
Decentralisatie en Europees milieubeleid

Europees milieubeleid in stedelijke
omgeving

R.A.E. Martens

September 2008

Colofon

| | |
|-----------------------------|--|
| Titel | <i>Decentralisatie en Europees milieubeleid</i> |
| Subtitel | <i>Europees milieubeleid in stedelijke omgeving</i> |
| Inhoud | <i>Rapportage van het afstudeeronderzoek naar de werking van decentralisatie en Europees opgelegd milieubeleid</i> |
| Begeleidende partij: | <i>Rijksuniversiteit Groningen Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Postbus 800 9700 AV Groningen Telefoon: 050 - 363 3895 / 3896 / 3897 Internet: www.rug.nl</i> |
| Auteur: | <i>R.A.E. Martens</i> |
| Begeleider: | <i>Drs. C. (Christian) Zuidema (Rijksuniversiteit Groningen)</i> |
| Omvang: | <i>80 pagina's (excl. Titelpagina en bijlagen)</i> |
| Plaats: | <i>Groningen</i> |
| Datum: | <i>september 2008</i> |

Voorwoord

Het voorliggende rapport is het resultaat van een studie naar de doorwerking van Europees milieubeleid op de lokale bestuurspraktijk in Nederland. Dit rapport vormt de afsluiting van mijn studie Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Aanvankelijk, met het opzetten van het onderzoek, ging het enigszins stroef. Echter, weldra kreeg ik meer overzicht op de te onderzoeken materie. De onderzoeksopzet is gedurende het onderzoek echter nog meerdere malen gewijzigd. 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 ruimtelijke opgaven en milieu dilemma's waar gemeenten zich voor geplaatst zien. Al deze interviews leverden veel informatie en inzichten op. Na deze interviews werd het vervolg van het onderzoek echt helder en dit heeft het verdere schrijven van het rapport versneld.

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. Met name dank voor mijn afstudeerbegeleider Christian Zuidema van de Rijksuniversiteit Groningen. Je interesse, enthousiasme en goede bereikbaarheid in combinatie met een kritische houding werkte zeer motiverend en verhelderend. Vanuit je eigen promotieonderzoek ben je bovendien goed op de hoogte van het Europese milieubeleid. Eveneens wil ik alle respondenten die bereid waren deel te nemen aan de interviews bedanken voor de geboden tijd, de interviews werkte zeer verhelderend en boden veel informatie.

Met het afronden van mijn 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, en voor de tijd die zij hebben genomen mijn conceptscriptie door te nemen en te voorzien van aan en opmerkingen.

Robbert Martens
September 2008

Samenvatting

In het Nederlandse milieubeleid is begin jaren negentig duidelijk geworden dat strakke milieu normering en zonerings als harde kaders niet altijd haalbaar waren. Economische en maatschappelijke ontwikkelingen werden te veel beperkt door deze eisen. De norm werd als beknellend ervaren (Spreeuwers, Zuidema en de Roo 2008). Een van de methoden om beleidsmatig een oplossing te bieden voor deze beknelling is decentralisatie. Decentraal kunnen maatregelen beter worden toegesneden op lokale voorkeuren en omstandigheden. Omgekeerd, vormen schaalvoordelen en externe effecten motieven voor centralisatie (SER 2006). Het proces van decentralisaties vertaalt zich voor het Nederlandse milieubeleid in een groeiende beleidsuitwerking op lokaal niveau (Vrom 2001). De decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid speelt tijdens een centralisatie van milieu regelgeving door de groeiende rol van Europees milieubeleid op de Nederlandse situatie. Dit resulteert in een mogelijk spanningsveld. Mede doordat de strakke normen vanuit Europees milieubeleid moeilijk te verweven zijn met een deel van de lokaal geboden beleidsruimte. De vraag in hoeverre de Europese regelgeving een geschikt kader biedt voor een goede nationale/ lokale beleidsvoering wordt hierdoor relevant. De verplichtingen die voortkomen uit Europese richtlijnen kunnen als knellend worden ervaren.

De relatie tussen Europees en landelijk milieubeleid en zijn doorwerking op het stedelijke niveau, waarbij de aandacht uitgaat naar de werking van Europees beleid in de stedelijke context, in relatie tot de beschreven verschuiving in beleid, is een van de onderwerpen van dit onderzoek. Om tot een probleemstelling te kunnen komen, is er een hoofdvraag gedefinieerd, deze luidt als volgt:

“Op welke manier werkt Europees milieubeleid door in stedelijke beleidsvorming binnen een decentraal bestuursmodel?”

Het onderscheid tussen Europees en nationaal milieubeleid is lastig aan te geven doordat Europees milieubeleid via nationale regelgeving invulling krijgt op lokaal niveau. Daardoor is in het onderzoek met name gekeken naar een aantal thema's binnen milieubeleid waarbij de Europese regelgeving zeer duidelijk aanwezig is, te weten: luchtkwaliteitsbeleid, de Vogel en Habitat richtlijn en de Thematische strategie voor het stadsmilieu. Deze studie kent daarbij een viertal deelvragen, die in het vervolg van deze samenvatting uiteen worden gezet.

Centralisatie en decentralisatie

De groeiende lokale en Europese invloed op beleid komt voort uit processen van decentralisatie en centralisatie. Aan processen van decentralisatie ligt in veel gevallen een visie ten grondslag die uit gaat van het specifieke in planning. Situatie en actor afhankelijk worden oplossingen gezocht. Deze visie is zichtbaar in het streven van de landelijke overheid, om het milieubeleid meer en meer onderdeel te laten uitmaken van een integraal, regionaal en lokaal omgevingsbeleid. Een daarmee nauw samenhangend perspectief is de wens om centrale milieuregelgeving minder beklemmend voor de ruimtelijke en stedelijke ontwikkelingen te laten zijn.

Reden om tot internationale afstemming van beleid, centralisatie, over te gaan is er wanneer er sprake is van duidelijke voordelen van centralisatie. Voor milieubeleid spelen (grensoverschrijdende) externe effecten vaak een grote rol, hierdoor zijn de volgende motieven van belang:

1. Om onzekerheden over het beleid van andere landen, prisoner's dilemmas, weg te nemen die de ontwikkeling van een goed nationaal milieubeleid in de weg staan;
2. Om gezamenlijk effectieve instrumenten te ontwikkelen en technologische vernieuwingen te bevorderen;
3. Om mogelijke handelsversturende effecten te voorkomen.

Het Nederlandse milieubeleid bevindt zich op dit moment in een beleidsfase van decentralisatie en deregulering. Doordat de kwaliteit van de leefomgeving meer afhankelijk wordt gemaakt van regionale en lokale ambities, kunnen er regionaal en lokaal grotere verschillen ontstaan in milieukwaliteit en milieugerelateerde gezondheidsrisico's. De invloed van Europa daarentegen creëert een toename aan wet- en regelgeving door een gebrek aan uniformering in de verschillende landen. Hierdoor ontstaat een verkleining van lokale, regionale en nationale verschillen in milieukwaliteit en milieugerelateerde gezondheidsrisico's. Door de nationale decentralisatie van beleid tegenover de Europese centralisatie van beleid kan er een mogelijke spanning ontstaan. Deze mogelijke spanning wordt in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

Sturing en het lokale milieu

De tendens waarbij een centraal aangestuurde vorm van beleid verschuift naar een meer decentrale aanpak betekent een verschuiving in beleidsuitvoering. Bij de centrale aanpak was de norm jarenlang het instrument. Met de norm wordt gestreefd naar een maximaal te behalen resultaat (De Roo 2001). De normstellende beleidsaanpak is een veelvuldig gebruikte manier om milieubelastende activiteiten te scheiden van milieugevoelige gebieden. Het centrale en algemene aspect van de norm creëert eenduidige en gelijke milieu omstandigheden, de lokale context heeft hierop geen invloed (de Roo 2001). Het stelsel van centrale en generieke normen wordt langzaam vervangen door beleid met meer lokale beleidsvrijheden. Deze vrijheden moeten resulteren in verschuiving van doel maximalisatie naar proces optimalisatie. Het huidige beleid is gericht op meer samenhang in het ruimtelijk beleid en het milieubeleid, voornamelijk op het regionale en lokale schaalniveau. Decentralisatie en de verschuiving van de normatieve aanpak betekent voor de lokale overheid voor een aantal milieucompartimenten meer beleidsruimte. Doelstelling is de verbetering van de milieuprestaties door lokale kennis en mogelijkheden tot betere afstemming. Vanuit een streven naar lokaal toegesneden beleid, komt via decentralisatie lokale overheden meer beleidsruimte toe (Kamphorst 2006).

Het harde EU milieubeleid is nog zeer sectoraal van aard. De decentrale aanpak is daarentegen onder andere gericht op meer integratie van beleid. Deze verschillen in sectorale en integrale aanpak dragen bij aan een eventueel spanningsveld. Voor de beantwoording van de hoofdvraag worden drie beleidsthema's onderzocht. Binnen deze drie thema's is een duidelijke rol voor de lokale overheid weggelegd. De drie thema's zijn: luchtkwaliteitsbeleid, de Vogel en Habitat richtlijn en de Thematische strategie voor het stadsmilieu. Binnen deze drie beleidsvelden is een duidelijke relatie met Europese regelgeving.

Planningsbenaderingen en beleidsvrijheid

Door de verschuiving in beleid worden de aspecten draagvlakverwerking, maatwerk en begrijpbaarheid van beleid steeds belangrijker. Actoren worden meer betrokken en belangen worden lokaal en regionaal afgewogen. Om een afweegbare keuze te maken tussen centraal generiek beleid en gebiedsgericht beleid is een raamwerk voor planningsgericht handelen opgesteld, zoals te zien in figuur 1. Het raamwerk voor planningsgericht handelen kan

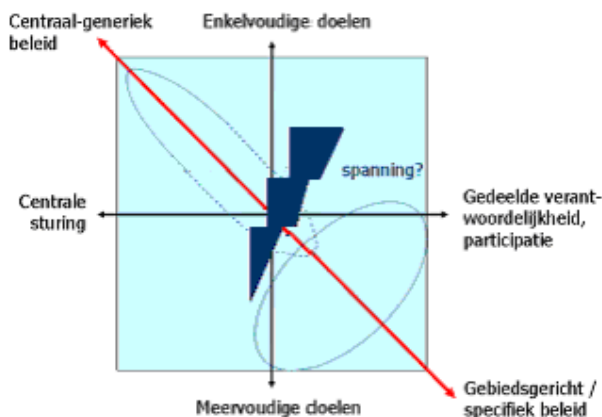
gemeenten helpen de voorliggende vraagstukken te karakteriseren en er een passende benadering bij te kiezen. Het spanningsveld tussen het milieubeleid en de andere belangen, zal door een passende benaderingswijze van milieubeleid (sterk) kunnen verminderen. Voor luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingswetgeving kan indien deze als gebiedsgericht beleid worden opgepakt, milieukwaliteit opgevat worden als een saldodoel. 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 bij ruimtelijke planontwikkeling, en kunnen ambities en lokale kansen voor een kwaliteitsverbetering op het milieuhygiënische vlak worden benut. Ten slotte kan het politiek en maatschappelijk draagvlak voor effectieve, maar pijnlijke maatregelen, zoals bijvoorbeeld het afsluiten van straten voor verkeer, vergroot worden.

In figuur 1 is het mogelijke spanningsveld tussen de aard van de wetgeving en de benaderingswijze van complexe ruimtelijke vraagstukken voor luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingswetgeving weergegeven. Om velerlei redenen is de natuurbeschermingswetgeving onoverzichtelijk geworden of gebleven. In figuur 1 zijn daarom de grenswaarden gestippeld getekend.

