliteit toenemen.

⁶² In maart 2006 is het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) naar buiten gekomen met nieuwe inzichten in de fijn stof problematiek. Door verschillende redenen zijn daarbij de fijn stof concentraties zoals die in de achtergrondconcentraties zitten naar omlaag bijgesteld. In z'n totaliteit blijken de fijn stof concentraties nu zo'n 10-15% lager te zijn dan voorheen werd aangenomen. Als gevolg hiervan is het beeld van de fijn stof problematiek bijgesteld. Waar er voorheen een 'deken' van overschrijdingen van de grenswaarden over ons land lag, wordt er nu alleen nog overschrijdingen op zogenoemde 'hot spots' gevonden, die gerelateerd zijn aan plaatselijke (grote) bronnen. De enorme afname van het aantal overschrijdingslocaties is het gevolg van het feit dat op veel locaties de concentratie net boven de grenswaarde lagen (VROM 2006g).

De luchtkwaliteitsproblematiek lijkt nu gedomineerd te worden door (de veelal verkeersgerelateerde) overschrijdingen van de grenswaarden voor de NO₂-concentratie, en niet langer door fijn stof. Daarmee is in principe ook de oplosbaarheid van het probleem toegenomen, immers de fractie van de NO₂-concentratie die door lokale bronnen wordt veroorzaakt (en daarmee ook aan te pakken is), is veel groter dan die bij PM₁₀.

Capaciteit

Ook wordt nogal eens betoogd dat gemeenten eenvoudigweg over te weinig kennis, kunde en capaciteit beschikken om een complexe materie als luchtkwaliteit volwaardig op te pakken (Maas 2005). Met name wordt dan gedoeld op kleinere gemeenten. Echter, het lijkt erop dat ook grotere gemeenten hier in mindere mate mee van doen hebben. Bovendien is recentelijk met de snel elkaar opvolgende nieuwe inzichten nogal eens gebleken dat de onderzoeks- en adviesbureaus op het expertisevlak van luchtkwaliteit over te weinig capaciteit beschikken om de vele aanvragen van gemeenten te kunnen inwilligen.

6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Paragraaf 6.1 vormt een inleiding waar de doelstellingen in het kort weergegeven worden. De conclusies die gelieerd zijn aan doelstelling 1 worden in *paragraaf 6.2* uiteengezet. De eerste conclusie wordt genummerd met C1 (Conclusie 1), de volgende met C2, enzovoort. In *paragraaf 6.3* worden de conclusies die gelieerd zijn aan doelstelling 2 behandeld. De nummering van de conclusies wordt voortgezet vanuit *paragraaf 6.2*. Het hoofdstuk wordt beëindigd met de aanbevelingen en overwegingen die in *paragraaf 6.4* aan bod komen. Deze zijn uitgesplitst naar aanbevelingen voor gemeenten en VROM. Ook hier wordt er weer (door)genummerd. De eerste aanbeveling krijgt de nummering A1 (aanbeveling 1).

6.1 INLEIDING

De conclusies worden gekoppeld aan de doelstellingen zoals die in *subparagraaf 1.2.2* weergegeven zijn. In het kort worden de twee doelstellingen hieronder nogmaals vermeld:

1. Inzicht krijgen in de benadering en aanpak door gemeenten van concrete luchtkwaliteitsproblemen (*paragraaf 6.2*).
 - A. Wat is het leidende motief achter de benadering en aanpak van het luchtkwaliteitsprobleem (volksgezondheid of ruimtelijke ontwikkeling)?
 - B. Wat is de positie van luchtkwaliteit in het planingsproces van ruimtelijke projecten ten opzichte van andere afwegingscriteria?
 - C. Achterhalen welke factoren van invloed zijn op de wijze waarop gemeenten omgaan met luchtkwaliteit.
2. Bepalen hoe de gemeentelijke benadering ten aanzien van het luchtkwaliteitsvraagstuk zich verhoudt tot de aard van het vraagstuk. Dit teneinde aanbevelingen te kunnen geven voor verbeteringen van de gemeentelijke benadering inzake het luchtkwaliteitsbeleid (*paragraaf 6.3*).

6.2 CONCLUSIES OVER DE BENADERING EN AANPAK DOOR GEMEENTEN VAN CONCRETE LUCHTKWALITEITPROBLEMEN

De conclusies C1, C2 en C3 in deze *paragraaf* sluiten aan op respectievelijk de drie aspecten (A, B en C) die onder doelstelling 1 vallen. Voorts is uit doelstelling 1 van deze studie, conclusie C4 naar voren gekomen.

C1. Het leidende motief

Wat het leidend motief is, is per interview nogal verschillend gebleken. De indruk wordt gewekt dat volksgezondheid niet altijd het leidende motief is bij het nemen van maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren. Dit is niet geheel in lijn met de gedachte achter de norm en de visie die VROM tracht uit te dragen. Echter, zoals aangegeven, de verschillende interviews laten ten opzichte van elkaar wel een enigszins verschillend beeld zien:

- Geconstateerd wordt dat bij de vijf geïnterviewde gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering in pilotvorm, ruimtelijke ontwikkeling veelal het leidende motief is.
- Voor de vier geïnterviewde gemeenten die gebruik maken van de salderingsbenadering, maar niet deelnemen aan de pilots, geldt dat voor de helft van de gevallen ruimtelijke ontwikkeling het leidende motief is.

Voor de andere helft van de gevallen is het verbeteren van de luchtkwaliteit in het kader van de volksgezondheid het leidende motief.

- Bij de acht gemeenten die gebruik maken van het instrument milieuzonering blijkt dat voor alle acht gemeenten geldt dat er aan de instelling hiervan een gezondheidskundig motief ten grondslag ligt. Bij een tweetal gemeenten telt daarnaast de mogelijkheid tot het vinden van doorgang van ruimtelijke projecten mee. Gerealiseerd moet wel worden dat dit een instrument betreft dat geïntroduceerd is om de leefbaarheid van binnensteden te vergroten. Het is een instrument dat, zo wordt verwacht, meerdere gunstige effecten zal sorteren op het domein van leefbaarheid.

C2. Positie van luchtkwaliteit in het planningsproces

Het moment dat luchtkwaliteit aandacht krijgt in het planproces is naar voren gehaald. De uitspraken van de ABRS hebben daar een doorslaggevende rol in gespeeld. Echter, zoals dat reeds bij de vorige conclusie aan de orde gekomen is, gebeurt dat niet altijd vanuit het standpunt dat volksgezondheid het leidende motief dient te zijn bij zulke handelingen. Dikwijls wordt luchtkwaliteit eerder betrokken vanuit een streven naar ruimtelijke ontwikkeling. Dit blijkt tot op zekere hoogte ook uit het feit dat luchtkwaliteit als aspect pregnant werd (en daardoor vroegtijdiger betrokken werd), op het moment dat er zo mogelijk ruimtelijke consequenties door de ABRS aan verbonden werden.

Koppeling ruimtelijke ontwikkeling en milieuhygiëne

De koppeling, die bestaat tussen ruimtelijke ontwikkeling en milieuhygiëne, zorgt ervoor dat er niet zomaar ruimtelijke plannen gerealiseerd kunnen worden, zonder daarbij het luchtkwaliteitsbelang te betrekken. Enerzijds kan de koppeling tussen luchtkwaliteit en ruimtelijke ontwikkelingen in praktijksituaties op lokaal niveau als hinderlijk worden ervaren. Echter, uit de interviews wordt de indruk gewekt dat, het feit dat een koppeling er is, dit wel een prikkel geeft aan gemeenten om met het verbeteren van de luchtkwaliteit aan de slag te gaan. Om ruimtelijk-economische belangen te realiseren, dienen er maatregelen te worden genomen ten bate van de luchtkwaliteit. Indien deze koppeling zou ontbreken, zou de prikkel voor gemeentelijke overheden om maatregelen te nemen veel minder sterk zijn. Voorts kan een koppeling goed uitpakken, omdat deze een preventieve werking heeft. Nieuwe saneringssituaties worden op deze wijze namelijk zoveel mogelijk voorkomen.

C3. Factoren die van invloed zijn op omgang met luchtkwaliteit

Factoren die invloed hebben op de gemeentelijke omgang met luchtkwaliteit betreffen:

- Juridische factoren. Van belang is hier of een gemeente bij het willen realiseren van ruimtelijke projecten in een eerdere situatie haar plan geschorst of afgekeurd zag worden bij de rechter, of daarvoor vreest met het huidige plan.
- De kleur van het college van Burgemeester & Wethouders. Hierbinnen is vooral de persoon van de wethouder van belang gebleken. Het gaat er om of de wethouder luchtkwaliteit tot zijn/haar onderwerp heeft gemaakt. Met andere woorden: of deze persoon zich verantwoordelijk voor, en betrokken voelt tot, dit onderwerp.
- Eventuele media-aandacht over de actuele luchtkwaliteit en de schadelijke gevolgen ervan. Dat kan zowel landelijk (dagbladen, journaal op televisie) als op lokaal niveau zijn (longarts die de gevolgen van de plaatselijke concentraties schetst).
- Mondige burgers dan wel actiegroepen die actief zijn op het beleidsterrein van milieuhygiëne in de stad.

-
- Economische gevolgen. Hierbij wordt onder meer afgevraagd wat de gevolgen voor bedrijven en de concurrentiepositie is.

Vooraf was reeds voorzien dat bovenstaande factoren van invloed zouden kunnen zijn. Op basis van deze studie kunnen moeilijk harde uitspraken worden gedaan over de volgorde qua importantie. Wel werd de indruk gewekt dat juridische factoren het belangrijkste worden geacht. De factoren die daarnaast van groot belang worden geacht zijn sterk afhankelijk van de lokale situatie. Een rangorde is dan ook moeilijk te geven.

C4. Vooral 'no regret'-maatregelen

Tot op heden betreffen de door gemeenten (voor)genomen maatregelen, om de luchtkwaliteit te verbeteren, veelal 'no regret'-maatregelen. No regret-maatregelen, zijn maatregelen waar relatief eenvoudig politiek en maatschappelijk draagvlak voor te vinden is. Deze hoeven niet altijd even effectief te zijn. Het verschonen van het eigen wagenpark heeft bijvoorbeeld veelal een heel gering effect op de luchtkwaliteit van een stad.

Effectieve maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van straten voor verkeer, zijn vaak pijnlijker en soms (technisch of juridisch) ingewikkelder. Gemeenten zijn over het algemeen meer huiverig om effectieve maatregelen te treffen, omdat deze maatregelen politiek en maatschappelijk gezien vaak ingrijpend zijn. Draagvlak is dan een heikel punt. De eerste reactie van gemeenten is er daarom vaak één van: 'laten we eerst 'no-regret'-maatregelen treffen en daarnaast alles nog een keer berekenen om te kijken of dan misschien al aan de normen wordt voldaan'. Slechts een enkele gemeenten lijkt ten behoeve van de gezondheid van de burgers verder te willen gaan dan noodzakelijk volgens wet- en regelgeving.

6.3 CONCLUSIES OVER DE GEMEENTELIJKE BENADERING VAN HET LUCHTKWALITEITSVRAAGSTUK

C5. Luchtkwaliteit wordt veelal als randvoorwaarde benaderd, daar waar het eigenlijk als een kwaliteitscriterium gezien zou moeten worden

De salderingsprojecten die in deze studie aan bod komen, zijn allen gelegen in de stedelijke omgeving en zijn veelal (zeer) complex van aard. De meest geëigende benadering voor deze projecten is er veelal één die gebiedsgericht van aard is (rechts onderin gelegen; *figuur 6.1* zie p. 69). Luchtkwaliteit wordt hierbij nog vaak als randvoorwaarde gezien, daar waar een positie als kwaliteitscriterium in het planproces een meer geëigende is⁶³ (ook gezien de hoofdtaak van de gemeenten: zorgen voor haar burgers).