Natuurbeschermingswetgeving heeft een mogelijk groot spanningsveld met complexe ruimtelijke vraagstukken. Echter wanneer in de plannen vroegtijdig rekening wordt gehouden met deze wetgeving is dit niet noodzakelijk. Door de onduidelijkheid binnen de regelgeving is er toch sprake van een grote spanning. Deze onduidelijkheid beïnvloedt de complexe situaties door de combinatie van zeer ruime beschermingsbepalingen en zeer beperkte ontheffingsmogelijkheden. Hierdoor kunnen situaties ontstaan die uit het oogpunt van soortenbescherming, noch uit een sociaal economisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar lijken. Maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de problemen die zijn opgetreden, voorkomen hadden kunnen worden. Daarvoor is slechts bekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming noodzakelijk.

Binnen luchtkwaliteitsbeleid is door middel van het Blk 2005 meer ruimte gecreëerd voor onder meer een gebiedsgerichte benadering in het geval van complexe stedelijke vraagstukken. Saldo doelstellingen behoren weer tot de beleidsmogelijkheden. Hierna is op 15 november 2007 in de Wet milieubeheer een nieuw hoofdstuk opgenomen over luchtkwaliteit. Deze wijziging was nodig om te zorgen dat de Europese grenswaarden in Nederland worden gehaald en tegelijk projecten voldoende doorgang kunnen vinden. De optie van projectsaldering bestond al onder het Besluit Luchtkwaliteit 2005 en is onder de nieuwe wetgeving voortgezet. Echter een deel van de wetgeving is in afwachting van het NSL. De grenswaarden zijn in dit geval gestippeld, omdat nog niet zeker is hoe hier mee omgegaan zal worden in de toekomst. Bij deze grenswaarden ontstaat een matige spanning, door de grotere vrijheid ten opzichte van milieu ruimte conflicten door middel van een saldo benadering als voor het Blk 2005.

De thematische strategie geldt een matige spanning binnen het raamwerk van planningsgericht handelen. De strategie speelt rechtsonder in het raamwerk. Door de complexe aard van de milieuproblematiek van grote steden wordt er door middel van de



Figuur 1: Raamwerk voor planningsgericht handelen (gebaseerd op Zandvoort 2006 en de Roo 2001, 2004)

strategie meer integratie nagestreefd, zonder nieuwe normen. De intentie is meer maatwerk, dit omdat de diversiteit van de stedelijke gebieden en de bestaande verplichtingen oplossingen op maat noodzakelijk maken. Door deze complexe situatie worden nieuwe wettelijke verplichtingen als onwenselijk beschouwd. Door de inspanningsverplichting ontstaat er een geringe spanning, niet door wetgeving.

Ruimtelijke ontwikkelingen en milieubeleid

Het onderzoek naar de lokale aanpak van milieubeleid en de ruimtelijke gevolgen van milieubeleid heeft deels plaatsgevonden op basis van een zevental ruimtelijke ontwikkelingen. Verscheidene van deze ruimtelijke ontwikkelingen zijn grillig verlopen en hebben een grote bestuurlijke inspanning gevraagd. Deze grilligheid hangt samen met de dynamiek van het gedrag van actoren. Zolang actoren die een bijdrage moeten leveren aan het project niet kunnen scoren, bestaat de kans dat zij de besluitvorming blokkeren. Deze blokkades zijn het gevolg van tegenstrijdige belangen. De rol van schaalniveau op ruimtelijke ontwikkeling is met name zichtbaar in de democratische legitimiteit en de rol van de regio. De casus milieuzonering Breda laat zien dat regionale samenwerking de besluitvorming vereenvoudigt. De casus Maasvlakte 2 illustreert dat dit geen oplossing voor alle problemen is. Deelraden en belangengroepen kunnen, mede door hun korte lijn met lokale politieke partijen, besluitvorming over moeilijke projecten blokkeren. Verschuiving naar een hoger schaalniveau is niet per definitie een verkleining van de kans op bezwaar, wel kan het leiden tot een betere afstemming van beleid en als input voor lokale besluitvorming dienen. Moeizame besluitvorming is het gevolg van moeilijk verzoenbare doelen (Teisman 1995). Dit is echter een onuitwisbaar onderdeel van besluitvorming. Speelruimte ten opzichte van elkaar geeft de verscheidene doelen een kans. Zoals te zien bij de gekozen ruimtelijke projecten laat besluitvormende interactie zich maar beperkt door formele structuren leiden. De cases tonen wel aan dat betrokken partijen in toenemende mate uitspreken tot een interactieve aanpak te willen komen. Desondanks lijkt het directe eigenbelang het te winnen van het gemeenschappelijke belang. Een interactieve aanpak is geenszins een garantie voor een voorspoedig verloop van het project en de weg van juridisch bezwaar blijft mogelijk.

Botsingen in de doelstelling van milieubeleid tussen de EU en de Nederlandse overheid kan leiden tot een spanningsveld. Dit spanningsveld ontstaat bij natuurbeschermingswetgeving, in het Europese natuurbeleid ligt de focus zeer sterk op bescherming van soorten en gebieden. Dit is een duidelijk verschil met het Nederlandse natuurbeleid waarin de nadruk voornamelijk op de ontwikkeling van natuurgebieden ligt. Soortenbescherming krijgt buiten de Europees aangedragen wetgeving weinig aandacht. Dit kan een aanvulling op elkaar zijn maar ook zorgen voor extra obstakels voor ruimtelijke ontwikkeling.

Uit de cases komt naar voren dat de ontstane conflicten op het gebied van natuurbeschermingswetgeving vaak voortkomen door onbekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het niet tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming. De mogelijke conflicten tussen ruimtelijke ontwikkeling en luchtkwaliteitsbeleid lijken vooralsnog niet onoplosbaar. Door de versoepelde regelgeving van 15 november 2007 is een toetsing van concrete projecten direct aan de grenswaarden in Nederland een uitzondering. Doorwerking van de luchtkwaliteitseisen wordt vooral verzekerd door het opstellen en uitvoeren van een totaal programma van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit enerzijds en projecten met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit anderzijds.

De thematische strategie kan ruimtelijke ontwikkelingen door Europees milieubeleid beïnvloeden, echter uit de verschillende interviews met medewerkers van verschillende gemeenten uit diverse betrokken beleidsvelden zijn de geplande maatregelen van de thematische strategie nog niet te onderschrijven. Binnen de verschillende organisaties, als er

al bekendheid was met de strategie, was deze kennis niet verspreid maar sterk gebundeld. Het integrale aspect van de strategie en de betere voorlichting aan betrokken medewerkers lijkt onvoldoende uitgewerkt te zijn. Doordat deze strategie voornamelijk voor de lokale overheden speelt mag hier een grotere bekendheid en betrokkenheid verwacht worden.

Slagvaardigheid en decentralisatie

In de bestuurlijke context wordt onder slagvaardigheid van bestuur verstaan dat het bestuur tijdig en adequaat reageert op maatschappelijke verandering of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren (Fleurke e.a. 1997).

Decentralisatie en slagvaardigheid wordt vaak positief met elkaar in verband gebracht op basis van een drietal argumenten (Fleurke e.a. 1997):

1. De maatschappelijke kracht van de lokale overheid neemt toe doordat decentralisatie leidt tot de beschikking over nieuwe instrumenten en bevoegdheden of hulpbronnen;
2. Een verhoging in schaal van besluitvorming gaat vaak samen met het ontstaan van langdurige en onzekere trajecten. Voordat de gemeente tot beleidsvorming kan overgaan dient de bovenlokale besluitvorming te zijn afgerond. Wanneer het beleidsterrein onderhevig is aan snelle en frequente wijzigingen kan dit van invloed zijn op de slagvaardigheid;
3. De concentratie van taken, bevoegdheden en instrumenten in één bestuurlijke hand vergroot de slagvaardigheid door een verminderde afhankelijkheid van andere overheden. Hierdoor vermindert de kans dat de slagvaardigheid wordt beperkt door randvoorwaarden die voortvloeien uit de doelstellingen en prioriteiten die een hogere overheid in haar beleid legt.

Er zijn echter ook voorwaarden dan wel mogelijk belemmeringen voor slagvaardig optreden van lokaal bestuur, deze staan hieronder vermeld:

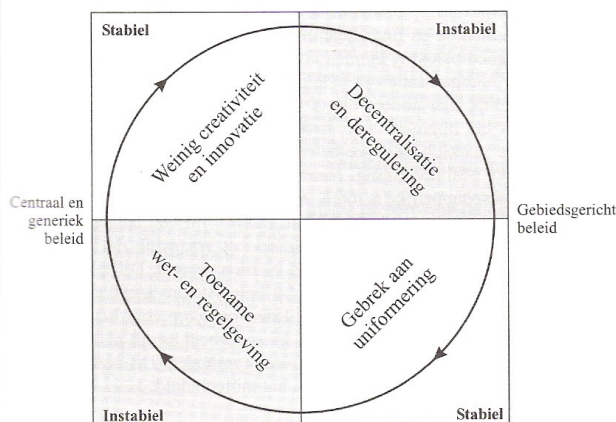
1. Horizontale coördinatie: Niet alleen de verhouding tussen lokale overheid en hogere overheden kan slagvaardig optreden belemmeren. Eveneens de verhouding tussen verschillende lokale overheden kan van invloed zijn op de slagvaardigheid. Dit risico doet zich voor als externe effecten de afweging beïnvloeden. Als de uitkomsten van beleidskeuzen mede afhankelijk zijn van keuzen die andere gemeenten maken.
2. Financieel klimaat: niet alleen beleidsruimte maar eveneens financiële middelen zijn vereist voor slagvaardig bestuur;
3. Slagvaardigheid en afhankelijkheid van andere instanties: afhankelijkheid van andere bestuurlijke dan wel private instanties gaat niet samen met slagvaardig optreden, de kans bestaat dat de inhoud van de besluitvorming niet samengaat met hetgeen besloten is voor de lokale problemen door anderen;
4. Planningsbenadering en decentralisatie: Een spanningsveld ontstaat door de neiging tot uniformiteit van beleid, anderzijds is er het verlangen tot autonomie van lokale overheden.

Een van de belangrijkste beoogde effecten van decentralisatie is door een verruiming van de zeggenschap van de lagere overheid, een betere afweging tussen maatschappelijke behoeften, belangen en prioriteiten mogelijk te maken. Hierbij spelen democratie en toegankelijkheid een rol. Door mandatering aan ambtelijke organisaties zijn er taken die geen politieke sturing meer krijgen, dit betreft met name politiek niet interessante onderwerpen en onbegrijpelijke onderwerpen. Voor de betrokkenheid van de politiek is de begrijpbaarheid van het beleid van invloed waarbij technische verantwoording van regels moet worden voorkomen. Politieke sturing is benodigd voor het vergroten van de democratische legitimiteit door middel van decentralisatie.

Conclusie en aanbevelingen

De toepassing van een aantal Europese milieuriichtlijnen, zoals de richtlijnen voor luchtkwaliteit en de Vogel en Habitatrichtlijn, hebben in Nederland veel stof doen opwaaien. Economische activiteiten ondervonden door de toepassing van deze regelingen in Nederland meer belemmeringen dan in andere landen, hoewel de milieukwaliteit in een aantal andere landen of regio's geenszins beter is dan in Nederland.