Zolang gemeenten luchtkwaliteit niet internaliseren in het besluitvormingsproces en het aldus als een kwaliteitscriterium benaderen, is er een reële kans aanwezig dat er gemeenten zijn die niet meer trachten te doen dan voldoen aan de norm. Het kan dan voorkomen dat luchtkwaliteit als sluitpost op een ruimtelijk plan wordt benaderd. Flexibiliteit ten aanzien van de grenswaarden creëren, zou dan kunnen gaan leiden tot een verzwakking van de positie van luchtkwaliteit ten opzichte van andere belangen. Als het luchtkwaliteitsbelang niet geïnternaliseerd is en er tegelijkertijd wel flexibiliteit gecreëerd wordt ten aanzien van de grenswaarden, wordt er in feite een terugkerende beweging gemaakt richting een situatie zoals die voor 2001 bestond.

⁶³ Een randvoorwaarde gaat uit van een situatie waarin het halen van de norm de enige maatstaf is. Indien de norm wordt gehaald, is het goed en wordt er verder niet beoordeeld of redelijkerwijs meer gedaan kan worden. Wanneer luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium geïnternaliseerd is, speelt het vroegtijdig en volwaardig in het planproces een rol. Bij een kwaliteitscriterium gaat het er uiteindelijk om te streven naar een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit.

C6. De huidige wet- en regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit lijkt onvoldoende stimulans te bieden om luchtkwaliteit te internaliseren als kwaliteitscriterium in de gemeentelijke planontwikkeling.

Er zijn aanwijzingen dat de huidige wet- en regelgeving onvoldoende stimuleert om volksgezondheid te internaliseren als kwaliteitscriterium (zie ook *Box 5.8*). Het risico dat hieraan kleef, is dat slechts de regel, de norm wordt geïnternaliseerd.

De Nederlandse wet- en regelgeving voor luchtkwaliteit is gestoeld op het Europese luchtkwaliteitsbeleid. De EU probeert een minimaal luchtkwaliteitsniveau te garanderen omwille van de volksgezondheid. Het middel om dit te bewerkstelligen, zijn normen (grenswaarden). Situaties worden continu beoordeeld op basis van de gevolgen voor de concentraties fijn stof en stikstofdioxide. Deze handelswijze: het 'afrekenen' op basis van de gevolgen voor de concentraties, leidt ertoe dat vaak de norm bepalend en opgepakt wordt en niet per se de gezondheidssituatie als uitgangspunt genomen wordt. Eén van de belangrijkste aspecten wanneer gesproken wordt over de bescherming van de volksgezondheid in relatie met luchtverontreiniging, is blootstelling. Frappant genoeg krijgt dit element in Europees beleid nauwelijks aandacht en is het juridisch niet verankerd.

Bij bovenstaande constatering zijn twee opmerkingen te maken:

1. Het gebruik van grenswaarden wordt vaak als enige mogelijkheid gezien om een milieuaspect geïnternaliseerd te krijgen.
2. Wanneer het belang geïnternaliseerd is, kunnen grenswaarden ongewenste effecten sorteren.

Ad 1. Bij de formulering en implementatie van nieuwe milieuregelgeving, wordt veelal met normen gewerkt, omdat het anders dikwijls niet 'landt' bij gemeenten. Wanneer harde grenswaarden voor – in dit geval – luchtkwaliteit gesteld worden, wordt het belang ervan veelal wel opgepakt. Doordat gemeenten de problematiek en bijpassende oplossingen zich eigen maken, ontstaat er na verloop van tijd een situatie waarin het belang van het luchtkwaliteit steeds meer verinnerlijkt (geïnternaliseerd) raakt (Winsemius 1986; *paragraaf 4.5 en 5.2*). Het belang van luchtkwaliteit wordt steeds meer onderkend en als vanzelf wordt er naar gehandeld.

Ad 2. Echter, zodra het verinnerlijkt, voldoen normen soms niet meer. De voorlopers onder de gemeenten lopen tegen de keerzijde van normen aan, zoals rigiditeit en het onafweegbare karakter ervan. Dit kan ook gebeuren met luchtkwaliteit. Gemeenten die in complexe stedelijke milieu/ruimteconflicten belangen willen afwegen worden geconfronteerd met de onmogelijkheden hierbinnen als gevolg van de harde grenswaarden en de harde termijnen waarbinnen deze gehaald moeten worden. Hierbij wordt de keerzijde van grenswaarden bereikt. Paradoxaal genoeg beletten zij in sommige gevallen gemeenten die het luchtkwaliteitsvraagstuk serieus oppakken te komen tot een meest optimale oplossing. Voor gemeenten die het luchtkwaliteitsvraagstuk geïnternaliseerd hebben (of in de woorden van Winsemius: verinnerlijkt) ontbreekt de benodigde ruimte om afwegingen op lokaal niveau te maken.

C7. Het NSL kan er voor zorgen dat gemeenten juist meer naar de norm werken en luchtkwaliteit juist niet geïnternaliseerd wordt.

Het NSL is een initiatief dat internalisatie van luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium in het planproces in de weg kan staan. Er is een mogelijkheid dat wanneer het NSL haar intrede doet, gemeenten zich minder geprikkeld voelen om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium in het planproces in te bedden. De kans is aanwezig dat enkele gemeenten een afwachtende houding aannemen en hopen dat de rijksoverheid met generieke maatregelen de problemen oplost. Hierbij is

het risico dat luchtkwaliteit wederom als een sluitpost op ruimtelijke ontwikkeling benaderd wordt⁶⁴. Dit zou kunnen leiden tot een verzwakking van de positie van luchtkwaliteit.

6.4 AANBEVELINGEN EN OVERWEGINGEN

6.4.1 AANBEVELINGEN VOOR GEMEENTEN

A1. Benader luchtkwaliteit als een kwaliteitscriterium en internaliseer het als zodanig in het planvormingsproces

Indien gemeenten luchtkwaliteit internaliseren als kwaliteitscriterium in het besluitvormingsproces, zal het spanningsveld tussen de wens tot gebiedsspecifiek beleid voor ruimtelijke vraagstukken en het karakter van de grenswaarden afnemen (zie ook *figuur 5.1*).

Wanneer luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium gezien wordt, kan het vroegtijdig tezamen met de andere criteria worden afgewogen. In plaats van normdenken (niet meer doen dan de grenswaarden eisen) kan er een situatie geschapen worden waarin kwaliteitsdenken (zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit) leidend wordt⁶⁵. Luchtkwaliteit vroegtijdig als kwaliteitscriterium meenemen, betekent dat reeds bij een locatiekeuze geanticipeerd kan worden op luchtkwaliteitsbelangen. Gevoelige bestemmingen kunnen zo mogelijk worden ontzien. Daarnaast kunnen ambities op het gebied van luchtkwaliteit, die verder reiken dan de grenswaarde, worden aangegrepen. Ook kan gebruik worden gemaakt van de kennis en expertise van belanghebbenden. Het ruimtelijk plan kan van buitenaf kwalitatief verhoogd worden. Voorts zullen minder actoren als hindermacht optreden omdat draagvlak eenvoudiger te verwerven is wanneer het luchtkwaliteitsbelang vroegtijdig als kwaliteitscriterium meegenomen wordt en belanghebbenden als actor mogen deelnemen aan het besluitvormingsproces.

Een gemeentelijke milieuambtenaar zal om de belangen van een goede luchtkwaliteit meer voor het voetlicht te brengen, zich wel constructief moeten opstellen. Persoonlijke vaardigheden zijn hierbij belangrijk. Kunnen inleven in andere situaties en omgaan met andere gezichtspunten en opvattingen zijn hierbij van belang. Daarvoor is onder meer belangrijk dat hij de 'taal' van de ruimtelijk ordenaar spreekt en de 'afdelingscultuur' kent.

A2. Gebruik het raamwerk voor planningsgericht handelen om inzicht te krijgen in het karakter van een vraagstuk alsmede de meest geëigende benadering ervan

Het raamwerk voor planningsgericht handelen kan gemeenten helpen de voorliggende vraagstukken te karakteriseren en er een passende benadering bij te kiezen. Het spanningsveld tussen luchtkwaliteit en andere belangen, zal door een passende benaderingswijze van luchtkwaliteit (sterk) kunnen verminderen. Indien luchtkwaliteit als een saldodoel opgevat wordt, past dit beter bij de gebiedsgerichte benadering. Voordelen zijn onder meer een kwalitatieve verrijking van het plan en een geringere kans dat actoren in een later stadium als hindermacht gaan optreden. Voorts kan er geanticipeerd worden op het

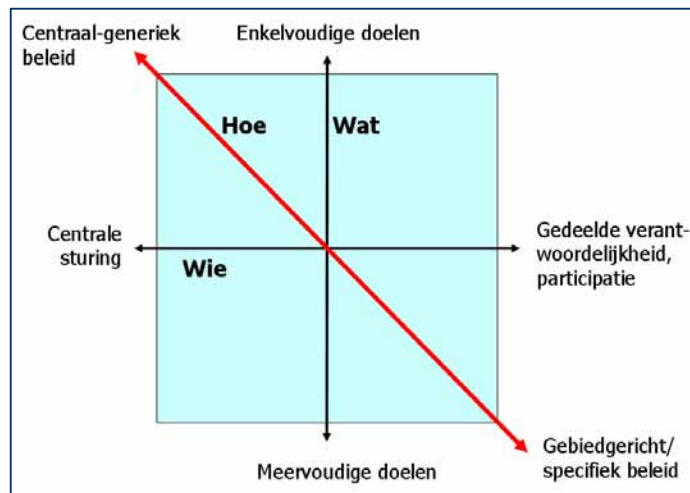
⁶⁴ Uiteraard dienen gemeenten nog wel te voldoen aan de eis die de WRO aan gemeenten stelt dat zij zich bedienen van een 'goede ruimtelijke ordening' (zie ook *paragraaf 3.1*). Dit houdt onder meer in dat belangen worden afgewogen en keuzes worden gemotiveerd.

⁶⁵ Ook indien luchtkwaliteit wel als kwaliteitscriterium wordt ingebed in het besluitvormingstraject, kan er een situatie ontstaan waarin een ruimtelijke ontwikkeling plaatsvindt die de luchtkwaliteit ter plaatse zal doen verslechteren. Echter, doordat luchtkwaliteit dan een criterium is, zal het nu gaan om een gemotiveerde keuze. De afweging om luchtkwaliteit een bepaald belang te geven wordt expliciet gemaakt.

milieubelang (en specifiek het luchtkwaliteitsbelang) bij ruimtelijke planontwikkeling en kunnen ambities en kansen voor een kwaliteitsverbetering op het milieuhygiënische vlak worden benut. Ook kunnen, door luchtkwaliteit vroegtijdig te betrekken bij planontwikkeling, creatieve maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit verzonnen worden. Ten slotte kan het politiek en maatschappelijk draagvlak voor effectieve, maar pijnlijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van straten voor verkeer, vergroot worden.

Ruimtelijke vraagstukken in de stedelijke omgeving zijn veelal (zeer) complex van aard. Het verdient de aanbeveling deze vraagstukken ook als zodanig te behandelen en luchtkwaliteit daarbinnen als een kwaliteitscriterium te beschouwen. Dit vraagt van de gemeente onvermijdelijk een benaderingswijze die meer communicatief en gebiedsgericht van aard is. In het raamwerk voor planningsgericht handelen is voor complexe milieu/ruimteconflicten in de stedelijke omgeving, de benadering van luchtkwaliteit tezamen met andere belangen rechts onderin te positioneren (zie *figuur 6.1*).