Hoewel de problemen tijdens ruimtelijke ontwikkelingen werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan in te zetten op zwakkere EU kwaliteitsnormen, is er binnen de cases gebleken dat de lokale



partijen ook niet altijd 'vrijuit' gaan in termen van schuld. De Nederlands

Figuur 2: Beleid cyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa (de Roo 2004: 21)

vertaling van het beleid is vaak de werkelijke oorzaak. De hoofdvraag luidt: 'op welke manier werkt Europees milieubeleid door in stedelijke beleidsvorming binnen een decentraal bestuursmodel'. Voor een antwoord op deze vraag wordt teruggegrepen op de figuren uit de vorige paragraaf. De beleid cyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa is van belang. Door de verschillende posities in deze cyclus van het nationale en Europese beleid treden er op het lokale niveau spanningen op. Deze spanningen ontstaan zoals gezegd niet door de haalbaarheid van de Europese regelgeving maar door de specifieke Nederlandse situatie. Het Nederlands bestuurlijk juridische systeem leidt tot een snelle en verstrekkende doorwerking van EG milieuregelgeving. Deze kenmerken, met name de koppeling van milieuregelgeving en RO regelgeving, de snelheid van de administratieve rechtsgang en een ruime toegang van de burger tot de rechter, zorgen ervoor dat de mogelijke problemen bij de uitvoering en toepassing van Europees milieubeleid en recht in de Nederlandse economische en geografische omstandigheden snel zichtbaar worden. De bestuurlijk juridische kenmerken én factoren als grote milieudruk, hoge bevolkingsdichtheid en deltaligging, zijn tezamen sterk bepalend voor de effecten van EU milieubeleid en recht. Dit wil niet zeggen dat de Nederlandse decentrale aanpak onverenigbaar is met de centrale Europese aanpak. De decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid blijft een mogelijke versterking van slagvaardig bestuur wanneer aan de geschetste voorwaarden uit de vorige paragraaf wordt voldaan. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in de Nederlandse situatie te kiezen voor het beter benutten van de speelruimte die de EG regelgeving biedt.

| | |
|--|-----|
| Colofon | I |
| Voorwoord | II |
| Samenvatting | III |
| | |
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Overheidsaanpak | 1 |
| 1.2 Onderzoeksgebied: Lokaal versus Europees belang | 2 |
| 1.3 Lokale beleidsontwikkeling en milieubeleid | 3 |
| 1.4 Probleem- en vraagstelling | 3 |
| 1.5 Afbakening | 5 |
| 1.6 Methode van onderzoek | 5 |
| 1.7 Leeswijzer | 6 |
| | |
| 2 Centralisatie en decentralisatie | 7 |
| 2.1 Decentralisatie aanleiding en context | 7 |
| 2.1.1 Aanleiding decentralisatie | 7 |
| 2.1.2 Decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid | 7 |
| 2.1.3 Externe integratie van het Nederlandse milieubeleid | 8 |
| 2.1.4 Subsidiariteit | 8 |
| 2.2 Decentralisatie lokaal toegesneden | 9 |
| 2.2.1 Welke vraagstukken decentraliseren? | 9 |
| 2.2.2 Democratische legitimering | 10 |
| 2.3 Centralisatie | 10 |
| 2.3.1 Europees milieubeleid en centralisatie | 10 |
| 2.3.2 Oorsprong Europees milieubeleid | 10 |
| 2.4 Visuele cirkel van decentralisatie | 11 |
| 2.5 Beleidsvrijheid en Europa | 12 |
| 2.5.1 Nederland in vergelijking met het buitenland | 12 |
| 2.5.2 Spanning met het EU beleid neemt toe | 13 |
| | |
| 3 Sturing en het lokale milieu | 14 |
| 3.1 Saldo en norm | 14 |
| 3.1.1 Ruimtelijke consequenties | 14 |
| 3.1.2 Saldo beleid | 15 |
| 3.2 Overheidsaanpak | 15 |
| 3.3 Milieubeheer | 17 |
| 3.3.1 Luchtkwaliteitsbeleid | 17 |
| 3.3.2 Ruimtelijke gevolgen van het luchtkwaliteitsbeleid | 18 |
| 3.3.3 Natuurbeschermingswetgeving | 19 |
| 3.3.4 Ruimtelijke gevolgen van natuurbeschermingswetgeving | 19 |
| 3.3.5 Thematische strategie voor het stadsmilieu | 20 |
| 3.4 Spanningsveld Europa en normvervaging | 21 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4 | Planningsbenaderingen en beleidsvrijheid..... | 23 |
| 4.1 | Milieu / ruimteconflicten..... | 23 |
| 4.2 | Benaderingen van planning..... | 24 |
| 4.2.1 | Doelgericht handelen..... | 24 |
| 4.2.2 | Beslissingsgericht handelen..... | 25 |
| 4.2.3 | Institutiegericht handelen..... | 26 |
| 4.2.4 | Interactie en beslissingsgericht handelen..... | 28 |
| 4.3 | Planningsgericht handelen..... | 28 |
| 4.3.1 | Raamwerk en effectiviteit..... | 29 |
| 4.3.2 | Complexiteit en planning..... | 30 |
| 4.4 | Grenswaarden, complexiteit en Europees beleid..... | 31 |
| 4.4.1 | Luchtkwaliteitsbeleid en het spanningsveld..... | 31 |
| 4.4.2 | Natuurbeschermingswetgeving..... | 32 |
| 4.4.3 | Thematische Strategie voor het Stadsmilieu..... | 33 |
| 4.4.4 | Gevolgen flexibelere benadering..... | 34 |
| 5 | Cases..... | 35 |
| 5.1 | Almere..... | 35 |
| 5.1.1 | Bedrijventerrein De Vaart IV..... | 36 |
| 5.1.2 | Proces verloop De Vaart IV..... | 36 |
| 5.1.3 | Toekomstvisie Markermeer en IJmeer..... | 37 |
| 5.2 | Breda..... | 39 |
| 5.2.1 | Uitbreidingswijk Teteringen..... | 39 |
| 5.2.2 | Regionale samenwerking..... | 40 |
| 5.3 | Ouder-Amstel..... | 41 |
| 5.3.1 | Woonontwikkeling Ouderkerk Zuid..... | 42 |
| 5.3.2 | Snelwegverbreding Schiphol-Amsterdam-Almere..... | 42 |
| 5.4 | Regio Rijnmond..... | 44 |
| 5.4.1 | Maasvlakte 2..... | 45 |
| 5.4.2 | Natuur ontwikkeling en compensatie..... | 45 |
| 5.4.3 | Aanpak van het proces..... | 46 |
| 5.4.4 | Effectiviteit, efficiëntie en communicatie..... | 48 |
| 5.5 | De vijf gemeenten als geheel..... | 48 |
| 5.5.1 | Randvoorwaarde of kwaliteitscriterium..... | 48 |
| 5.5.2 | Thematische strategie voor het stadsmilieu..... | 49 |
| 5.6 | Conclusie..... | 50 |
| 6. | Slagvaardigheid en efficiëntie van bestuur..... | 51 |
| 6.1 | Slagvaardigheid..... | 51 |
| 6.2 | Voorwaarden voor slagvaardig decentraal bestuur..... | 52 |
| 6.2.1 | Horizontale coördinatie..... | 52 |
| 6.2.2 | Slagvaardigheid en financieel klimaat..... | 52 |
| 6.2.3 | Slagvaardigheid en afhankelijkheid van andere instanties..... | 53 |
| 6.2.4 | De relatie tussen bestuurslagen: planningsbenadering en decentralisatie..... | 53 |
| 6.3 | Democratie en toegankelijkheid..... | 54 |
| 6.3.1 | Controle en democratie..... | 54 |

| | |
|--|----|
| 6.3.2 Machtsverhoudingen en drager van bevoegdheden..... | 55 |
| 6.3.3 Bureaupolitieke strijd..... | 56 |
| 6.4 Conclusie slagvaardigheid en efficiëntie | 57 |
| | |
| 7 Conclusie..... | 58 |
| 7.1 Inleiding | 58 |
| 7.2 Conclusie gekoppeld aan de verschillende deelvragen..... | 58 |
| 7.2.1 Deelvraag A..... | 58 |
| 7.2.2 Deelvraag B..... | 59 |
| 7.2.3 Deelvraag C1 | 60 |
| 7.2.4 Deelvraag C2 | 61 |
| 7.2.5 Deelvraag D..... | 63 |
| 7.3 Conclusie..... | 64 |
| 7.4 Aanbevelingen voor lokale milieudiensten | 64 |
| 7.4.1 Aanbevelingen voor lokale betrokken partijen:..... | 64 |
| 7.4.2 Aanbevelingen voor de nationale overheid: | 65 |
| | |
| Afkortingen | 66 |
| Literatuur | 66 |

1 Inleiding

Het ontstaan van het Nederlandse milieubeleid vindt plaats in de loop van de jaren zestig van de vorige eeuw. De nadelige milieueffecten van de wederopbouw en economische groei werden toen duidelijk. Tot de jaren tachtig was het beleid gericht op korte termijndoelen en concreet resultaat door grenzen te stellen aan negatieve effecten van menselijk handelen (de Roo 2001). Met de komst van het Directoraat-Generaal Milieuhygiëne in 1982 heeft het milieu een plaats in het Nederlandse overheidsbeleid verkregen. In het laatste decennium van de twintigste eeuw werd de centraal aangestuurde normatieve aanpak binnen het milieubeleid in toenemende mate losgelaten. Dit uit zich in een proces van decentralisatie waarbij de taakverdeling tussen rijksoverheid en gemeenten wordt herbezien (Kamphorst 2006).

Naast de trend van decentralisatie, speelt de steeds groter wordende invloed van Europa op het Nederlandse milieubeleid. Deze Europese invloed op het Nederlandse milieubeleid is niet altijd zichtbaar. De verplichtingen die uit Europese wet- en regelgeving voortkomen worden doorvertaald in het Nederlandse milieubeleid. Europees milieubeleid bestaat voornamelijk uit richtlijnen en verordeningen die harmonisatie van wet- en regelgeving nastreven (Kenniscentrum Europa decentraal 2008). Het mogelijke spanningsveld tussen de decentralisatie van het Nederlands milieubeleid en de groeiende invloed van het Europese milieubeleid is het onderwerp van deze studie.

1.1 Overheidsaanpak

In het Nederlandse milieubeleid is begin jaren negentig duidelijk geworden dat strakke milieu normering en zonerings als harde kaders niet altijd haalbaar waren. Economische en maatschappelijke ontwikkeling werden te veel beperkt door deze eisen. De norm werd als beknellend ervaren (Spreeuwers, Zuidema en de Roo 2008). Harde normen in combinatie met complexe ruimtelijke consequenties worden gehanteerd met als doel een hogere milieukwaliteit, maar de ruimtelijke kwaliteit staat hier los van. Complexe ruimtelijke situaties op het gebied van ruimtelijke ordening en milieukwaliteit zijn gebaat bij een flexibeler aanpak (de Roo 1993). Een van de methoden om flexibiliteit te creëren is decentralisatie van het milieubeleid. Decentraal kunnen maatregelen beter worden toegesneden op lokale voorkeuren en omstandigheden. Omgekeerd vormen schaalvoordelen en externe effecten motieven voor centralisatie (SER 2006). Het proces van decentralisatie binnen het milieubeleid past binnen de ommekeer in het denken vanaf de jaren negentig over overheid en overheidshandelen. Vormen van '(multilevel) governance' vervangen de oude overheidsstructuren. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de rol van de overheid worden herbezien. Dit uit zich ondermeer in het herbezien van de machtsverdeling tussen publieke en private partijen en tussen publieke partijen onderling (Bernard 2002). Het proces van decentralisaties vertaalt zich voor het Nederlandse milieubeleid in een groeiende beleidsuitwerking op lokaal niveau. De eigen handelingsdimensie van de lokale overheid wordt groter. Daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden om af te wijken van landelijke milieunormen ontstaan (Kamphorst 2006). Binnen het huidige Nederlandse milieubeleid worden de milieuproblemen opgepakt daar waar ze spelen. Het Rijk stelt in het NMP4 dat: *'...de lokale overheid vaak beter in staat is om aan de kwaliteit van de leefomgeving bij te dragen dan de rijksoverheid'* (Vrom 2001; 68).

Naast de voordelen van decentralisatie worden er ook kanttekeningen geplaatst bij dit proces. De Roo (2001) stelt dat lokale overheden onvoldoende strategisch milieu- of omgevingsbeleid kunnen ontwikkelen. Door de verschillen in wijze waarop gemeente het milieubeleid vorm geven ontstaan succesverhalen, maar ook tegenvallende resultaten zijn te verwachten.