Figuur 6.1
Het raamwerk voor planningsgericht handelen met de drie handelingsperspectieven.
Bron: De Roo 2001
(komt overeen met *figuur 4.1*)



Omslag in het denken

Zorgdragen voor een situatie waarbij er meer vanuit een communicatief-rationele houding gewerkt wordt, vereist wel een omslag qua houding, denk- en werkwijze. Enkele ideeën om dit te bevorderen staan hieronder opgesomd:

- Dat deel van de organisatie dat zich bezig houdt met ruimtelijke inrichting en aanverwante onderwerpen zou flexibel van aard moeten zijn. Een flexibele organisatie is beter in staat om vraagstukken op te pakken die een integrale en meer interactieve benadering vergen. Ambtenaren moeten meer in projectspecifieke verbanden gaan werken en denken in plaats van de afdelingsstructuur.
- Om het integraliteitsdenken in een organisatie te bevorderen, kan er met interne stages gewerkt worden. Een milieuambtenaar die bijvoorbeeld een interne stage loopt op de afdeling ruimte en andersom. Dit kan resulteren in een integralere denkwijze binnen een organisatie, met meer begrip voor elkaars standpunten. Ook kan er voor gekozen worden om ambtenaren extra opleiding te geven waarin communicatie tussen afdelingen en integraal denken en werken centraal staat.
- Bij vraagstukken moet ingezet worden op een goede kwaliteit van het besluitvormingsproces. Een procesarchitect kan daarbij aangesteld worden. Deze kan interacties begeleiden en sturen.

A3. Goede luchtkwaliteit heeft economische waarde

Een aspect dat relatief onderbelicht blijft, is dat een goede luchtkwaliteit vanuit een leefbaarheidsperspectief naast gezondheidkundige waarde, economische waarde kan hebben. Een goede leefbaarheid kan betekenen dat burgers liever in een bepaalde stad wonen, winkelen en werken. Kwaliteitsverbetering van de lucht en andere milieuhygiënische aspecten kan leiden tot een verbeterde concurrentiepositie. Goede luchtkwaliteit uitdrukken in economische waarde kan de positie van luchtkwaliteit versterken.

A4. Leer van elkaar en deel informatie

Het leren van elkaar en het elkaar bijstaan, kan het probleem van beperkte middelen enigszins reduceren. De vijf Brabantse steden (B5: Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg) werken al tamelijk intensief samen op meerdere beleidsterreinen. Binnen dit samenwerkingsverband neemt veelal één van de steden het voortouw op een bepaald onderwerp. Dit scheelt capaciteit en voorkomt dat bepaalde zaken meerdere malen moeten worden uitgezocht.

6.4.2 AANBEVELINGEN VOOR HET RIJK (VROM)

Om internalisering van luchtkwaliteit als kwaliteitsaspect te stimuleren en te bevorderen kunnen onderstaande zaken worden overwogen.

A5. Onderzoek of de huidige en toekomstige wet- en regelgeving gemeenten voldoende stimuleren om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium te benaderen en als zodanig te internaliseren in het ruimtelijke planproces. Bij twijfel kan overwogen worden om de werking van wet- en regelgeving na verloop van tijd te evalueren.

Er zijn twijfels of de door VROM aangereikte wet- en regelgeving wel stimuleert om luchtkwaliteit als kwaliteitscriterium te internaliseren in het planproces.

Optimale oplossingen ten bate van de gezondheidssituatie zijn nu in sommige gevallen niet mogelijk. Er zijn situaties denkbaar waarin het vanuit gezondheidsoogpunt gunstig zou zijn dat een verslechtering op plaatsen waar weinig tot geen mensen blootgesteld worden toegestaan, ten behoeve van winst in gebieden die reeds aan de grenswaarden voldoen, omdat het aantal blootgestelden groot is en hierdoor sterk vermindert. Thans geldt de regel dat primair beoordeeld wordt op basis van het wel of niet voldoen van de gemeten concentraties aan de grenswaarden. De gevolgen voor het aantal blootgestelden vormt dan een secundair argument. Er zijn situaties denkbaar, zoals de hierboven geschetste, dat het vanuit gezondheidsoogpunt gunstig zou zijn indien het aantal blootgestelden als een primair argument gehanteerd zou mogen worden en de concentraties als een secundair argument gelden.

Indien blijkt dat de huidige en toekomstige wet- en regelgeving onvoldoende stimuleert om luchtkwaliteit als kwaliteitsaspect in het planproces te internaliseren, zou nagedacht moeten worden over een wet- en regelgeving dat dat wel doet en bovenstaand voorbeeld mogelijk maakt. Een evaluatie na verloop van tijd van de werking van de wet- en regelgeving is een mogelijkheid.

Zuidema (2006) geeft voorts een aantal handreikingen voor instrumenten die kunnen stimuleren dat luchtkwaliteit meer als kwaliteitscriterium beschouwd en opgepakt gaat worden (deze zijn indicatief van aard en min of meer in lijn met een Stad & Milieubenadering):

- Zo spreekt hij over de mogelijkheid te werken met keurmerken. Wijken of gemeenten krijgen bijvoorbeeld een bepaalde kwalificatie. Het hebben

van zo'n kwalificatie duidt dan op de mate van leefbaarheid van een wijk (Zuidema 2006; 9)⁶⁶. Indien keurmerken door de vrije markt opgepakt worden, kan het economische waarde krijgen. Zo zou er een situatie kunnen ontstaan, waarin deze keurmerken over worden genomen door een website waarop te koop staande huizen vermeld staan (bijvoorbeeld Funda). Vermelding bij een te koop aangeboden huis dat zij gesitueerd is in een gezonde leefomgeving (of juist niet), kan de aantrekkelijkheid en daarmee de economische waarde van een huis vergroten (of verkleinen). Het keurmerk krijgt daarmee economische waarde.

- Voorts ziet hij mogelijkheden om milieukwaliteit in te bedden in het planproces via een soortgelijk systeem als de welstandcommissies. Zij beoordeelt niet zozeer op basis van de grenswaarden (de concentraties), maar veeleer op basis van de kwaliteit van het plan. Zijn alle relevante aspecten wel in voldoende mate meegenomen? Beoordeeld kan worden in hoeverre het een goed doordacht en onderbouwd plan is. Dat kan ook betekenen dat over een voorgenomen ruimtelijk plan, dat gesitueerd is op een plaats waar de grenswaarden gehaald worden, toch een negatief oordeel geveld wordt, omdat er aan het verbeteren van de luchtkwaliteit onvoldoende aandacht besteed is, terwijl dit in de voorgelegde situatie wel gunstig en mogelijk zou zijn geweest.

A6. Het tastbaar maken van gezondheidsbaten van maatregelen kan de positie van luchtkwaliteit binnen gemeenten doen versterken

De indruk bestaat dat gezondheidsbaten relatief weinig meespelen in het motief bij bijvoorbeeld het nemen van salderingsmaatregelen. Indien deze in geld uitgedrukt kunnen worden (personen zijn meer en langer productief, minder gezondheidskosten), zou dit wellicht kunnen zorgen voor een versterking van de positie van luchtkwaliteit binnen het gemeentelijk beleid.

Het verbeteren van de luchtkwaliteit ten bate van de volksgezondheid is thans weinig zichtbaar. Normen zijn daarentegen wel expliciet. De kosten van maatregelen die getroffen kunnen worden om de normen te halen kunnen relatief eenvoudig berekend worden⁶⁷. Dit geldt doorgaans niet voor de baten van deze maatregelen. Indien de effecten van maatregelen meer verhelderd, geconcretiseerd en in financiële termen gekwantificeerd kunnen worden, kunnen deze worden afgewogen tegen de kosten van maatregelen.

Een mogelijke suggestie voor VROM hiervoor is het ontwerpen van een tool, die (gemeentelijke) beleidsambtenaren in staat kunnen stellen gezondheidsbaten van mogelijke maatregelen in financiële termen inzichtelijk te maken.

Dit heeft raakvlakken met een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). In een MKBA kunnen alle effecten (ook milieueffecten) van een project en de maatregelen voor de maatschappij als geheel zoveel mogelijk in financiële grootheden uitgedrukt worden. Door bijvoorbeeld een lagere concentratie fijn stof in een woonwijk van een bepaald aantal inwoners, zal er in theorie in een

⁶⁶ De kwalificatie van de leefbaarheid hoeft niet altijd aan te sluiten op de beleving van bijvoorbeeld bewoners. Leefbaarheid is een tamelijk subjectief begrip. Smerige lucht kan in meer of mindere mate gecompenseerd worden. Wonen op de Kop van Zuid in Rotterdam is qua luchtkwaliteit (stadsverkeer, petrochemische industrie, smerige schepen met dieselmotoren, etc) niet de meest gunstige plaats, maar er willen genoeg mensen wonen, alleen al vanwege het geweldige uitzicht over de Rotterdamse haven.

⁶⁷ Onder het programma SOLVE (snelle oplossingen voor lucht en verkeer) is VROM, in samenwerking met het CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek) hier reeds mee doende. In het SOLVE-programma wordt onderzocht welke verkeersmaatregelen in gemeenten het meeste effect hebben op de luchtkwaliteit. Ook de kosten en de haalbaarheid van maatregelen worden hierbij in ogenschouw genomen (www.crow.nl).

bepaald gebied een verlaging van de gezondheidskosten en een verhoging arbeidsparticipatie optreden.

Erkend moet worden dat het niet eenvoudig is, doch voor een versterking van de positie van luchtkwaliteit wel wenselijk, om het verbeteren van luchtkwaliteit uit te kunnen drukken in financiële middelen. Dat het niet eenvoudig is komt onder meer door de bandbreedtes die bestaan bij de waardering van milieueffecten. Toch kunnen er soms heldere conclusies getrokken worden bij de waardering van milieueffecten in financiële termen (Coopmans 2006)⁶⁸.

A7. Behoeftte aan informatie, kennis en contacten

Nieuwe ontwikkelingen onder de aandacht brengen

Breng nieuwe ontwikkelingen, inzichten en kennis meer onder de aandacht. Het kan dan gaan over jurisprudentie, wetenschappelijke ontwikkelingen en inzichten, maar ook over de gevolgen voor gemeentelijk beleid hiervan. Daarnaast moet bijvoorbeeld het bestaan van handreikingen breed bekend zijn.

Recente ontwikkelingen, kennis en inzichten kunnen op een actuele, digitale factsheet gepresenteerd en bijgehouden worden. De werkwijze van VROM waarin zij steeds meer werkt met dossiers, zoals het dossier luchtkwaliteit, is hier reeds een goede stap in. Hierbij worden alle ontwikkelingen, inzichten, publicaties, nieuwsberichten, uitspraken, et cetera overzichtelijk bij elkaar weergegeven. Bovenstaande zou bijvoorbeeld ook de vorm aan kunnen nemen van een driemaandelijks nieuwsbrief.

Behoeftte aan contacten

Bij de introductie van nieuwe instrumentaria zoals de salderingsbenadering is er een grote behoefte aan informatie en kennis op het lokale overheidsniveau. Een grote behoefte bestaat er aan directe contacten met VROM-medewerkers. Deze dienen dan wel voldoende geëquipeerd te zijn met kennis, ervaring en capaciteit om deze taak succesvol in te kunnen vullen. Overwogen zou dan ook kunnen worden om de huidige invulling van de functies van accountmanagers, die verantwoordelijk zijn voor een bepaalde regio, te optimaliseren.