Volgens het Milieu en natuurplanbureau (2004) is het ontbreken van een helder toetsingskader voor inhoud en proces een zwak punt van de huidige decentralisatie. Het ontbreken van een helder toetsingskader voor inhoud volgt uit het ontbreken van een consistente bestuurlijke visie van het rijk op het decentralisatieproces en op de eigen rol daarin. De rol van de lokale overheid kan eveneens een punt van bezwaar zijn. Door decentralisatie worden milieubelangen afweegbaar op lokaal niveau. Lokaal is er een grotere invloed op de belangenafweging, maar dikwijls ontbreekt bij lokale overheden de tijd, het geld en de expertise om deze afweging te maken of zelfs eigen milieubeleid te formuleren. (Zuidema 2006).

1.2 Onderzoeksgebied: Lokaal versus Europees belang

De geschetste tendens van decentralisatie binnen het Nederlandse milieubeleid speelt tijdens een centralisatie qua regelgeving door de groeiende rol van Europees milieubeleid. Een groot deel van het milieubeleid verloopt via het stellen van minimale kwaliteitseisen, die vooral door het Rijk worden vastgesteld, en waaraan decentrale overheden op basis van harde wettelijke kaders moeten voldoen. De Europese wetgeving binnen het Nederlandse milieubeleid is niet altijd zichtbaar maar wel van invloed op de wettelijke kaders. De EU stelt beleidsinhoudelijke kaders waarnaar het nationale beleid zich moet voegen. Leidend motief voor het ontstaan van Europees milieubeleid waren de versturende gevolgen van milieubeleid op internationale handel. De OESO heeft daarvoor de grondslag gelegd door aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw het beginsel 'de vervuiler betaalt' te formuleren (SER 2006). Buiten de economische motieven kan een goede internationale afstemming van milieubeleid de effectiviteit van beleid versterken wanneer sprake is van een grensoverschrijdend milieuprobleem, bijvoorbeeld het klimaatbeleid. Binnen het milieubeleid van de EU is in de loop der jaren meer aandacht naar natuur en duurzaamheid gegaan ten opzichte van versturende gevolgen van milieubeleid op internationale concurrentieverhoudingen en op de internationale handel (Barnes 1999).

Het geschetste proces van decentralisatie van het milieubeleid in Nederland en centralisatie vanuit de Europese unie, zie bijvoorbeeld ABRvS (2004, 1999 en 2004a), resulteert in een mogelijk spanningsveld mede doordat de strakke normen vanuit Europees milieubeleid moeilijk te verweven zijn met het loslaten van de norm in Nederlands beleid. De vraag in hoeverre de Europese regelgeving een geschikt kader biedt voor een goede nationale/ lokale beleidsvoering wordt hierdoor relevant. De verplichtingen die voortkomen uit Europese richtlijnen kunnen als knellend worden ervaren. Europese integratie is gebaseerd op reeksen verplichtingen en brengt kosten met zich mee. Kosten kunnen resulteren in een financieel resultaat maar ook afgenomen beleidsvrijheid is mogelijk (SER 2006).

Europees milieubeleid creëert mogelijk lastige situaties. De vraag rijst; draagt dit beleid bij aan een hogere kwaliteit in de EU en in Nederland? Voor milieu is dit zeker het geval bij grensoverschrijdende milieuproblemen, bijvoorbeeld het klimaatbeleid. De verhouding tussen kosten en baten van beleid is lastig aan te geven; mogelijk zou een andere vormgeving van de beleidsafstemming binnen de EU tot betere resultaten voor milieukwaliteit leiden. Deze studie richt zich echter niet op de Europese afstemming van beleid maar is gericht op de lokale situatie.

1.3 Lokale beleidsontwikkeling en milieubeleid

Het proces van decentralisatie binnen het Nederlandse milieubeleid past binnen de gedachte van de EU waar subsidiariteit, de voorkeur voor besluitvorming op het laagste niveau dat voor een bepaalde kwestie mogelijk is, leidend is binnen niveaubepaling voor besluitvorming. Dat er desondanks een mogelijk spanningsveld ontstaat is een van de aanleidingen van deze studie. In die deelreinen van het milieubeleid waar decentralisatie plaatsvindt, is het de lokale arena die in toenemende mate het effect van het beleid bepaalt. Dit onderzoek richt zich op de doorwerking van Europees milieubeleid binnen het stedelijke niveau doordat hier in toenemende mate het effect wordt bepaalt.

Decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid krijgt op het stedelijke niveau deels vorm door ontschotting van rijksmiddelen. Met als doel een grotere beleidsruimte voor gemeenten. Door ontschotting wil het Rijk het milieubeleid meer in de stedelijke ontwikkeling integreren (Kamphorst 2006). Ter bevordering van de integratie van milieubeleid in het stedelijke ontwikkelingsproces stelt het Rijk een aantal kaders die betrekking heeft op de rol van de milieudienst in de lokale afwegingsprocessen. Deze kaders hebben invloed op de subsidiemogelijkheden van de gemeente. Dit in tegenstelling tot het Europese beleid waarin een meer sectorale aanpak wordt gehanteerd. Voor de stedelijke milieubeleidsontwikkeling kunnen door de kaders van het milieubeleid onduidelijke situaties ontstaan. 5 februari 1998 vestigde de voormalige EU commissaris voor het milieu, Ritt Bjerregaard, de aandacht op de grote kloof tussen een sectorale verdeling en geïntegreerde beleidsdoelen:

‘We verdelen problemen in hapklare brokken, hetgeen de gevestigde verdeling weerspiegelt van competentie en verantwoordelijkheid van de aparte ministeries en departementen... . De burger verwacht van ons dat we zorgen voor schone lucht, schoon water, gezond voedsel en bescherming van dieren in het wild en het landschap om zo deze waarden voor de toekomst te behouden: dit is een breder geïntegreerde zienswijze... . Tot op heden hebben we weinig voortgang geboekt wanneer het gaat om het beleid en de besluitvorming zo aan te passen dat deze breder geïntegreerde zienswijze er deel van kan uitmaken’ (European Environment Agency 1998;2). De vraag reist of door decentralisatie van milieubeleid meer integratie van beleidsdoelen in een breder geïntegreerde zienswijze plaats vindt.

1.4 Probleem- en vraagstelling

In de vorige paragrafen zijn enkele tendensen binnen het Nederlandse milieubeleid beschreven. De relatie tussen Europees en landelijk milieubeleid en de doorwerking van dit beleid en de relatie op het stedelijke niveau, is een van de onderwerpen van dit onderzoek. De aandacht binnen dit onderwerp gaat uit naar de werking van Europees milieubeleid in de stedelijke context, in relatie tot de beschreven verschuiving in beleid. Ook de beleidsintentie binnen de lokale beleidsontwikkeling wordt onderzocht, worden de normen gehanteerd of wordt waar mogelijk meer gedaan en hoe verhoudt zich dit tot de lokale belangenafweging? Om tot een probleemstelling te kunnen komen, is er een hoofdvraag gedefinieerd, deze luidt als volgt:

“Op welke manier werkt Europees milieubeleid door in stedelijke beleidsvorming binnen een decentraal bestuursmodel?”

Hieruit zijn een aantal deelvragen te destilleren omtrent verschillende bestaande beleidsconcepten, de verschillende visies hierop en de doorwerking hiervan op lokaal beleid. Allereerst zal er onderzoek gedaan worden naar de verschillende visies op centralisatie en decentralisatie. In *hoofdstuk twee* zal de volgende deelvraag aan bod komen:

- Wat is decentralisatie en centralisatie van beleid en wat zijn de motieven voor deze beleidsprocessen in het Nederlandse milieubeleid?

De verschillende vormen van beleid en sturing, met als extremen norm dan wel saldo beleid¹, komen aan bod. In *hoofdstuk drie* wordt eveneens aandacht besteed aan de vertaling van Europees beleid in Nationaal beleid. Dit gebeurt door middel van drie beleidsvelden die de lokale betekenis van Europees beleid inzichtelijk maken. *Hoofdstuk drie* wordt geschreven op basis van de volgende deelvraag:

- Welke verschuiving in de beleidsaanpak van milieu/ruimteconflicten² vindt er plaats in het Nederlandse milieubeleid?

In *hoofdstuk vier* zullen de verschillende vormen van beleid en sturing verder worden uitgewerkt. De rol die complexiteit speelt tijdens de beleidsontwikkeling en implementatie komt aan bod en de vraag welke invloed complexiteit heeft op de planningsbenadering speelt een rol. De Europese invloed op verschillende planningsbenaderingen wordt eveneens bekeken. *Hoofdstuk vier* wordt geschreven op basis van de volgende deelvraag:

- Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid?

Deze vraag wordt eveneens uitgewerkt op basis van een zeven tal cases. Voor deze cases wordt bekeken wat de uiteindelijke invloed van Europees milieubeleid is op ruimtelijke ontwikkelingen. In *hoofdstuk vijf* wordt hierdoor verder gegaan op de vorige deelvraag.

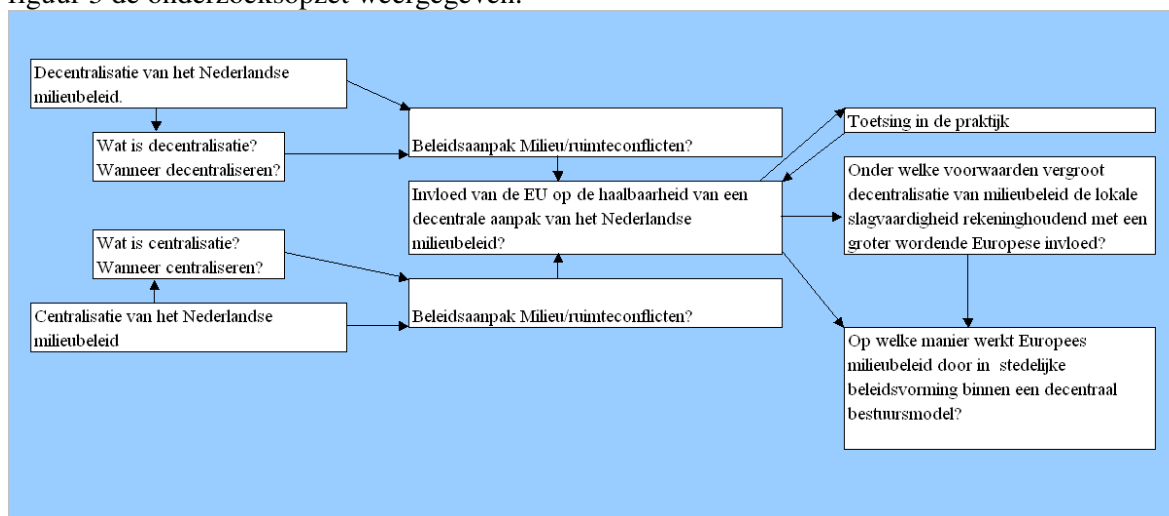
In *hoofdstuk zes* wordt bekeken in hoeverre en onder welke condities decentralisatie het vermogen van gemeenten vergroot om aan lokale beleidsproblemen een effectieve invulling te geven. De verschillende mogelijke condities en voorwaarden bij decentralisatie komen aan bod. *Hoofdstuk zes* wordt geschreven op basis van de volgende deelvraag:

- Onder welke voorwaarden vergroot decentralisatie van milieubeleid de lokale slagvaardigheid rekeninghoudend met een groter wordende Europese invloed?

¹ Met norm dan wel saldo beleid wordt beleid bedoeld met strikte milieunormen of beleid met meer vrijheden. De betekenis van beide begrippen wordt in *hoofdstuk drie* verder uitgewerkt.

² Met milieu/ruimteconflicten worden vraagstukken aangeduid, “waarbij niet alleen sprake is van ruimtelijke consequenties als gevolg van kaderstellend milieubeleid, maar waarbij sprake is van een wederzijdse beïnvloeding van milieu- en ruimtelijk beleid voor specifieke en concrete situaties” (de Roo 2001;7). Milieu/ruimteconflicten zijn vraagstukken met verschillende conflicten tussen milieuhygiënische kwaliteit en de ruimtelijke inrichting.

In het laatste hoofdstuk, *hoofdstuk zeven*, zullen de antwoorden op de verschillende deelvragen kort worden herhaald waarna conclusies worden getrokken met betrekking tot de hoofdvraag. Om de onderlinge relatie van de verschillende deelvragen te verduidelijken is in figuur 3 de onderzoeksopzet weergegeven.



Figuur 3: Onderzoeksopzet

1.5 Afbakening

Het onderscheid tussen Europees en nationaal milieubeleid is lastig aan te geven doordat Europees milieubeleid via nationale regelgeving invulling krijgt. Daardoor is in het onderzoek met name gekeken naar een aantal thema's binnen milieubeleid waarbij de Europese rol en invulling zeer duidelijk zichtbaar is. Onderstaand zijn de gekozen thema's met een korte motivatie.

- Luchtkwaliteitsbeleid: dit beleid wordt sterk centraal aangestuurd en is kaderstellend en generiek van aard. Dit beleid is veelvuldig in het nieuws geweest in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen;
- Vogel en Habitat richtlijn: dit beleid heeft een duidelijke Europese component en is eveneens veelvuldig in het nieuws geweest in relatie tot ruimtelijke ontwikkelingen;
- Thematische strategie voor het stadsmilieu: directe poging tot Europese beïnvloeding van lokaal beleid bij met name grote gemeenten.

1.6 Methode van onderzoek

Dit onderzoek betreft een combinatie van literatuuronderzoek, bureauonderzoek alsmede veldwerk. Het literatuuronderzoek biedt inzicht in de huidige theoretische kennis op het gebied van decentralisatie en centralisatie en de relatie hiervan met milieu/ruimteconflicten. Daarnaast schetst het veranderingen in het bestuurlijke kader waarbinnen dit vraagstuk speelt. Voorts wordt een 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.

Door middel van bureauonderzoek wordt in dit onderzoek inzicht verkregen in de huidige beleidspraktijk. Bureauonderzoek betreft de bestudering van onder meer de huidige vigerende wet- en regelgeving, beleidsnota's, milieubeleidsplannen, bestemmingsplannen, stukken van de Eerste en Tweede Kamer, milieu effect rapportages en beleidsevaluaties. Het bureauonderzoek wordt gebruikt om duidelijkheid te verschaffen omtrent het lokale

keuzeprocess in planningsbenaderingen in de praktijk. Door middel van interviews wordt op het bureauonderzoek een reflectie verkregen. De combinatie van bureauonderzoek en interviews heeft geleid tot het gebruik van een aantal ruimtelijke ontwikkelingen als case. Eveneens is de bekendheid met de thematische strategie onderzocht. Binnen de gekozen gemeenten³ is getracht om de interviews plaats te laten vinden met gemeentelijke overheidsambtenaren waarvoor de thema's luchtkwaliteit dan wel natuurbeschermingswetgeving de dagelijkse beleidspraktijk vormen. Er is gekozen om ambtenaren te interviewen omdat deze dagelijks met milieubeleid te maken hebben. Waarbij zij de mogelijke gevolgen van Europees beleid binnen de lokale context kunnen plaatsen in relatie tot de spelende ruimtelijke ontwikkelingen.

1.7 Leeswijzer

Deze studie is verdeeld door de vier genoemde deelvragen, waarbij de *hoofdstukken 2, 3 en 4* het theoretisch kader vormen. *Hoofdstuk 5*, vormt de praktijkverkenning en *hoofdstuk 6* is een reflectie van de praktijkverkenning op het theoretische kader en in *hoofdstuk 7* volgt de conclusie.

In *hoofdstuk 2* wordt ingegaan op het milieubeleid in Nederland en de daarin optredende veranderingen. Motieven en redenen tot deze veranderingen komen aan bod. In *Hoofdstuk 3* wordt ingegaan op de beleidsmatige vertaling van deze verandering. In *hoofdstuk 4* wordt, in aansluiting op het beschreven proces van een veranderd milieubeleid in Nederland, in *hoofdstuk 2 en 3*, een andere benaderingswijze van ruimtelijke vraagstukken voorgesteld.

Hoofdstuk 5 vormt het empirisch gedeelte van de studie. Via interviews met gemeentelijke (milieu)ambtenaren heeft er een praktijkverkenning plaatsgevonden. Deze praktijkverkenning is uitgewerkt in een zevental cases waarbij bureauonderzoek voor een versterking van de cases heeft gezorgd.

In *hoofdstuk 6* wordt een reflectie gegeven op de verandering in het milieubeleid en worden voorwaarden bij deze beleidsverandering geplaatst. *Hoofdstuk 7*, ten slotte, geeft conclusies die gebaseerd zijn op de deelvragen en de hoofdvraag. Ook worden enkele aanbevelingen aangereikt voor beleidsmatig betrokken partijen bij milieubeleid.

³ De gemeenten die voor het onderzoek zijn geselecteerd, zijn geselecteerd op basis van een inventarisatie van de lokaal spelende thema's ten aanzien van milieubeleid. Er is gekozen voor gemeenten met gebiedsgericht beleid waarbij de gekozen thema's binnen de afbakening van milieubeleid spelen. De keuze tussen de verschillende gemeenten is gebaseerd op het type vraagstuk dat speelt. Er is gekozen voor een vraagstuk van groot openbaar belang, problematiek binnen een recent ontstane omgeving, grootstedelijke problematiek binnen een kleine kern, milieuproblematiek bij een uitbreidingswijk en het instellen van een milieuzone. De keuze voor een viertal gemeenten is ingegeven vanuit tijdsoverwegingen waarbij de genoemde vraagstukken aanbod komen binnen de vier geselecteerde gemeenten.

2 Centralisatie en decentralisatie

In dit hoofdstuk gaat het om veranderingsprocessen binnen beleid. Het gaat om de beleidsverandering als gevolg van een groei aan overheidsregels en overheidscontrole die niet wenselijk wordt geacht. Het idee daarbij is dat de regeldrift van met name de rijksoverheid in het verleden niet per definitie heeft geleid tot efficiënt beleid. De route van bestuurlijke vernieuwing loopt via een proces van decentralisatie en deregulering naar een grotere betrokkenheid van actoren, naar een heroverweging van de rol van de overheid. Eveneens wordt de groeiende rol van Europees beleid op het nationale beleid besproken en gezien als een bestuurlijk veranderingsproces. De centrale vraag in dit hoofdstuk is:

- Wat is decentralisatie en centralisatie van beleid en wat zijn de motieven voor deze beleidsprocessen in het Nederlandse milieubeleid?

In *paragraaf 2.1* wordt ingegaan op decentralisatie als drijvende kracht voor beleidsvernieuwing. *Paragraaf 2.2* gaat in op de lokale consequenties van decentralisatie. De tegenhanger van decentralisatie, centralisatie wordt in *paragraaf 2.3* uitgewerkt in relatie met de groeiende Europese invloed op milieubeleid. In *paragraaf 2.4* worden decentralisatie en centralisatie in een raamwerk geplaatst. Tot slot wordt in *paragraaf 2.5* het spanningsveld tussen deze twee bestuurskundige veranderingsprocessen beschreven.

2.1 Decentralisatie aanleiding en context

2.1.1 Aanleiding decentralisatie

Decentraliseren is het verschuiven van (een deel van) een bestuurstaak naar een relatief zelfstandige publieksrechtelijke instantie van algemeen bestuur. Aan processen van decentralisatie ligt in veel gevallen een visie ten grondslag die uit gaat van het specifieke in planning. Situatie en actor afhankelijk worden oplossingen gezocht. De visie achter centralisatie gaat uit van andere principes, deze principes gaan richting het modernisme en positivisme en gaan uit van de rede en wetenschappelijke kennis (Kamphorst 2006). Planningsmethoden binnen het positivisme en modernisme gaan uit van besluitvorming door middel van functioneel rationele technieken. Technische rationaliteit, objectiviteit en wetenschappelijke vooruitgang staan centraal (Allemendinger 2002). Hiërarchische planningsmethoden passen binnen dit denken. In reactie op deze planningsmethoden die min of meer ongeacht de contextuele omstandigheden worden toegepast, is een toenemende aandacht voor het specifiek in planning. Deze verschuiving kan gezien worden als een overgang van government naar (Multi-level) governance. Vormen van '(Multi-level) governance' vervangen de oude overheidsstructuren. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en de rol van de overheid worden herbezien. Dit uit zich ondermeer in het herbezien van de machtsverdeling tussen publieke en private partijen en tussen publieke partijen onderling (Bernard 2002). Centraal gestuurde hiërarchische organisaties, met de rijksoverheid als centrale actor, hebben plaatsgemaakt voor verschillende vormen van organisatie- en beleidsstructuren met een situatieafhankelijke hiërarchische structuur, waarin provinciale en lokale overheden meer beleidsruimte krijgen en marktpartijen meer zeggenschap. Decentralisatie kan, als onderdeel van deze verandering, worden opgevat als een bestuurskundige methode die het resultaat is van het deels verlaten van de centraal aangestuurde aanpak.

2.1.2 Decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid

In de context van het Nederlands milieubeleid is in de jaren negentig een aantal initiatieven ontplooid met betrekking tot decentralisatie van het milieubeleid. Deze initiatieven werden ingezet vanuit het streven naar op maat gesneden oplossingen (Kamphorst 2006). Deze doelstelling is zichtbaar in het streven van de landelijke overheid, om het milieubeleid meer

en meer onderdeel te laten uitmaken van een integraal regionaal en lokaal omgevingsbeleid. Een daarmee nauw samenhangend perspectief is de wens om centrale milieuregelgeving minder beklemmend voor de ruimtelijke en stedelijke ontwikkelingen te laten zijn.

Het milieu wordt binnen omgevingsbeleid een deelaspect van integraal beleid dat de gehele leefomgeving omvat. Decentralisatie en externe integratie zijn processen die moeilijk los van elkaar te zien zijn binnen het milieubeleid (Milieu en Natuurplanbureau 2004). Politieke motieven voor decentralisatie van milieubeleid zijn ook aanwezig, de relatie tussen burger en overheid kan met decentralisatie beïnvloed worden. Binnen centraal gestuurde beleidsvorming is de politieke betrokkenheid van de burger veelal laag (de Roo 2004). Decentralisatie zorgt er voor dat vraagstukken worden opgepakt op het niveau waar de resultaten zichtbaar zijn. Locatie- en situatiespecifiek beleid moet leiden tot maatwerk en lokaal draagvlak waarbij de burger meer betrokkenheid kan ervaren. Een ander politiek motief is een aantal ernstige problemen in het functioneren van de rijksoverheid te weten; verkokering, onvoldoende uitvoeringsgericht en gebrek aan maatwerk. Deze problemen in worden mogelijk opgelost door verplaatsing van de taakuitoefening naar het lokale niveau (Fleurke e.a. 1997).

2.1.3 Externe integratie van het Nederlandse milieubeleid

De beleidsterreinen milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening hebben een eigen ontstaansgeschiedenis, zijn anders georganiseerd en geïnstrumenteerd en hebben een eigen beleidscultuur (Milieu en Natuurplanbureau 2004). Milieu, water en natuur hebben vastgestelde doelen op rijksniveau. Voor de provinciale en gemeentelijke plannen zijn deze doelen belangrijke uitgangspunten. De ruimtelijke ordening werkt door tot op gemeentelijk niveau en resulteert deels in bestemmingsplannen. Een deel van het resultaat van de ruimtelijke ordening wordt op decentraal niveau in onderhandeling tussen overheden en andere actoren tot stand gebracht. Door deze decentrale aanpak ontbreken veelal harde doelen. Een van de doelen van decentralisatie is externe integratie van de verschillende beleidsvelden door integraal gebiedsgericht beleid. Externe integratie en integraal gebiedsgericht beleid wordt op provinciaal en lokaal niveau breed opgepakt. De nationale integratie blijft hier echter op achter en zorgt ervoor dat lokale en provinciale plannen moeten voldoen aan de wettelijke eisen van zowel de Wet op de ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer, Wet op de waterhuishouding als de Planwet Verkeer en Vervoer. De randvoorwaarden van deze plannen zijn zo strak dat op een lager bestuurskundig niveau de beleidsruimte zeer beperkt is (de Roo 2004).