Behoeftte aan handreikingen, definities

De definities van een aantal kernbegrippen, bijvoorbeeld bij de salderingsbenadering laten soms nogal wat ruimte voor interpretatie. Deze kunnen en moeten verhelderd worden. Het gaat dan om definities als 'blootgestelden', rekenafstanden, et cetera. Er blijkt een behoefte te zijn aan eenduidige regels voor het meten en berekenen van de luchtkwaliteit bij de planning en uitvoering van ontwikkelingen (zie ook Albers 2006). Gevraagd wordt om een duidelijke handreiking waarin aangegeven wordt welke basisgegevens, aannames en meet- en rekenmethoden worden geaccepteerd.

Met de aan het eind van 2006 verwachte Ministeriele Regeling voor een Meet- en Rekenvoorschrift (MRV) en een Handreiking Projectsaldering wordt hier reeds aan tegemoet gekomen. Het MRV voorziet in de behoefte aan uniformisering en formalisering van de in te voeren gegevens bij de berekeningen en de keuze van de modellen waarmee deze berekeningen gedaan worden. Hierdoor zullen naar verwachting de verschillen tussen de uitkomsten van de diverse modelberekeningen worden verminderd en zal de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van het luchtkwaliteitonderzoek worden vergroot (VROM 2006g).

⁶⁸ Zo bleek de verplichtstelling van de katalysator bij personenauto's vanaf ca. 1990 maatschappelijk rendabel te zijn op basis van uitsluitend de in geld uitgedrukte effecten op NO_x-emissies. De bijkomende baten van het wegnemen van loodemissies konden niet worden gemonetariseerd, maar het was duidelijk dat de totale baten hoger waren dan de kosten (Coopmans 2006: 8).

Wat wordt beoogd met wet- en regelgeving

Geef bij wet- en regelgeving duidelijk aan wat ermee beoogd wordt, bijvoorbeeld via handreikingen. Zo mogelijk dienen deze een insteek te krijgen van 'hoe het wel moet', in plaats van de thans vaak gevolgde insteek van 'hoe het niet moet'. Daarnaast zou overwogen kunnen worden om hierbij 'goede voorbeelden' te geven. Gemeenten zijn zich dan beter bewust wat van ze verwacht wordt en door deze duidelijkheid te verschaffen kunnen ideeën opgedaan worden hoe een bepaalde problematiek aangepakt zou kunnen of moeten worden.

Geef onzekerheden aan

Indien VROM een beleidsbrief met daarin een strategie presenteert, geef dan ook aan of er onzekerheden zijn en zo ja, waar deze zich op toespitsen.

Een voorbeeld waarbij dit niet geschiedde is de veelbesproken septemberbrief van 2004 (VROM 2004a). In deze brief presenteerde VROM een strategie voor gemeenten met betrekking tot de benadering van luchtkwaliteitsvraagstukken. Hierbij was het volgens haar mogelijk om te differentiëren tussen milieugevoelige en niet-milieugevoelige gebieden. De ABRS haalde vrij kort daarna al een streep door deze redenering.

Kennisbehoefte over effectiviteit luchtkwaliteitsmaatregelen

Er is behoefte aan kennis over werking, effectiviteit en kosten van luchtkwaliteitsmaatregelen. Het wegnemen van deze kennis kan een steuntje in de rug betekenen om gemeenten er toe te bewegen maatregelen te treffen. Met bijvoorbeeld de lancering van het IPL (Innovatieprogramma Luchtkwaliteit) wordt hier ook al op ingesprongen. Tevens wordt er momenteel door VROM in samenwerking met het CROW⁶⁹ via het programma SOLVE (snelle oplossingen voor lucht en verkeer) gewerkt aan de opstelling van een groslijst van lokale luchtkwaliteitsmaatregelen om enigszins inzichtelijk te maken wat de effectiviteit en kosten van bepaalde maatregelen zijn.

Internationale vergelijking

Over de eigen landsgrenzen kijken en bestuderen hoe andere EU-lidstaten met concrete problemen en projecten omgaan, kan nieuwe inzichten bieden. Eventuele evaluaties over de omgang met luchtkwaliteit zou met andere lidstaten uitgewisseld kunnen worden.

⁶⁹ Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeertechniek

REFERENTIES

- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004a) Zaaknummer 200401178/1, *Spoedwet wegverbreding Eindhoven – Den Bosch*, Datum uitspraak: 15 september 2004, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004b) Zaaknummer 200307780/1, *Bestemmingsplan Bedrijvenpark Langeweg en omgeving te Hendrik-Ido-Ambacht*, Datum uitspraak: 22 september 2004, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2005a) Zaaknummer 200400323/1, *Bestemmingsplan Stationseiland Amsterdam*, Datum uitspraak: 9 februari 2005, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2005b) Zaaknummer 200507573/2, *Bestemmingsplan Kanaaloevers, Stationsstraat/Molenstraat te Apeldoorn*, Datum uitspraak: 21 november 2005, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2005c) Zaaknummer 200501512/1, *Puinbreekinstallatie te Dordrecht*, Datum uitspraak: 30 november 2005, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2005d) Zaaknummer 200503545/1, *Besluit tot enkele verkeersmaatregelen in het centrum van Dordrecht*, Datum uitspraak: 14 december 2005, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006a) Zaaknummer 200507534/1, *Voetbalstadion ADO Den Haag*, Datum uitspraak: 18 januari 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006b) Zaaknummer 200500555/1, *Bestemmingsplan Stadscentrum Hoogezand-Sappemeer*, Datum uitspraak: 1 februari 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006c) Zaaknummer 200507481/5, *1e Uitwerkingsplan Bestemmingsplan Binnenstad, Verleggen oprit parkeergarage Hilvertshof te Hilversum*, Datum uitspraak: 6 februari 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006d) Zaaknummer 200308160/1, *Spoedwet wegverbreding Hoevelaken-Barneveld te Terschuur*, Datum uitspraak: 12 mei 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006e) Zaaknummer 200600614/2, *Bestemmingsplan Polder Zestienhoven te Rotterdam*, Datum uitspraak: 18 mei 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006f) Zaaknummer 200600394/2, *Bestemmingsplan Natuur- en businesspark Schieveen te Rotterdam*, Datum uitspraak: 18 mei 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006g) Zaaknummer 200602659/2, *Bouwvergunning voor een woongebouw met tentoonstellingsruimte, recreatieruimte, horeca, kantoorruimte en bedrijfsruimte te Den Haag*, Datum uitspraak: 18 mei 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006h) Zaaknummer 200507527/2, *Bouwvergunning en vrijstelling voor het bouwen van een winkelcentrum met 14 bovengelegen woningen te Oude-Tonge*, Datum uitspraak: 19 mei 2006, Den Haag
- Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2006i) Zaaknummer 200601399/2, *Bestemmingsplan De Mortel te Eersel*, Datum uitspraak: 22 mei 2006, Den Haag
- Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*, Houndmills (UK)
- Backes, Ch. W. (2006), *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*, Utrecht

-
- Bakker, M.G. (2004), *Quick Scan Luchtkwaliteitsbeleid en Ruimtelijke Ordening in Europa*, Den Haag
- Boonstra, F. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsonwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen.
- Boonstra, F.G. en J. van den Berg (2005), *Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgerichte processen*, Wageningen.
- Bouwman, M.E., E. Hermans, G. de Roo en J. Visser (2006), *Nieuwbouw naast de snelweg. Laveren tussen procesoptimalisatie, norm en verantwoordelijkheid*, Groningen
- Coopmans, C. (2006), *De waarde van normen. Een essay over kosten-batenanalyse van milieubeleid*, Amsterdam
- Dieleman, F.M. en S. Musterd (1999), *Voorbij de compacte stad?*, Utrecht
- EU (1996), *Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit*, (PbEG L196 21.11.1996), 27 september 1996, Brussel
- EU (1999), *Richtlijn 1999/30/EG betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht*, (PbEG L163 29.06.1999), 22 april 1999, Brussel
- EU (2001), *Zesde milieuactieprogramma van de Europese Gemeenschap*, Brussel
- EU (2004), *CAFE-Programma*, Brussel
- Fleurke, F., R. Hulst en P.J. de Vries (1997), *Decentraliseren met beleid*, Den Haag
- Geel, P.L.B.A. van, et al (2006a), *Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering. Convenant tussen verschillende partijen, waaronder de Staatsecretaris van VROM, de Minister van V&W, EVO, KNV Goederenvervoer, TLN,, VNG, de Stadsregio Rotterdam en een tiental grote gemeenten*, Den Haag
- Gemeente Delft (2006a), *Plan van aanpak luchtkwaliteit 2005 – 2020. Herziene versie*, Delft
- Gemeente Delft (2006b), *Bestemmingsplan Spoorzone*, Delft
- Gemeente Delft (2006c), *Lokaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2020*, Delft
- Gemeente Nijmegen (2003), *Uitvoeringsprogramma verbetering luchtkwaliteit 2004 – 2007*, Nijmegen
- Gemeente Nijmegen (2005), *Voorontwerp Uitvoeringsprogramma verbetering luchtkwaliteit Nijmegen 2005 – 2010*, Nijmegen
- Gemeente Nijmegen (2006), *Onderzoek luchtkwaliteit. Salderingsonderzoek ten behoeve van uitwerking MER Tweede Stadsbrug*, Nijmegen
- Gemeente Tilburg (2005), *Tilburg klaart de lucht. Luchtkwaliteitsplan gemeente Tilburg 2005 – 2010*, Tilburg
- Habermas, J. (1984), *The theory of communicative action*, Boston
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove, C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van governance*, Bilthoven
- Heijden, G.M.A. van der (red.) (2005), *Recombinatie van overheid en samenleving. Denken over innovatieve beleidsvorming*, Delft
- InfoMil (2003), *Schone lucht, goed leven; Luchtkwaliteit in gemeenten*, Den Haag
- IPO en VNG (2005), *Handreiking Stad & milieubenadering*, Den Haag
- Jordan, A. (red.) (2005), *Environmental Policy in the European Union, actors, institutions and processes*, London
- Knol, A.B. en B.A.M. Staatsen (2005) (RIVM-Rapport), *Trends in the Environmental burden of disease in the Netherlands 1980 – 2020*, Bilthoven
- Lamers, H.A.J.M. (1989), *Hoe schrijf ik een wetenschappelijke tekst?*, Muiderberg
- Maas, H. (2005), *De capaciteiten van gemeenten om het geheel van activiteiten binnen een lokaal ruimtelijk planningsproces uit te voeren*, Groningen / Winschoten
- Milieu- en Natuurplanbureau (2005a), *Fijn stof nader bekeken*, Bilthoven