2.1.4 Subsidiariteit

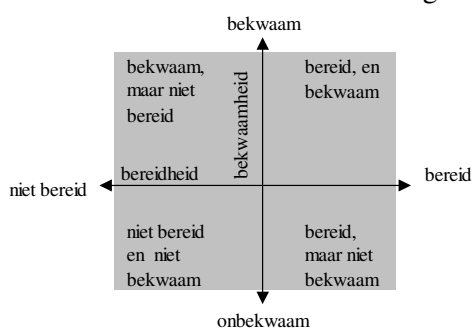
De uitwerking van decentralisatie in Nederland sluit aan op de visie van subsidiariteit. Dit houdt in dat besluitvorming en verantwoordelijkheden door worden geschoven tot het laagst mogelijke niveau waarop deze ter hand kunnen worden genomen. Deze visie, die een centrale rol speelt in besluitvorming binnen Europa, was bedoeld om de zelfstandige rol van nationale overheden bij nationale, regionale en lokale aangelegenheden te garanderen. Dit had als doel eventuele bezwaren tegen vergaande samenwerking weg te nemen (de Roo 2004).

De doelstelling van subsidiariteit binnen Europa gaat niet altijd op voor lokale en regionale overheden. Waar de nationale overheden van Brussel min of meer de garantie wensten dat hun zelfstandigheid voor een groot aantal zaken gegarandeerd zou worden, is het binnen het Nederlandse beleid mogelijk dat regionale en lokale overheden geen interesse hebben in vergaande invloed op het beleid. Lagere overheden zijn niet altijd bereid nieuwe taken te aanvaarden, wanneer de middelen om deze taken uit te voeren niet toereikend zijn (Schrijver 1990). Eveneens is het mogelijk dat decentralisatie onwenselijk is vanuit een bestuurlijk perspectief. Wanneer het om veel voorkomende vraagstukken gaat waarbij meerdere

gemeenten dezelfde problemen tegen komen is een rol voor de rijksoverheid weggelegd. Deze rol hoeft niet dwingend te zijn maar wel richtinggevend (de Roo 2004).

2.2 Decentralisatie lokaal toegesneden

Decentralisatie in Nederland is grotendeels een eenzijdige keuze van de rijksoverheid om de bestuurlijke situatie te herbezien. De bereidheid en wenselijkheid van en voor de lagere overheidsniveaus wordt niet mee genomen in de besluitvorming over decentralisatie (Geelhoed 1983). De bereidheid van een gemeente ten opzichte van de bekwaamheid van een gemeente over de gedecentraliseerde bestuurstaken vertelt iets over de effectiviteit van decentralisatie (CEA 1998). Decentralisatie heeft pas zin wanneer de kennis bij niet bekwaame gemeenten is aangevuld, wanneer zij wel bereid zijn tot beleidsinvulling dan wel bereidheid is gecreëerd. Uit figuur 4 is op te maken dat bij decentralisatie vooraf draagvlak bij de betrokkenen dient te worden verkregen en dat voldoende bekwaamheid aanwezig dient te zijn.



Figuur 4: De bereidheid en bekwaamheid van Partijen (CEA 1998)

2.2.1 Welke vraagstukken decentraliseren?

Decentraliseren is het verschuiven van (een deel van) een bestuurstaak aan een relatief zelfstandige publieksrechtelijke instantie van algemeen bestuur. Maatschappelijke vraagstukken kunnen, op een lager dan wel op het laagst mogelijke bestuurlijk niveau, een unieke situatieafhankelijke lokale uitwerking verkrijgen. Het verschuiven van een centraal bestuurlijke en generieke bestuursaanpak naar een meer inhoudelijk gebiedsgerichte aanpak is niet altijd zinvol. Niet ieder vraagstuk leent zich voor een unieke aanpak. De afweging wanneer een unieke aanpak zinvol is kan worden gemaakt op basis van de lokale dan wel regionale context en hiermee verweven vraagstukken. Volgens de Roo (2001) is het wenselijk de mate van complexiteit van een maatschappelijk vraagstuk leidend te maken in de vragen hoe en waar het vraagstuk op te pakken. De mate van complexiteit van een vraagstuk wordt grotendeels bepaald door de regionale en lokale context van het vraagstuk. De veelvuldig voorkomende relatief eenvoudige beleidsvraagstukken vragen om een meer generieke aanpak, hierbij leidt decentralisatie tot situaties waarbij opnieuw het wiel wordt uitgevonden. Voor de situatie waar de regionale dan wel lokale context echter van grote invloed is op het vraagstuk is de rol van de rijksoverheid beperkt. De mate van complexiteit van het vraagstuk dient leidend te zijn in de vraag waar het zinvol is om te decentraliseren. In *paragraaf 4.3* wordt deze stelling verder uitgewerkt.

2.2.2 Democratische legitimering

Om de legitimatie van de democratie te versterken, wordt vaak verwezen naar een groter wordende rol van de burger. De politieke besluitvorming nu, is te veel verschoven van het openbare debat tussen regering en parlement naar een ondoorzichtige bureaucratie van departementen, zelfstandige bestuursorganen en adviesorganen. Een van de politieke motieven voor decentralisatie is; dat het bestuur zo dicht mogelijk bij de burger moet staan en dat de bestuurlijke besluitvorming hierdoor transparanter van aard is. Dit kan echter resulteren in besluitvorming over belangrijke beleidsterreinen, Ruimtelijke Ordening, Volkshuisvesting, Economie en Verkeer en Vervoer, voor een groot deel van de bevolking door een niet democratisch gekozen orgaan. Decentralisatie naar een democratisch gekozen orgaan kan resulteren in een hogere democratische legitimiteit en hiermee als een verantwoording van de bestuurlijke keuze tot decentralisatie gezien worden. Wanneer dit niet gebeurt moeten de bestuurders van een niet democratisch gekozen bestuur, bijvoorbeeld de dagelijkse bestuurder van een plusregio, zichzelf controleren vanuit hun gemeentelijke bestuursrol (Visser en Nagel 2005). In de volgende paragraaf wordt centralisatie besproken. Centralisatie is de verenging van (een deel van) bestuurstaken van algemeen bestuur in één orgaan. Dit proces kan resulteren in een democratisch lastig te verantwoorden proces door de teruglopende opkomst bij Europese verkiezingen.

2.3 Centralisatie

2.3.1 Europees milieubeleid en centralisatie

Een mogelijke reden om tot internationale afstemming van beleid over te gaan zijn de mogelijke voordelen van centralisatie. Toegespitst op het milieubeleid kan een goede internationale afstemming de kosteneffectiviteit van milieubeleid versterken. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een grensoverschrijdend milieuprobleem. Dat geldt in het bijzonder als het gaat om een collectief goed op continentale of mondiale schaal. Maar ook bij het aanpakken van milieuproblemen van lokale aard die gemeenschappelijk zijn voor een groep landen, kan internationale afstemming nuttig zijn, en wel om verschillende redenen (Oosterhuis en Grijp 2003):

1. Om onzekerheden over het beleid van andere landen, prisoner's dilemmas, weg te nemen die de ontwikkeling van een goed nationaal milieubeleid in de weg staan;
2. Om gezamenlijk effectieve instrumenten te ontwikkelen en technologische vernieuwingen te bevorderen;
3. Om mogelijke handelsverstoringen te voorkomen.

2.3.2 Oorsprong Europees milieubeleid

In het Verdrag van Rome uit 1957, het verdrag ter oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), werden geen artikelen gewijd aan milieubescherming. Tot 1973 had de EU geen gemeenschappelijk milieubeleid. Er was wel beleid met betrekking tot het milieu maar dat beleid had als taak om de onbelemmerde werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren (Barnes 1999). De OESO heeft door aan het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw het beginsel 'de vervuiler betaalt' te formuleren (SER 2006) een van de principes van het Europese milieubeleid vastgesteld. Verstoringen van het milieubeleid op internationale handel was het leidende motief voor het ontstaan van Europees milieubeleid, maar de EU is meer dan een interne markt. Zij is ook een rechtsgemeenschap en rechtsorde die bescherming biedt aan verschillende waarden en belangen. Mede door dit besef werd dit principe omarmd. Binnen het milieubeleid van de EU is in de loop der jaren meer aandacht naar natuur en duurzaamheid gegaan ten opzichte van verstoringen van milieubeleid op internationale concurrentieverhoudingen en van verstoringen op de internationale

handel (Barnes 1999). In 1973 werd een Milieu Actie Programma gepubliceerd, welke de koers uitzette met het principe de vervuiler betaald. De volgende acties werden voorgesteld:

1. Vervuiling en hinder te verminderen;
2. Het natuurlijke en stedelijke milieu te verbeteren;
3. De problemen aan te pakken die veroorzaakt werden door de uitputting van bepaalde natuurlijke hulpbronnen;
4. De bewustwording en voorlichting ten aanzien van milieuproblemen te bevorderen.

Dit zou grotendeels moeten gebeuren door middel van wetgeving. Inmiddels zijn er zes Milieu Actieprogramma's uitgebracht (Oosterhuis en Grijp 2003) die van grote invloed zijn op het Nederlandse milieubeleid, zie *paragraaf 3.3*. De invloed van het Europese milieubeleid op de afzonderlijke lidstaten leidt tot uniformering van beleid. Dit sluit aan op de doelstelling om de onbelemmerde werking van de gemeenschappelijke markt te verzekeren. De groter wordende invloed van het Europese beleid op nationaal milieubeleid leidt tot centralisatie binnen het Nederlandse milieubeleid. Hierdoor worden alleen de Europese motieven bij het opstellen van generiek milieubeleid besproken als motieven tot centralisatie van beleid.

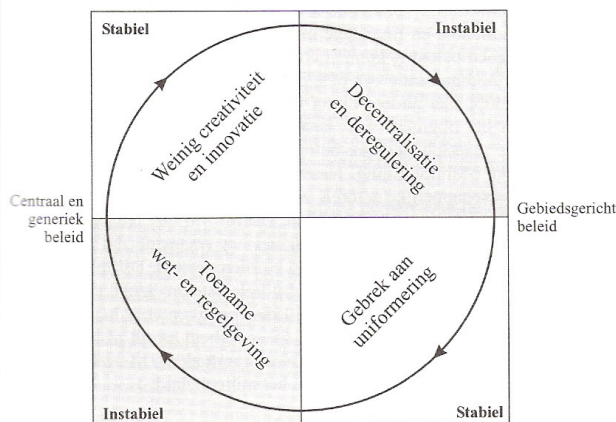
Box 1.1 Centralisatie en EU

De groter wordende invloed van het Europese beleid op nationaal milieubeleid leidt tot centralisatie van beleid. Dit is zichtbaar in bijvoorbeeld het Nederlandse luchtkwaliteitsbeleid. De regels voor luchtkwaliteit vloeien direct voort uit richtlijnen die de Europese Unie heeft vastgesteld. Deze richtlijnen bestaan uit de in 1996 vastgestelde Kaderrichtlijn luchtkwaliteit en de daarop gebaseerde uitvoeringsrichtlijnen, veelal dochterrichtlijnen genoemd VROM (2007a).

2.4 Visuele cirkel van decentralisatie

De huidige decentralisatie van (milieu) beleid in Nederland is niet onverwacht. Na een periode van centralisatie volgt doorgaans een periode van decentralisatie (de Roo 2004). Centrale sturing past binnen de principes van het modernisme en positivisme en gaat uit van de rede en wetenschappelijke kennis (Kamphorst 2006). Technische rationaliteit, objectiviteit en wetenschappelijke vooruitgang staan centraal (Allemendinger 2002). Hiërarchische planningsmethoden passen binnen dit denken. Centralisatie leidt tot eenduidige oplossingen waar de lokale overheid veelal een uitvoerende taak heeft. De verschillende visies en handelingswijzen die passen bij de regionale context worden niet ontwikkeld doordat hier geen ruimte voor is. Wanneer het besef op verschillende bestuursniveaus ontstaat dat door de centralisatie kansen onbenut blijven is er plaats voor decentralisatie, zie figuur 5. Creativiteit en innovatie zijn hierbij belangrijke inhoudelijke aspecten voor het beleid. Hierdoor ontstaat beleid wat meer verweven is met de lokale context. Dit kan leiden tot een proces van centralisatie en uniformering doordat er bij het integrale gebiedsgerichte beleid steeds sprake is van een belangenafweging.

Het Nederlandse milieubeleid bevindt zich op dit moment in het gebied van decentralisatie en deregulering. Hierbij



Figuur 5: Beleid cyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa (de Roo 2004; 21)

bestaat de kans dat de milieukwaliteit het in de praktijk bij de afweging op regionaal en lokaal niveau onbedoeld aflegt tegen

politieke en economisch krachtiger belangen. Doordat de kwaliteit van de leefomgeving meer afhankelijk wordt van regionale en lokale ambities, kunnen er regionaal en lokaal grotere verschillen ontstaan in milieukwaliteit en milieugerelateerde gezondheidsrisico's (VROM 2001). Deze regionale verschillen leiden dan tot een proces van centralisatie en uniformering. De invloed van Europa daarentegen creëert een toename aan wet- en regelgeving door een gebrek aan uniformering in de verschillende landen. Dit sluit aan op de oorsprong van het Europese milieubeleid. Het Nederlandse milieubeleid is te plaatsen rechtsboven in figuur 5, de rol van het Europese milieubeleid op Nederland is te zien in linksonder in figuur 5. De spanning in de lokale beleidsvoering die hierdoor kan ontstaan komt terug in de *hoofdstukken 3,4 en 5*.

2.5 Beleidsvrijheid en Europa

Nederland behoort tot de dichtstbevolkte landen van Europa. Daarmee is ook een hoge concentratie van economische activiteiten verbonden. Mede hierdoor lijdt Nederland onder een hoge milieudruk, net als andere landen ondervindt Nederland problemen door deze hoge milieudruk. Het dilemma dat speelt is dat Nederland de strenge EG normen nodig heeft om zelf te kunnen voldoen aan de normen (Rood e.a. 2005). Doordat een deel van de vervuiling niet in Nederland ontstaat maar wel in Nederland voor problemen zorgt. Ondanks de milieudruk wordt er nog steeds gebouwd langs snelwegen, drukke stedelijke wegen en binnen risicocontouren van industriële activiteiten en luchtvaart. Dit leidt ertoe dat meer mensen risico's lopen wat betreft externe veiligheid of gezondheid dan wanneer elders gebouwd zou worden. Intensief ruimtegebruik in een dichtbevolkt land als Nederland kan leiden tot situaties die niet stroken met Europese milieugrenswaarden. Intensief ruimtegebruik betekend vaak een concentratie van milieuproblemen in het stedelijke gebied. Door middel van het bieden van meer ruimte op lokaal niveau binnen bestaande bestuurlijke kaders, zoals Stad en Milieuprojecten, wordt getracht op lokaal niveau oplossingen te vinden voor dergelijke botsende belangen. Binnen de strikte systematiek van de EU grenswaarden kan een dergelijke oplossing alleen gerealiseerd worden met een lokale ontheffing (Milieu en Natuurplanbureau 2004).

2.5.1 Nederland in vergelijking met het buitenland

Naast de dichte concentratie aan economische activiteiten en bevolkingsdichtheid speelt ook de geografische ligging een rol. De geografische ligging in een delta van rivieren brengt een extra kwetsbaarheid voor milieuproblemen met een grensoverschrijdend karakter met zich mee. Deze ligging creëert ook veel vervoersbewegingen. Daarnaast heeft Nederland een specialisatie ontwikkeld in relatief energie intensieve takken van industrie. De intensieve veehouderij

| | Klimaat ²⁾ | Verzuring ³⁾ | Vermesting ⁴⁾ | Verwijdering ⁵⁾ | Verstoring ⁶⁾ |
|--------------------------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Nederland = 100 | | | | | |
| Milieudruk per km² | | | | | |
| Nederland | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| België | 75 | 93 | 61 | 144 | 77 |
| Denemarken | 25 | 43 | 53 | 26 | 35 |
| Duitsland | 44 | 39 | 37 | 264 | 47 |
| Frankrijk | 16 | 30 | 30 | 98 | 28 |
| Groot-Brittannië | 42 | 62 | 41 | 355 | 57 |
| Milieudruk per eenheid BBP | | | | | |
| Nederland | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| België | 116 | 144 | 94 | 233 | 118 |
| Denemarken | 76 | 133 | 161 | 80 | 106 |
| Duitsland | 94 | 83 | 79 | 561 | 99 |
| Frankrijk | 74 | 140 | 142 | 464 | 134 |
| Groot-Brittannië | 80 | 119 | 79 | 647 | 111 |

1) Landen met een milieudruk per km² die hoger is dan in Nederland en landen die minder efficiënt produceren dan Nederland, zijn vet gedrukt.
2) Broeikasgasemissies.
3) In zuur-equivalenten.
4) Mestgebruik (gebruik van kunstmest en de productie van dierlijke mest tezamen).
5) Gestort afval van (vooral) huishoudens.
6) Passagierskilometers.

Figuur 6: Nederland vergeleken met omliggende landen, op basis van de absolute omvang van de milieudruk per km² (Milieu en Natuurplanbureau 2004a; 17)

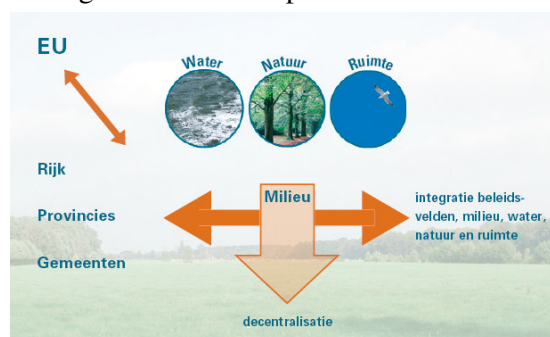
zorgt eveneens voor specifieke milieuproblemen (SER 2006). Wanneer de Nederlandse situatie vergeleken wordt binnen een internationale context scoort Nederland slechter dan de omliggende landen, zie figuur 6.

Op basis van de geschetste situatie is dit een te verwachten uitkomst, waarbij de verwachting over Europese milieugrenswaarden en intensief ruimtegebruik bevestigd wordt.

2.5.2 Spanning met het EU beleid neemt toe

Het aandeel niet geïmplementeerde Europese richtlijnen is in Nederland de afgelopen jaren sterk toegenomen. Nederland behoort hiermee tot de achterblijvers van Europa. Onvoldoende duidelijkheid over de speelruimte voor de nationale overheid en anderzijds onvoldoende zicht op de mogelijke maatschappelijke gevolgen van de implementatie zijn belangrijke oorzaken. De decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid creëert spanning met het Europese beleid. Dit door de onderlinge verschillen in beleidsintentie en aanpak. Het Nederlands milieubeleid is deels integraal en afweegbaar van aard. Het Europese milieubeleid is sectoraal, regulerend en afrekenbaar. De onderlinge verschillen in beleidsaanpak creëren een mogelijk spanningsveld (Milieu en Natuurplanbureau 2004). Dit mogelijke spanningsveld is zichtbaar in de lokale beleidsarena.

Milieu is een van de belangrijkste verbindingsstukken tussen Europees recht en decentrale overheden, met name gemeenten. Verantwoordelijkheden en uitvoeringsverplichtingen voor de implementatie van de richtlijnen over milieukwaliteit zijn grotendeels bij gemeenten ondergebracht en Europees recht kan de nationaal gepropageerde integrale aanpak frustreren,



Figuur 7: Schematische weergave van externe integratie en decentralisatie van milieubeleid en internationale afstemming (Milieu en Natuurplanbureau 2004a; 147)

zie figuur 7. Eventuele problemen door onjuiste of late implementatie manifesteren zich op gemeentelijk niveau. Voor belanghebbende, bewoners, bedrijven en anderen, zijn de EU normen een mogelijkheid om gemeentelijke plannen en vergunningen kritisch te beoordelen. Dit kan resulteren in het 'op slot' zetten van ruimtelijke ontwikkelingen door gerechtelijke uitspraken. Het mogelijke

spanningsveld tussen een in Nederland wenselijk geachte integrale gebiedsgerichte aanpak en sterk sectorale Europese aanpak kan voor problemen zorgen. Zo hebben

milieukwaliteitsnormen bijvoorbeeld consequenties voor het gebruik van de ruimte. De mogelijke spanning in de relatie tussen ruimtelijke plannen en milieukwaliteitsnormen komt in het volgende *twee hoofdstukken* uitgebreid aan bod.

3 Sturing en het lokale milieu

Milieubeleid verandert, de decentralisatie van het milieubeleid is onder andere ingezet om daar waar mogelijk lokaal kansen beter te benutten. Decentralisatie hangt sterk samen met de gekozen beleidsaanpak. In dit hoofdstuk komt de verandering in beleidsaanpak aan bod en spelen met name de mogelijke ruimtelijke consequenties van decentralisatie en centralisatie van beleid een rol. De centrale vraag binnen dit hoofdstuk is:

- Welke verandering in de beleidsaanpak van milieu/ruimteconflicten vindt er plaats in het Nederlandse milieubeleid?

In *paragraaf 3.1* wordt ingegaan op een veranderde kijk op de beleidsmatige aanpak van milieu/ruimteconflicten. Aangegeven wordt dat er een verschuiving in aanpak plaats vindt. *Paragraaf 3.2* gaat in op de verschillende milieubeleidsvelden waar deze verschuiving zichtbaar wordt. Deze beleidsvelden worden in *paragraaf 3.3* gespecificeerd tot een drietal beleidsvelden met een duidelijke Europese achtergrond. Het ontstaan van een spanningsveld tussen het Europese beleid en de Nederlands uitwerking hiervan, wordt tot slot in *paragraaf 3.4* behandeld.

3.1 Saldo en norm

In het vorige hoofdstuk is een tendens zichtbaar geworden waarbij een centraal aangestuurde vorm van beleid verschuift naar een meer decentrale aanpak. Bij de centrale aanpak was de norm jarenlang het instrument. 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 milieu normen 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). Het toepassen van normen is een gebruikelijke manier om milieubelastende activiteiten te scheiden van milieugevoelige gebieden. Centraal aangestuurde normering heeft sterke lokale effecten op de ruimtelijke ontwikkeling (de Roo 2001). Het centrale en algemene aspect van de norm creëert eenduidige en gelijke milieu omstandigheden zonder naar de lokale context te kijken (de Roo 2001).

3.1.1 Ruimtelijke consequenties

Ruimtelijk beleid en milieubeleid zijn beide gericht op de kwaliteit van de fysieke omgeving en beïnvloeden elkaar. Maar in het bijzonder het milieubeleid laat op dominante wijze haar invloed gelden. De wijze waarop milieuregelgeving en ruimtelijke planning elkaar beïnvloeden kwam ter discussie. Centraal aangestuurd beleid door middel van normen was niet langer onaantastbaar (de Roo 2001). Binnen de geschetste decentralisatie, zie *hoofdstuk 2*, past de verschuiving van technisch optimaal beleid naar beleid dat is gebaseerd op draagvlak. De uniforme norm wordt niet langer passend geacht bij complexe milieu/ruimteconflicten, waarbij contextuele factoren van belang worden geacht. Door het complexe karakter worden milieu/ruimteconflicten meer gezien als een onderdeel van een belangenafweging. Het karakter wordt minder eenduidig en voorspelbaar. Het milieu/ruimteconflict vormt dan één van de aspecten naast andere aspecten, zoals economische factoren (de Roo 2001). Het milieubelang mag niet los gelaten worden tezamen met de norm, maar dient onderdeel uit te gaan maken van de belangen afweging. De milieunorm verkrijgt hierdoor een ander karakter.