-
- Milieu- en Natuurplanbureau (2005b), *Milieubalans 2005*, Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau (2005c), *Effecten van aanvullende maatregelen op knelpunten voor luchtkwaliteit*, Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau (2005d), *Consequenties van de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen voor ruimtelijke ontwikkelingsplannen in verschillende EU-landen*, Bilthoven
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006a), *Nieuwe inzichten in de omvang van de fijn stofproblematiek*, Den Haag
- Milieu- en Natuurplanbureau (2006b), *Milieubalans 2006*, Bilthoven
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Informatieanalyse luchtkwaliteit; deel 1*, Den Haag
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1976), *Nota milieuhygiënische normen*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2001), *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002), *Kennisboek milieu in stedelijke vernieuwing*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2003), *Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel nieuwe Wet ruimtelijke ordening bij indiening van het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004a), *Interpretatie Besluit Luchtkwaliteit (brief van Van Geel aan de Tweede Kamer)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004b), *Nota Ruimte*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2004c), *Meer dan één stap vooruit! Ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005a), *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 (brief van Van Geel aan de Tweede Kamer)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005b), *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005c), *Lucht voor ruimtelijke plannen? Inventarisatie van de invloed van beleid en regelgeving voor luchtkwaliteit op knelpunten bij de realisatie van ruimtelijke plannen in Nederland*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005d), *Handreiking luchtkwaliteitsplan*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005e), *Overzicht aanpak luchtkwaliteit (Brief van minister Dekker en staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005f), *Wetsvoorstel luchtkwaliteit (Brief van minister Dekker en staatssecretaris Van Geel aan de Tweede Kamer)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005g), *Regeling saldering luchtkwaliteit 2005 (Concept)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005h), *Toespraak van minister Dekker op de VROM-bestuurdersconferentie 'Luchtkwaliteit' op woensdag 2 november 2005*, Schiedam
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006a), *Schonere lucht geeft ruimte*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006b), *Regeling van de Staatssecretaris van VROM welke op 17 maart 2006 inwerking is getreden, LMV 2006241187, houdende nadere regels inzake*

-
- saldering van luchtkwaliteit (Regeling saldering luchtkwaliteit 2005)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006c), *De nieuwe Wet ruimtelijke ordening geeft ruimte. Stand van zaken 20 maart 2006*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006d), *Opzet en systematiek Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Verzoek tot voorlichting aan de Raad van State om de beschrijving van de opzet en de systematiek van het NSL te toetsen aan de het wetsvoorstel en de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit (d.d.: 26 april 2006)*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006e), *Koppeling van ruimtelijke besluitvorming en luchtkwaliteit. Notitie ontkeppelingsvarianten*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006f), *Memorie van Toelichting bij het Wetsvoorstel luchtkwaliteit*, Den Haag
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006g), *Plussen en minnen. Eindevaluatie pilotprojecten salderingsregeling Blk 2005*, Den Haag
- Nederhoed, P. (2004), *Helder rapporteren*, Houten
- Parsons, D.W. (1995), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, London (UK) / Northampton (USA)
- Provincie Gelderland (2005), *Achtergrondinformatie over luchtkwaliteit in Gelderland*, Arnhem
- Ravesteyn, N.R. van en D.V.H. Evers (2004), *Unseen Europe. Over de invloed van het EU-beleid in op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland*, Rotterdam
- Roo, G. de (2001), *Planning per se, planning per saldo*, Den Haag
- Roo, G. De en M. Schwartz (red.) (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, Den Haag.
- Roo, G. de en H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Bussum
- Roo, G. de (2004), *De toekomst van het milieubeleid*, Groningen
- Roo, G. de en G. Porter (eds.) (2004), *Fuzzy planning*, Groningen (NL) / Newcastle upon Tyne (UK)
- Staatsblad (2001), *Besluit van 11 juni 2001, houdende uitvoering van de richtlijn 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 april 1999, betreffende grenswaarden zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163) en de richtlijn 92/62/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 september 1996 inzake de beoordeling van de luchtkwaliteit (PbEG L 296) (Besluit luchtkwaliteit)*. Staatsblad 269, 1-58, Den Haag
- Staatsblad (2005), *Besluit van 20 juni 2005 ter vervanging van het Besluit luchtkwaliteit en tot uitvoering van richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 16 november 2000 betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313), (Besluit luchtkwaliteit 2005)*. Staatsblad 316, 1-41, Den Haag
- Staatscourant (2005), *Ontwerp-Besluit luchtkwaliteit*, Den Haag
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming*, Den Haag
- Teisman, G.R. (1997), *Sturen via creatieve concurrentie. Een innovatieplanologisch perspectief op ruimtelijke investeringsprojecten*, Nijmegen
- Van Dale Lexicografie (2005), *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal (14de druk)*, Utrecht
- Ven, H. van de (DHV) en J. Wesseling (TNO) (2006), *Gevoeligheidsanalyse 'Niet in betekende mate'. Verkenning van de effecten van mogelijke keuzes voor 'niet in betekende mate' bijdragen aan verslechtering van de luchtkwaliteit (i.o.v. VROM DGM)*, Den Haag
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, Alphen aan de Rijn

-
- VROM-Raad (2005), *Milieu en de kunst van het goede leven*, Den Haag
- Winsemius, P. (1986), *Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement*, Alphen aan de Rijn
- World Health Organization (WHO; Regional Office for Europe) (2000), *Air Quality Guidelines for Europe (WHO Regional Publications, European Series, No. 91)*, Copenhagen.
- WRR (1999), *Nederland en het Europese milieu. Advies over differentiatie van het Europese milieubeeld*, Den Haag
- WRR (2001), *Naar een Europabrede Unie*, Den Haag

Artikelen / papers

- Albers, R. (2006), *Fijn stof op de weegschaal*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 2, Nr. 1, p. 16-21
- Aquarius, T. (2005), *Compacte stad komt dichterbij*, Den Haag. In: Tijdschrift ROM, Jrg. 23, Nr. 12, p. 13-15
- Backes, Ch.W., T. van Nieuwerburgh en R.B.A. Koelemeijer (2005), *Transformation of the first Daughter Directive on air quality in several EU Member States and its application in practice*, Utrecht. In: European Environmental Law Review. Vol. 14. 2005, p. 157-164
- Backes, Ch.W. en T. van Nieuwerburgh (2005), *Transformatie van Richtlijn 1999/30/EG in het recht van enkele EG-landen en –regio's en toepassing van de grenswaarden voor NO₂ en PM₁₀ in de praktijk*, Utrecht
- Backes, Ch.W. (2006), *Het dossier luchtkwaliteit: anders verder! (Nr. 21)*, Plaats onbekend. In: Bouwrecht, Jrg. 43, Nr. 2, p. 88-102
- Bickerstaff, K. en G. Walker (2005), *Shared visions, unholy alliances: power, governance and deliberative processes in local transport planning*, Norwich. In: Urban studies, vol. 42, nr. 12, Nov. 2005, p. 2123-2144
- Borgers, H.C. (2005), *Het Besluit luchtkwaliteit: de recente jurisprudentie in vogelvlucht*, Amsterdam. In: Milieu & Recht, Jrg. 32, Nr. 6, p. 342-350
- Bouwman M. E. en J. Visser (2005), *Europa overschat; Over de invloed van Europese regelgeving en richtlijnen op het decentrale beleidsniveau*, Groningen
- Claessen, F. (2005), *Nieuwe wegen naar schone lucht*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 1, Nr. 1, p. 6-11
- Després, C., N. Brais en S. Avellan (2004), *Collaborative planning for retrofitting suburbs : transdisciplinarity and intersubjectivity in action*, Québec (Canada).
- Edelenbos, J., G.R. Teisman en M.A. Reuding (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*, Den Haag
- Edelenbos J. en G.R. Teisman (2004), *Interactief beleid en besluitvorming*, Rotterdam. In: Openbaar Bestuur, Jrg. 14, Nr. 11, Nov. 2004, p. 12-15
- Hammingh, P. et al (2005), *Aanvullende Nederlandse maatregelen bieden beperkte oplossingen*, Den Haag. In: Tijdschrift ROM. Jrg. 23, Nr. 6, p. 16-21
- Healey, P. (2006), *Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning*, Newcastle Upon Tyne (UK). In: European Planning Studies, Vol. 14, Nr. 4, Mei 2006, p. 525-546
- Hoeflaak, H. en H.A.P. Zinger (1992), *Externe integratie in de ruimtelijke ordening*, In: Stedebouw en Volkshuisvesting, nr. 6, p. 10-15
- Hoekstra B. en R. Prinsen (2005), *Lucht voor ruimtelijk beleid*, Den Haag. In: Tijdschrift ROM, Jrg. 23, Nr. 4, p. 34-37
- Hoekstra, B. en F. Woudenberg (2006), *Gezondere burgers en weer bouwen*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 2, Nr. 1, p. 10-15
- Koelemeijer R.B.A. en Ch.W. Backes (2005), *Nederland beste jongetje van de klas?*, Utrecht. In: VVM tijdschrift Arena, Juni-nummer 2005
- Lam, V.M.Y. van 't (2006), *ABRvS 30 november 2005, nr. 200501512/1 (GS Zuid-Holland)*, Den Haag. In: StAB (Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water), Nr. 1, p. 34-39

-
- Lange, M.A. (1999), *Procesmetselaars*, Plaats onbekend. In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, Jrg. 80, Nr. 5 (1999), p. 5-7.
- Metz, D. (2005), *Wat doen we met de snelwegen?*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 1, Nr. 1, p. 12-17
- Motshagen, R. en R. Hoogma (2006), *Milieuzones winnen aan populariteit*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 2, Nr. 1, p. 6-9
- Perrée, H. (2005), *De Brusselse Boemerang*, Den Haag. In: Tijdschrift ROM, Jrg. 1, Nr. 1+2, p. 13-15
- Priemus, H. (2006), *Fijnstofnormering: patstelling tussen volksgezondheid en ruimtelijke ontwikkeling?*, Den Haag. In: Nova Terra, Jrg. 6, Nr. 1, p. 4-11
- Roo, de R. en C. Zuidema (2004), *Integrating complexity theory into planning: Truth or dare?*, Groningen.
- Schippers E.C.M. en H.J.M. Besselink (2005), *Luchtkwaliteit; nieuwe ronde, nieuwe kansen*, Den Haag
- Schippers E.C.M. (2006), *Luchtkwaliteit anno 2006 (Nr. 22)*, Plaats onbekend. In: Bouwrecht, Jrg. 43, Nr. 2, p. 103-114
- Teisman, G.R. (1999), *Interactieve beleidsvorming als norm*, Plaats onbekend. In: Stedebouw & Ruimtelijke Ordening, Jrg. 80, Nr. 5, p. 8-11.
- Verspoor, H. (2005), *De regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit. Een overzicht van de recente ontwikkelingen*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 1, Nr. 1, p. 34 en 35
- Verspoor, H. (2006), *De regelgeving op het gebied van de luchtkwaliteit. Concept-ministeriële regeling saldering luchtkwaliteit naar de Tweede Kamer*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 2, Nr. 1, p. 36 en 37
- Visser, J. en C. Zuidema (2004), *Kwaliteit maken en bewaken: een onderneming voor ons allemaal*, Maastricht.
- Woudenberg, F. en I. Walda (2005), *Lucht en gezondheid*, Den Haag. In: Tijdschrift Lucht, Jrg. 1, Nr. 1, p. 18-23
- Woltjer, J. (2005), *Patsy Healey over strategisch ruimtelijke planning in Europese stadsregio's*, Amsterdam
- Zuidema, C., J. Visser en G. de Roo (2005), *Complexiteit en planologische besluitvorming, Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*, Groningen
- Zuidema, C. en J. Visser (2005), *Naar een Atlas voor het locale milieu. Informatie als structurerend element in planprocessen*, Groningen.
- Zuidema, C. (2005), *Changes in European Union Environmental policy-making; multi-level governance from a local urban perspective*, Groningen
- Zuidema, C. en M.E. Bouwman (2006), *Embedding environmental quality in local decision-making*, Groningen
- Zuidema, C. (2006), *lokale milieukwaliteit gestimuleerd*, Groningen

Krantenartikel

Volkscrant 05-02-2005, Didde, R., *Fijn stof dringt bouwplannen binnen. De normen voor luchtkwaliteit worden in Nederland onhaalbaar*, Kennis, p. K3

Websites

Steeds meer informatie is thans beschikbaar via internet. Enkele interessante – en voor deze studie relevante – websites zijn hieronder opgesomd. Op de desbetreffende sites zijn zelf dikwijls ook weer legio links te vinden naar andere sites.

Informatie op sites kunnen wijzigen. Dit geldt eveneens voor de digitale adressen zelf. Om hier enigszins op in te springen is in het kort vermeld wat de site behelst. Voorts is de laatste bezoekdatum vermeld.

Nationale overheden of aan de overheid gelieerde (kennis)organisaties

- <http://www.parlement.nl>. Site van de Eerste en Tweede Kamer. Alle denkbare informatie over de Eerste en Tweede Kamer is hier te vinden. Laatste bezoekdatum: 17 augustus 2006.
- <http://www.regering.nl>. Site met daarop veel informatie over alles omtrent de regering en het door haar gevoerde beleid. Laatste bezoekdatum: 17 augustus 2006.
- <http://www.overheid.nl>. Op de site staat een grote hoeveelheid overheidsinformatie. Er wordt onder meer ingegaan op overheidsorganisaties, overheidsthema's, publicaties en wet- en regelgeving. Laatste bezoekdatum: 17 augustus 2006.
- <http://www.wrr.nl>. Site van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Laatste bezoekdatum: 16 augustus 2006.
- <http://www.vrom.nl>. Site van het Ministerie van VROM. Laatste bezoekdatum: 5 september 2006.
- <http://www.vromraad.nl>. De VROM-raad is een adviesorgaan van de regering en het parlement over de hoofdlijnen van beleid op het gebied van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer. Laatste bezoekdatum: 5 september 2006.
- <http://www.rivm.nl>. Site van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Dit is het onderzoeksinstituut van de overheid op het gebied van volksgezondheid en milieu. Laatste bezoekdatum: 5 september 2006.
- <http://www.mnp.nl>. Het Milieu- en Natuurplanbureau. Zij voorziet de Nederlandse regering van onafhankelijke evaluaties en verkenningen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de invloed daarvan op mens, plant en dier. Laatste bezoekdatum: 30 augustus 2006.
- <http://www.rpb.nl>. Het Ruimtelijk Planbureau. Het RPB levert informatie aan de overheid over de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland aan regering, parlement en decentrale overheden. Laatste bezoekdatum: 30 augustus 2006.
- <http://www.infomil.nl>. InfoMil informeert overheden over de implementatie van milieubeleid. Ze vormt een schakel tussen de beleidsmakers van het ministerie van VROM en gemeenten, provincies en waterschappen die dit beleid uitvoeren. Laatste bezoekdatum: 30 augustus 2006.
- <http://www.ikcro.nl>. Informatie- en Kenniscentrum Ruimtelijke Ordening. Veel aspecten van de Ruimtelijke Ordening worden via deze site toegankelijk gemaakt. Het IKC RO is een initiatief van het NIROV (Nederlands Instituut voor de Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting) en het ministerie van VROM (DG Ruimte). Laatste bezoekdatum: 27 juni 2006
- <http://www.hetkenniscentrum.nl/kcgs>. Het Kenniscentrum Grote Steden voorziet steden en departementen van praktische en wetenschappelijke kennis over stedelijke vraagstukken. Het bevordert de uitwisseling van kennis en ervaring over grotestedenbeleid tussen de steden en departementen. Op deze site is veel informatie weergegeven; dikwijls op thema. Voor luchtkwaliteit moet het dossier luchtkwaliteit geraadpleegd worden. Laatste bezoekdatum: 15 juni 2006.
- <http://www.europadecentraal.nl>. Kenniscentrum Europa Decentraal. Dit is een Kenniscentrum Europees recht en beleid voor decentrale overheden. Laatste bezoekdatum: 20 juli 2006.
- <http://www.dcmr.nl/luchtkwaliteit>. Milieudienst Rijnmond. DCMR stelt milieuvergunningen op en controleert of bedrijven zich aan de regels houden. Daarnaast overlegt de DCMR met bedrijven over milieuzorg en meten zij voortdurend de kwaliteit van het milieu in de regio. Laatste bezoekdatum: 15 juni 2006.
- <http://www.ipluchtkwaliteit.nl>. Site van het Innovatieprogramma Luchtkwaliteit (IPL). Het IPL werkt in opdracht van de ministeries van Verkeer en

Waterstaat en VROM aan innovatieve oplossingen die bijdragen aan verbetering van de luchtkwaliteit op en rond snelwegen. Laatste bezoekdatum: 15 juni 2006.

<http://www.eu-milieubeleid.nl>. Handboek implementatie milieubeleid EU in Nederland). Een digitale publicatie van het Ministerie van VROM waarin per beleidsterrein de Europese milieuregelgeving in samenhang met de desbetreffende Nederlandse regelgeving en het Nederlandse milieubeleid wordt besproken. Laatste bezoekdatum: 16 augustus 2006.

<http://www.milieuzones.nl>. Een door VROM ingestelde expertisecentrum voor milieuzones en schone voertuigtechniek. Laatste bezoekdatum: 18 augustus 2006.

<http://www.senternovem.nl>. SenterNovem is een agentschap voor duurzaamheid en innovatie. SenterNovem ondersteunt, in opdracht van de overheid, initiatieven die duurzaamheid stimuleren. SenterNovem slaat een brug tussen rijksoverheid en bedrijven. Samengewerkt wordt er met vrijwel alle maatschappelijke sectoren. Laatste bezoekdatum: 19 juli 2006.

<http://www.platformschonevoertuigen.nl>. Het Platform wil een bijdrage leveren aan het op grote(re) schaal toepassen van milieuvriendelijke voertuigen. Deze site valt onder de verantwoordelijkheid van SenterNovem. Laatste bezoekdatum: 19 juli 2006

<http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl>. De site gaat in op alles wat met gebiedsgericht beleid te maken heeft. Het is integraal en gaat om natuur, bos, landschap, landbouw, milieu, openluchtrecreatie, water of cultuurhistorie en om wonen, werken en recreëren. betrokken partijen bij de site zijn het Ministerie van VROM, LNV en V&W en het IPO. Laatste bezoekdatum: 28 augustus 2006

<http://www.ruimtexitmilieu.nl>. De site is gewijd aan een betere afstemming tussen milieu en ruimte. Laatste bezoekdatum: 20 september 2006

Provincies en gemeenten en hun belangenorganisaties:

<http://www.amsterdam.nl>

<http://www.s-hertogenbosch.nl>

<http://www.nijmegen.nl>

<http://www.delft.nl>

<http://www.utrecht.nl>

<http://www.rotterdam.nl>

<http://www.haarlem.nl>

<http://www.eindhoven.nl>

<http://www.tilburg.nl>

<http://www.maastricht.nl>

<http://www.deventer.nl>

<http://www.ipo.nl>. Interprovinciaal Overleg. Samenwerkingsverband tussen de 12 Nederlandse provincies. Laatste bezoekdatum: 16 augustus 2006.

<http://www.vng.nl>. Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Samenwerkingsverband tussen de Nederlandse gemeenten. Laatste bezoekdatum: 16 augustus 2006.

EU en andere internationale organisaties

http://ec.europa.eu/index_nl.htm. Site van de Europese Commissie. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.

http://ec.europa.eu/environment/index_nl.htm. Site van de Europese Commissie met het deel dat aandacht besteed aan milieubeleid. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.

<http://europa.eu.int/comm/environment/air>. Luchtkwaliteit in de EU. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.

-
- http://www.eu.nl/netherlands/almdeel2abc/abc_r/rechtsinstrumenten.htm. Hierin staat vermeld hoe wetgeving vanuit EU werkt. Welke rechtsinstrumenten staan haar ten dienste? Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.
- <http://www.eea.eu.int>. Europees Milieu Agentschap EEA. Informatie ter verbetering van het milieu in Europa. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.
- <http://air-climate.eionet.eu.int>. European Topic Centre on Air and Climate Change (ETC/ACC). Deze EU-organisatie assisteert het Europese Milieu Agentschap binnen EU-milieubeleid dat zich richt op luchtverontreiniging en klimaatverandering. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.
- <http://www.epa.gov>. U.S. Environmental Protection Agency. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.
- <http://www.who.int>. World Health Organisation. Organisatie die onderdeel uitmaakt van de VN. Gezondheid van de mens in de breedste zin van het woord is haar beleidsterrein. Laatste bezoekdatum: 14 juli 2006.

Juridische informatie / gerechtelijke uitspraken

- <http://www.raadvanstate.nl>. Zoeken op uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Laatste bezoekdatum: 16 augustus 2006.
- <http://www.rechtspraak.nl/default.htm>. Dit is de internetsite van de Rechtspraak en de Hoge Raad der Nederlanden. Zeer veel informatie over rechtspraak in het algemeen, gerechten en uitspraken. Laatste bezoekdatum: 20 juli 2006.
- <http://www.stab.nl>. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB). De StAB is een onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter desgevraagd adviseert over geschillen op het gebied van Milieu en Ruimtelijke Ordening. Op de site zijn nieuws, jurisprudentie en artikelen te vinden. Ook het jurisprudentietijdschrift StAB is hier te downloaden. Laatste bezoekdatum: 20 juli 2006.
- <http://www.milieurecht.nl> of <http://www.milieurecht.net>. Site van de Vereniging voor Milieurecht (VMR). De site vermeld veel milieurechtjurisprudentie. Laatste bezoekdatum: 20 juli 2006.
- <http://www.ibr.nl>. Het Instituut voor Bouwrecht. Dit is een onafhankelijke kenniscentrum op het gebied van publiek- en privaatrechtelijk bouwrecht. Laatste bezoekdatum: 28 augustus 2006.
- <http://www.jurov.nl>. Site met nieuws en jurisprudentie voor juristen en niet-juristen bij de verschillende overheden. Laatste bezoekdatum: 3 juli 2006.
- <http://www.bestemmingsplan.nl>. Site die ingaat op alle aspecten die van belang zijn voor een bestemmingsplan. Laatste bezoekdatum: 14 juni 2006.

Onafhankelijk kennisorganisaties of onderwijsinstellingen

- <http://www.ruimte-rijk.nl>. RuimteRijk is het onderzoeksteam voor de leefomgeving van de Rijksuniversiteit Groningen. Laatste bezoekdatum: 8 september 2006.
- http://www.tno.nl/bouw_en_ondergrond. TNO (Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek) is een onderzoeksinstituut met als doelstelling het toepassen van wetenschappelijke kennis in de praktijk. Alleen het deel TNO Bouw en Ondergrond op de site is van belang. Laatste bezoekdatum: 15 juni 2006.
- <http://www.met.wau.nl>. Meteorology and air quality van de Wageningen Universiteit. Internetpagina van de Leerstoelgroep Meteorologie en Luchtkwaliteit van Wageningen Universiteit en Research Centrum. Laatste bezoekdatum: 15 juni 2006.
- <http://www.alterra.wur.nl>. Alterra (gelieerd aan de Wageningen Universiteit) verricht strategisch en toegepast onderzoek ten behoeve van beleid, beheer en ontwerp van de groene ruimte op lokale, nationale en internationale schaal. Laatste bezoekdatum: 14 juni 2006.

<http://www.habiforum.nl>. Habiforum heeft tot doel kennis te ontwikkelen en toepasbaar te maken die een impuls vormt voor vernieuwingen in de ruimtelijke ordening. Laatste bezoeksdatum: 14 juni 2006.

<http://crow.nl>. Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Onafhankelijk kennisplatform voor infrastructuur, verkeer, vervoer en openbare ruimte. Laatste bezoeksdatum: 20 september 2006.

Organisaties op vakgebied van Ruimtelijke Ordening en Milieu

<http://www.maandbladrom.nl> of <http://www.ruimtelijkeontwikkeling.nu>. Deze website is een aanvulling op het vakblad Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine (voorheen ROM, maandblad voor Ruimtelijke Ontwikkeling). Laatste bezoeksdatum: 15 juni 2006.

<http://www.vvm.info>. Vereniging van Milieuprofessionals die bij kennisinstellingen, overheid, adviesbureaus, industrie, etc. in hun dagelijkse werk bijdragen aan duurzame ontwikkeling. Laatste bezoeksdatum: 14 juli 2006

Milieuorganisaties / belangenorganisaties

<http://www.ademgezond.nl>. Weblog met wekelijkse nieuwsberichten over gezonde lucht, luchtkwaliteit, fijn stof, gezondheid. Laatste bezoeksdatum: 28 augustus 2006.

<http://www.gezondelucht.nu>. Website van het Regionaal Platform Luchtkwaliteit Eindhoven e.o.. Dit is een initiatief van de Brabantse Milieufederatie. Zij ijvert ervoor dat bedrijfsleven, overheden en burgers samen actie gaan ondernemen om de lucht in Brabant schoner te krijgen. Laatste bezoeksdatum: 18 juli 2006

<http://www.milieudefensie.nl>. Site van de milieuorganisatie Milieudefensie. Laatste bezoeksdatum: 18 juli 2006.

Algemeen

<http://luchtkwaliteit.startpagina.nl>. Startpagina met veel links naar andere sites die ingaan op luchtkwaliteit. Laatste bezoeksdatum: 17 augustus 2006.

<http://www.wikipedia.nl>. Een gratis online encyclopedie. Laatste bezoeksdatum: 18 augustus 2006

Overig

<http://www.natuur totaal.nl>. NatuurTotaal biedt natuurnieuws in de ruimste zin van het woord. Het nieuws bestaat uit eigen berichten en uit samenvattingen van berichten uit andere nieuwsbronnen. Laatste bezoeksdatum: 30 augustus 2006.

BIJLAGE I; VRAGENLIJST SALDERINGSBENADERING

In het kader van mijn afstudeeropdracht (ter afronding van mij studie planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen) verricht ik, mede namens het ministerie van VROM, een studie naar de gemeentelijke omgang met het luchtkwaliteitsvraagstuk.

Om hier beter inzicht in te krijgen, neem ik onder meer deel aan de eindevaluatie van de pilotprojecten. Er zijn twaalf pilots (Inmiddels zijn er 11 pilots over) opgestart om ervaring op te doen met de salderingsbenadering die in het Blk 2005 mogelijk wordt gemaakt. Hoofddoel van de evaluatie is zicht te krijgen in de mate waarin de salderingsbenadering heeft gezorgd voor minder belemmeringen in de voortgang van ruimtelijke projecten. Daarnaast wil VROM leren van de opgedane ervaringen om toekomstige wet- en regelgeving(sproducten) te optimaliseren. Voorts kunnen de ervaringen onder andere gebruikt worden bij het opstellen van een handreiking om lokale overheden te ondersteunen bij de praktische uitvoering van saldering.

Voor deze eindevaluatie worden er interviews gehouden met de deelnemende gemeenten aan de pilotprojecten. Daarnaast benader ik enkele gemeenten die niet deelnemen aan de pilotprojecten, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering. Om het een en ander inzichtelijk te krijgen, heb ik een aantal vragen opgesteld. Antwoord op deze vragen moet inzicht bieden in de doelen die beoogd worden met de salderingsbenadering en de achterliggende factoren die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes. Voorts komen de inhoudelijke aanpak alsmede het procesverloop aan bod.

Ik wil u vragen vooral aandacht te geven aan de vragen 6, 7, 9 en 11. Sommige vragen kunnen elkaar enigszins overlappen of in elkaars verlengde liggen. Indien u meent dat een antwoord eerder reeds in voldoende mate gegeven is, kan volstaan worden met een verwijzing naar desbetreffende vraag dan wel vragen.

Mijn voorstel is als volgt:

- Ter voorbereiding stuur ik u een vragenlijst toe, zodat u een idee krijgt waarover het interview zal gaan.
- Op een nader af te spreken tijdstip nemen we de vragen vervolgens telefonisch door. Telefonisch, uit het oogpunt van tijdsefficiëntie voor zowel u als mijzelf.

Voor eventuele vragen, onduidelijkheden of suggesties kunt u contact met mij opnemen: 06-23488366, bert.zandvoort@minvrom.nl of b.zandvoort@planet.nl.

A. Algemene projectinformatie

1a	Project+projectleider:	
1b	Korte kenschets van het project:	
2a	Type planproces:	Wijziging bestemmingsplan <input type="checkbox"/> Artikel 19 procedure volgens WRO <input type="checkbox"/> Overig, nl..... <input type="checkbox"/>
2b	In welke fase bevindt de planvorming zich?	

2c	Wanneer vindt besluitvorming over het project plaats?	
2d	Wanneer is het project gerealiseerd?	
2e	Verlopen de activiteiten volgens de planning? Vertraging opgelopen?	
2f	Indien er sprake is van vertraging: wat zijn de belangrijkste oorzaken?	

B. Inhoudelijk

Bij de activiteiten wordt onderscheid gemaakt tussen:

- Probleemanalyse luchtkwaliteit.
- Analyse maatregelen en toepassen salderingsbenadering en procesverloop

Probleemanalyse luchtkwaliteit

3	Waar liggen de grenzen van het studiegebied? Op basis waarvan zijn deze grenzen bepaald?	
4a	Welke stoffen en concentraties worden meegenomen in het onderzoek?	Jaargemiddelde concentratie NO ₂ <input type="checkbox"/> Jaargemiddelde concentratie PM ₁₀ <input type="checkbox"/> 24-uurgemiddelde concentratie PM ₁₀ <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
4b	Welke indicatoren voor de omvang van de problematiek worden bekeken in de probleemanalyse?	Concentraties in de directe nabijheid van de bron (bijvoorbeeld de rand van de weg). <input type="checkbox"/> Concentraties bij woningen of andere plekken waar mensen langdurig verblijven. <input type="checkbox"/> Oppervlakte van het gebied met overschrijding van een grenswaarde. <input type="checkbox"/> Aantal personen dat wordt blootgesteld aan overschrijdingen van een grenswaarde. <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

Meet- en rekenmethode

5a	Worden er zowel metingen als berekeningen uitgevoerd ten behoeve van het project? Bij gebruik model: Welk model of modellen worden gebruikt? Nog een specifieke reden waarom gekozen is voor dit model?	
5b	Zijn er al meet- of rekenresultaten beschikbaar? Zo ja, welke?	
5c	Blijkt uit de resultaten dat in het studiegebied, na realisering van het project, grenswaarden worden overschreden? Hoe groot is de eventuele overschrijding? Consequenties hiervan. Is het oplosbaar?	Overschrijding jaargemiddelde concentratie NO ₂ <input type="checkbox"/> Overschrijding jaargemiddelde concentratie PM ₁₀ <input type="checkbox"/> Overschrijding 24-uurgemiddelde concentratie PM ₁₀ <input type="checkbox"/>

Analyse maatregelen en toepassen salderingsbenadering en procesverloop		
6.	Wordt gebruik gemaakt van de salderingsbenadering uit het Besluit luchtkwaliteit 2005?	
7.	Hoe ziet de saldering voor dit project eruit? <i>Navolgende (sub)vragen liggen enigszins in elkaars verlengde.</i>	
7a	Welke maatregelen worden getroffen? Zijn er uiteindelijk maatregelen gekozen?	
7b	Welke maatregelen zijn overwogen?	
7c	Welke criteria worden gehanteerd voor de beoordeling van de maatregelen? Waar wordt naar gekeken?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Effecten op concentraties ▪ Effecten op blootgestelden ▪ Neveneffecten (geluid, externe veiligheid, doorstroming, bereikbaarheid,...) ▪ Uitvoerbaarheid (technisch, organisatorisch, juridisch) ▪ Draagvlak (politiek, maatschappelijk) ▪ Kosten ▪ Realisatietermijn ▪ Anders, namelijk...
7d	Waarom zijn overwogen maatregelen wel of niet doorgegaan? Waarom zijn maatregelen b.v. afgevalln? (Zie ook volgende vragen)	
7e	Welke argumenten/pluspunten waren doorslaggevend voor de gekozen maatregel(en)?	
7f	Hoe wordt rekening gehouden met de eis van de Raad van State dat salderen beperkt moet worden naar plaats, inhoud en tijd?	
7g	De compenserende maatregelen moeten voldoende zekergesteld zijn. Hoe wordt dat gedaan?	
7h	Worden, behalve concentraties, ook nog andere effecten meegenomen in de onderbouwing van de saldering? (aantal blootgestelden, woningen e.d.). Zo ja, welke?	
7i	Leiden de gekozen maatregelen ertoe dat de luchtkwaliteit, na realisering van het project, per saldo niet verslechtert?	
7j	Is dit berekend? Dus autonome situatie afgezet tegen de situatie waarin het project met compenserende maatregelen wordt uitgevoerd. Dus: Hoeveel verbetert of verslechtert de situatie?	
7k	Worden er <i>los van dit project</i> nog maatregelen getroffen om de luchtkwaliteit te verbeteren? b.v. routing, milieuzones? Waarom wel/niet?	
7l	Wat is de hoofdreden om te salderen? Is dat vooral het laten doorgaan van ruimtelijke projecten of het verminderen van de concentraties en/of het aantal blootgestelden?	
7m	Is er over nagedacht om gedupeerden (zij die geconfronteerd worden met een slechtere luchtkwaliteit) te compenseren (soort planschade)? Waarom wel of niet?	

Planproces	
8.	<p>Heeft het project baat (gehad) bij de salderingsregeling Blk 2005? Met andere woorden, heeft de regelgeving ook inderdaad het beoogde effect?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan het project nu wel doorgaan en zonder salderen niet? • Is de voortgang van het project(plan) versneld?
9a	<p>Is de vormgeving van het planproces gewijzigd/verbeterd? Waar blijkt dat uit?</p>
9b	<p>Wordt luchtkwaliteit, in vergelijking met voorheen, vroegtijdiger in het planproces gestoken?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wanneer werd luchtkwaliteit <i>voorheen</i> in het planproces gestoken? ▪ Wanneer wordt luchtkwaliteit <i>nu</i> in het planproces betrokken Dus zit b.v. de milieuambtenaar nu vroeger aan tafel dan voorheen? <p>In welke mate is luchtkwaliteit daarbij een randvoorwaarde of een criterium? Met andere woorden: Is luchtkwaliteit nu een integraal onderdeel van het planproces geworden en de afwegingen die daarbinnen plaatsvinden?</p>
9c	<p>Indien luchtkwaliteit een prominentere plaats heeft verworven in het planproces:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Met welk doel wordt luchtkwaliteit benaderd: ruimtelijk-economische ontwikkeling of gezondheidsaspecten? ▪ Was dit zonder de uitspraken van de Raad van State eveneens het geval geweest?
9d	<p>Hebben de uitspraken van de RvS en de commotie eromheen er toe bij gedragen dat de beleidscultuur in het algemeen en specifiek ten opzichte van luchtkwaliteit is veranderd?</p> <p>Én: is de interne communicatie veranderd / verbeterd a.g.v. uitspraken RvS? D.w.z. is de communicatie tussen afdelingen als RO, EZ, V&V veranderd/ verbeterd?</p>
10.	<p>Is er al zekerheid over of het project(plan) houdbaar is bij de Raad van State?</p>

11.	<p>Wat is de achterliggende oorzaak van het feit dat uw gemeente op een bepaalde wijze omgaat met het aspect luchtkwaliteit? Welke (basis)factoren liggen ten grondslag op de door uw gemeente gehanteerde benaderingswijze in de omgang met luchtkwaliteit in het algemeen? Zijn onderstaande zaken bij projecten factoren die van invloed zijn geweest? Geef s.v.p. per factor aan of dit wel of niet het geval is en zo ja op welke manier dit het geval is.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kleur college B&W ▪ Actiegroepen ▪ Mondigheid burgers ▪ (Actuele) kwaliteit van de lucht ▪ Druk vanuit het bedrijfsleven ▪ Bewustwording (door b.v. media-aandacht) van het feit dat luchtkwaliteit erg belangrijk is ▪ Juridische factoren (houdbaarheid RvS) ▪ Beleidscultuur: interne samenwerking (of juist interne tegenwerking). Is het b.v. gangbaar om eerst het plan te maken en dan milieuhygiënische aspecten (waaronder luchtkwaliteit) erbij te betrekken? ▪ Anders, namelijk... <p>Welke van deze factoren zijn van invloed bij de omgang met het luchtkwaliteitsaspect en waarom?</p>	
<u>Toekomst / leerpunten</u>		
12.	Op welke punten is nadere informatie over de salderingsbenadering gewenst?	
13a	Verwacht u dat de Wet luchtkwaliteit consequenties zal hebben voor het project? Zo ja, welke consequenties?	
13b	Heeft u bijvoorbeeld overwogen om het project dor te schuiven naar het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL)? Waarom wel of niet?	
13c	Welke zaken (die bijvoorbeeld het proces hebben belemmerd) verdienen aandacht/verbetering, ook met het oog op de nieuwe wet en het NSL? Heeft u m.a.w. nog aanbevelingen / suggesties voor de nieuwe Wet luchtkwaliteit?	

Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking!

BIJLAGE II; VRAGENLIJST MILIEUZONERING

In het kader van mijn afstudeeropdracht (ter afronding van mijn studie planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen) verricht ik, mede namens het ministerie van VROM, een studie naar de gemeentelijke omgang met het luchtkwaliteitsvraagstuk. Om hier beter inzicht in te krijgen bestudeer ik onder meer de gemeentelijke omgang met het instrument milieuzonering.

Daarvoor benader ik gemeenten die deelnemen aan het 'Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering'. Om het een en ander inzichtelijk te krijgen, heb ik een aantal vragen opgesteld. Antwoord op deze vragen moet inzicht bieden in de doelen die beoogd worden met de milieuzone en de achterliggende factoren die ten grondslag liggen aan de gemaakte keuzes. Voorts komen de inhoudelijke aanpak alsmede het procesverloop aan bod.

Ik wil u vragen vooral aandacht te geven aan de vragen 3, 4, 5 en 9. Sommige vragen kunnen elkaar enigszins overlappen of in elkaars verlengde liggen. Indien u meent dat een antwoord eerder reeds in voldoende mate gegeven is, kan volstaan worden met een verwijzing naar desbetreffende vraag dan wel vragen.

Mijn voorstel is als volgt:

- Ter voorbereiding stuur ik u een vragenlijst toe, zodat u een idee krijgt waarover het interview zal gaan.
- Op een nader af te spreken tijdstip nemen we de vragen vervolgens telefonisch door. Telefonisch, uit het oogpunt van tijdsefficiëntie voor zowel u als mijzelf.

Voor eventuele vragen, onduidelijkheden of suggesties kunt u contact met mij opnemen: 06-23488366, bert.zandvoort@minvrom.nl of b.zandvoort@planet.nl.

A. Algemene projectinformatie

1.	Project+projectleider:	
2a	In welke fase bevindt het opzetten van de milieuzone zich?	
2b	Wanneer zal de milieuzone naar verwachting gerealiseerd zijn?	
2c	Verlopen de activiteiten volgens de planning? Indien er sprake is van vertraging: wat zijn de belangrijkste oorzaken?	

B. Doelen, achterliggende factoren, inhoudelijke aanpak, procesverloop

Doelen en achterliggende factoren

3a	Wat is het hoofddoel dat ten grondslag ligt aan het instellen van een milieuzone? a. schone lucht omdat men nou eenmaal aan de normen moet voldoen? b. Verbetering in het kader van de volksgezondheid? c. Anders, namelijk...	
----	---	--

3b	Zijn er naast het hoofdoel nog subdoelen die met de instelling van een milieuzone bereikt worden? Waarom acht u milieuzones als maatregel hier wel of niet effectief / geschikt voor? <i>Zie ook navolgende vragen:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verminderen concentraties PM10 en NO2? (onderzocht)? ▪ Vermindering van het aantal blootgestelden? (onderzocht)? ▪ Leefbaarheid – geluid (onderzocht)? ▪ Verkeersveiligheid (onderzocht)? ▪ Congestiebestrijding - bereikbaarheid (onderzocht)? ▪ Etc.
3c	Geldt (vraag 3a+b) dat het hoofdoel doorslaggevend is, of zijn er ook andere motieven van belang geweest? Zo ja, waar blijkt dat uit?	
4.	Wat zijn de achterliggende factoren die van belang zijn geweest voor het instellen van een milieuzone in het algemeen en de inhoudelijke invulling / vormgeving van de zone in het bijzonder? Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kleur college B&W ▪ Actiegroepen ▪ Mondigheid burgers ▪ (Actuele) kwaliteit van de lucht ▪ Druk vanuit het bedrijfsleven ▪ Bewustwording (door b.v. media-aandacht) van het feit dat luchtkwaliteit erg belangrijk is ▪ Juridische factoren (houdbaarheid RvS) ▪ Beleidscultuur: interne samenwerking (of juist interne tegenwerking). Het is mode om eerst het plan te maken en dan milieuhygiënische aspecten erbij te betrekken ▪ Anders, namelijk... 	
5a	Past u naast de milieuzones nog andere maatregelen toe om de luchtkwaliteit te verbeteren? Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Routing ▪ Maatregelen aan eigen wagenpark ▪ distributiesysteem met detailhandel ▪ Eisen stellen aan OV / bussen bij concessieverlening OV? ▪ Parkeerbeleid? ▪ Tolheffing (zoals in Londen)? 	
5b	Welke maatregelen zijn uiteindelijk overwogen?	
5c	Waarom zijn overwogen maatregelen wel of niet doorgegaan?	
6.	Waarom neemt u deel aan het convenant (wat zijn volgens u de voordelen ervan)?	
7.	Wat zijn de voor- en nadelen van milieuzones?	
8.	In welke mate is de milieuzone een van de maatregelen die voor de salderingsbenadering wordt toegepast?	

Inhoudelijke aanpak

9.	Hoe wordt de milieuzone aangepakt qua vormgeving?	
9a	Waar zijn de grenzen gelegd? Waarom is begrenzing zo gelegd?	
9b	Hoe worden de effecten van de milieuzone	

	bepaald? Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Verminderen concentraties PM10 en NO2? (onderzocht)? ▪ Vermindering van het aantal blootgestelden? (onderzocht)? ▪ Leefbaarheid? (onderzocht)? ▪ Geluid (onderzocht)? ▪ Verkeersveiligheid (onderzocht)? ▪ Congestiebestrijding - bereikbaarheid (onderzocht)? ▪ Etc? 	
9c	Zijn er eventuele voordelen voor schone(re) voertuigen? Bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Over de busbaan rijden? ▪ Goedkoop / gratis parkeren? 	
9d	Worden er voor voertuigtypen die niet in het convenant zijn opgenomen, eveneens maatregelen genomen / overwogen.	
10a	Hoe wordt de milieuzone gehandhaafd?	
10b	Op welke gronden worden ontheffingen verleend?	
11a	Het convenant is opgesteld om enige uniformiteit te creëren in de vormgeving van de milieuzones. Zijn er naast de voorgeschreven aspecten, nog andere aspecten naar voren gekomen die wat jullie betreft uniform geregeld zouden moeten worden? Indien dat het geval is, kijken jullie dan over de gemeentegrens om ook voor zo'n aspect uniformiteit te creëren?	
11b	Heeft u in het verlengde van de voorgaande vraag (11a), nog aanbevelingen voor generieke aspecten binnen het Nederlandse luchtkwaliteitbeleid. Dus: welke zaken zouden voor alle gemeenten gelijk moeten zijn?	

Proces totstandkoming milieuzone

12a	Wie betreft u allemaal bij de opzet van de milieuzone (welke actoren / belanghebbenden)? Waarom betreft u wie wel / niet?	
12b	Wanneer betreft u wie en waarom?	
12c	Is er sprake van verzet / bezwaar? Zo ja door wie en waarom?	
13	In hoeverre is de komst van de zone en de inhoudelijke vormgeving / invulling ervan politiek bepaald? Dat wil zeggen komt de milieuzone juist door politieke ambities t.a.v. luchtkwaliteit?	

Aanbevelingen VROM

14	VROM heeft het convenant getrokken en zorgt ook voor verdere invulling (certificering roetfilters, labelingsysteem e.d.). Zou VROM naast dit nog andere ondersteuning kunnen / moeten bieden wat u betreft? Waar ligt en wat is de rol van VROM volgens u?	
----	--	--

Ik wil u hartelijk danken voor uw medewerking

BIJLAGE III; GEÏNTERVIEWDE GEMEENTELIJKE AMBTENAREN

Deze studie bestudeerd zeventien gemeenten in hun omgang met de salderingsbenadering en/of de instelling van een milieuzone. Sommige gemeenten zijn voor beide instrumenten benaderd. Hieronder volgt de lijst met de geïnterviewde gemeentelijke ambtenaren. Deze is uitgesplitst naar pilotprojecten, gemeenten die niet deelnemen aan de pilots, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering en gemeenten die een milieuzonering willen gaan toepassen.

Vijftal gemeentelijke deelnemers aan de pilotprojecten

Pilotgemeente en Pilotproject	Ambtenaar / ambtenaren
Amsterdam. Woningbouw A10-West	Dhr. Sebastiaan Jacobs
Deventer. Bedrijventerrein A1	Dhr. Hugo Sandorp en Dhr. Berend Hoekstra
's-Hertogenbosch. Parkeergarage Hekellaan	Dhr. Marc Pluijgers, Mw. Corianne Verberne en Dhr. Piet Hendriks
Rotterdam. Ontsluitingsweg Nesselande	Mw. Ine Jans
Utrecht. Stationsgebied	Dhr. Pieter van Sluijs

Viertal gemeenten die niet deelnemen aan de pilots, maar wel gebruik maken van de salderingsbenadering

Gemeente en project	Ambtenaar
Delft. Bestemmingsplan Spoorzone	Dhr. Marcel Bovy
Maastricht. Belvédère binnen de singels	Mw. Astrid Vermeulen
Nijmegen. Tweede Stadsbrug	Dhr. Fons Claessen
Tilburg. Noordwesttangent	Dhr. Hanno Frijns

Achttal gemeentelijke deelnemers aan het 'Convenant stimulering schone vrachtauto's en milieuzonering'

Convenantgemeente	Ambtenaar
Delft	Dhr. Marcel Bovy
Eindhoven	Dhr. Jan-Willem Hommes
Haarlem	Dhr. Marc Plantaz
's-Hertogenbosch	Dhr. Frits Staats
Nijmegen	Dhr. Fons Claessen
Rotterdam	Dhr. Robert Boshouwers
Tilburg	Dhr. Casper Rupert
Utrecht	Dhr. Mark Degenkamp