3.1.2 Saldo beleid

De geschetste verschuiving in het beleid resulteert in een ander karakter voor de generieke en kwantitatieve normstelling per milieuaspect. De nadruk zal verschuiven van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie, met inachtneming de decentralisatie van het milieubeleid (de Roo 2004). Hierbij is de uitgangspositie het streven naar een integrale milieu- of zelfs omgevingkwaliteit. Belang wordt gehecht aan beleidsontwikkeling waarin milieuaspecten nadrukkelijk als kwaliteitsbepalende elementen worden meegenomen in ruimtelijk planning (Zuidema 2006). De milieunorm wordt vertaald als de basiskwaliteit voor de lokale beleidsvoerders. Hiermee wordt het beleid kwalitatief 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 plaats vond als gevolg van de weerstand tegen het kaderstellende en kwantitatieve milieubeleid en de zoektocht naar meer integratie (de Roo 2004 en de Roo en Schwartz 2001). Door middel van normen wordt een vaststaand einddoel omschreven, te weten het maximale resultaat.

Tegenover het enkelvoudige, vaststaande einddoel kan de saldobenadering worden geplaatst deze twee benaderingen worden als twee uitersten gezien. De 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'*. Deze aanpak vervangt echter niet het enkelvoudige, vaststaande einddoel. De laatste jaren is deze aanpak deels gerealiseerd, door afwijking van de norm deels mogelijk te maken door middel van gebiedsgerelateerde normen en door in toenemende mate in termijnen van kwaliteit te denken en te handelen.

De beleidsaanpak van centrale en generieke normen wordt langzaam vervangen door beleid met meer vrijheden. Deze vrijheden moeten resulteren in een verschuiving van doel maximalisatie naar proces optimalisatie. Dit resulteert in beleid waarbij optimaal gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden die voor handen zijn. Pas in het verlengde hiervan is het optimaliseren van doelen aan de orde (de Roo 2001). Dit lijkt te resulteren in een proces van normverruiming en normvervaging. Deels wordt dit ondervangen met het stellen van minimum eisen / normen. Dit kan resulteren in zeer goede resultaten maar voor een aantal gemeenten zal de minimale norm het uitgangpunt zijn. Bij deze gemeenten wordt de gestelde basiskwaliteit niet ontstegen. Hierdoor worden de geboden vrijheden niet benut op de gewenste wijze. Een directe aanpak van milieuregelgeving uit zich in wettelijke voorschriften ter beperking van milieu belasting. Voor gemeenten waarbij de basiskwaliteit niet wordt ontstegen kan een indirecte aanpak van beleid een oplossing bieden. Een indirecte vorm van beleid, bijvoorbeeld informatie- en onderzoeksplicht, kan werken als aanjager van beleid gericht op het ontstijgen van de basiskwaliteit (Kellogg 1992).

3.2 Overheidsaanpak

Ruimtelijk beleid en milieubeleid zijn beide gericht op de kwaliteit van de leefomgeving en beïnvloeden elkaar. Specifieke functies, zoals natuur en wonen, vereisen specifieke milieucondities. Door middel van specifieke milieucondities worden beperkingen aan ruimtelijke ontwikkelingen opgelegd óf moeten hoge kosten worden gemaakt om deze condities te realiseren (VROM 2007b).

Het huidige beleid is gericht op meer samenhang in het ruimtelijk beleid en het milieubeleid, voornamelijk op het regionale en lokale schaalniveau. Daarnaast biedt het formuleren van milieuambities bij de ruimtelijke ontwikkeling ook kansen om een hogere milieukwaliteit te realiseren wanneer het minimale uitgangsniveau wordt losgelaten. Wanneer milieukwaliteit als kwaliteitscriterium in een beleidsafweging wordt meegenomen bestaat de kans op de realisatie van een hoger resultaat dan het minimale uitgangsniveau. Zowel directe als indirecte

sturing kan hierin een rol spelen. Zoals reeds vermeld wordt binnen het Nederlandse milieubeleid normstelling deels verlaten als beleidsmethode en wordt een meer decentrale aanpak nagestreefd. De Europese invloed creëert echter een centraal gericht beleid voor een aantal aspecten. Voor deze aspecten wordt sterk gebruik gemaakt van normering. Dit geldt voor beleid gericht op milieu, water en natuur, zie figuur 8.

| Niveau | Milieu | Ruimte | Water | Natuur |
|-----------|--------|--------|-------|--------|
| EU | x ↑ | | x ↑ | x ↑ |
| Nederland | x | x | x | x |
| Provincie | | x | | x |
| Gemeente | | x | | |

zie figuur 9

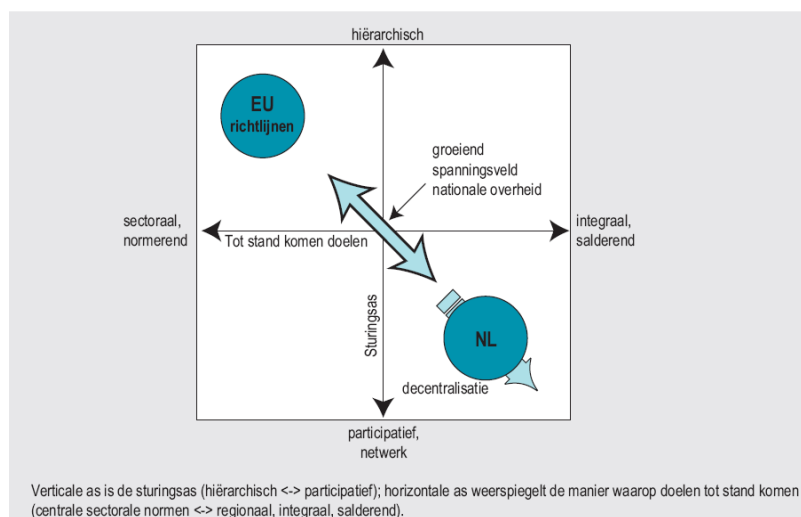
Figuur 8: Dynamiek in doel en normstelling tussen diverse beleidsniveau, de invloed van EU beleid op milieu, water en natuur groeit (bewerking van milieu en natuurplanbureau 2004; 162)

Ruimtelijk beleid daarentegen is sterk decentraal. Op Europees niveau is nauwelijks sprake van ruimtelijk beleid. Dit houdt niet in dat er geen Europese invloed is op de ruimtelijke ordening, deze verloopt vaak indirect via andere beleidsterreinen. Binnen de beleidsterreinen met een grote Europese invloed zijn drie beleidsthema's uitgewerkt waarbij een duidelijke rol voor de lokale overheid binnen het Nederlandse milieubeleid is weggelegd.

Zoals te zien is in figuur 8 worden de EU richtlijnen hiërarchisch en sectoraal opgelegd. De drie gekozen thema's hebben een grote rol voor de lokale overheid door de mogelijk grote ruimtelijke gevolgen. De drie thema's zijn:

1. Luchtkwaliteitsbeleid;
2. Vogel en Habitat richtlijn;
3. Thematische strategie voor het stadsmilieu.

Binnen deze drie thema's van milieubeleid, dan wel regelgeving, ontstaat een steeds groter spanningsveld voor de nationale overheid, zie figuur 9. De EU stelt harde en afrekenbare doelen en richtlijnen tegenover een proces van decentralisatie in Nederland waarbij de uitvoering van beleid grotendeels bij de lagere overheden komt te liggen.



Figuur 9: Illustratie van het spanningsveld tussen EU richtlijnen en decentralisatie in Nederland (Milieu en Natuurplanbureau 2004a; 162)

3.3 Milieubeheer

Binnen het Nederlandse milieubeleid is de Wet milieubeheer (Wm) de belangrijkste wet. De wet bepaalt welk (juridisch) gereedschap kan worden ingezet om het milieu te beschermen. Binnen de Wet milieubeheer is het algemene kader van de milieuwetgeving vastgelegd. Onderdelen kunnen in algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) of ministeriële regelingen (MR's) verder worden uitgewerkt.

Het beleid van de EU op milieugebied is hoofdzakelijk gericht op harmonisatie van wet- en regelgeving. Om uitvoering te geven aan de gestelde milieu- en beleidsdoelen, heeft de EU de beschikking over diverse rechtsinstrumenten. De EU heeft 36 rechtsinstrumenten voor de milieudoelen in totaal. Hieronder staan de belangrijkste kort toegelicht (Jordan 2005). Harmonisatie van wet en regelgeving vindt plaats door middel van richtlijnen. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te boeken resultaat, maar laten de lidstaten vrij in de keuze van vormgeving en keuze van instrumenten. Richtlijnen moeten worden omgezet in nationale regelgeving. Ze kunnen evenwel rechtstreekse werking krijgen wanneer de omzetting niet correct (of te laat) plaatsvindt, voor zover sprake is van bepalingen die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn (SER 2006). De EU hanteert eveneens het instrument beschikking. Een beschikking is verbindend voor degenen tot wie zij is gericht. Daarnaast hanteert de EU het instrument van de verordening. Een verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Verder heeft de commissie de mogelijkheid tot aanbevelingen en adviezen, dit zijn niet verbindende besluiten. Eveneens heeft de EU beschikking over niet juridisch verbindende instrumenten ter coördinatie van het nationale beleid van lidstaten door middel van richtsnoeren.

3.3.1 Luchtkwaliteitsbeleid

Het doel van luchtkwaliteitsbeleid is de schadelijke gevolgen van luchtverontreiniging voor de gezondheid van de mens en het milieu te voorkomen, te verhinderen of te verminderen. De Europese Commissie wil de luchtkwaliteit verbeteren tot een niveau waarop 'geen significant negatieve effecten' meer optreden voor de menselijke gezondheid en het milieu (Ministerie van V&W 2005).

In het geval van het EU luchtkwaliteitsbeleid is gebruik gemaakt van een richtlijn. De nu geldende wetgeving is de 'Richtlijn inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit', kortweg Europese Kaderrichtlijn Lucht, van 27 september 1996 (EU 1996). Deze richtlijn heeft tot doel ervoor te zorgen dat de lucht in de lidstaten aan bepaalde kwaliteitsnormen voldoet. De Europese Commissie legt in enkele richtlijnen de verplichting bij lidstaten om, in een groeiemodel, te zorgen voor verbetering van de luchtkwaliteit en het opstellen van nationale regelgeving die daaraan bijdraagt (Zandvoort 2006).

Het juridische kader voor gemeenschappelijk luchtkwaliteitsbeleid, inzake de beoordeling en beheer van de luchtkwaliteit, is vastgelegd in deze richtlijn. Binnen deze Kaderrichtlijn (EU 1996) staat de luchtkwaliteitsnorm als beleidsmethode centraal. De normen, ook wel grenswaarden genoemd, voor maximale concentraties van bepaalde verontreinigende stoffen staan in zogenaamde 'dochtrichtlijnen'. De Europese Kaderrichtlijn Lucht uit 1996 is op 24 april 1998 geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving en sinds 15 november 2007 is in de wet milieubeheer een nieuw hoofdstuk opgenomen over luchtkwaliteit. Dit hoofdstuk wordt wel de 'Wet luchtkwaliteit' genoemd en vervangt het 'Besluit Luchtkwaliteit 2005' (VROM 2007a). De Eerste dochtrichtlijn van de Europese Kaderrichtlijn Lucht legt onder andere grenswaarden en plandrempels vast voor fijn stof (PM₁₀) en stikstofdioxide (NO₂).

De grenswaarden zijn maximaal toegestane concentraties in de buitenlucht (met uitzondering van de werkplek). Op dit moment kan Nederland niet voldoen aan de Europese normen voor fijn stof, die vanaf 2005 gelden. Voor stikstofdioxide geldt dat in 2010 aan de norm moet

worden voldaan en dat zal waarschijnlijk eveneens niet lukken. Het EU voorstel voor een nieuwe richtlijn biedt meer ruimte om aan deze normen te voldoen (Folkert 2005).

3.3.2 Ruimtelijke gevolgen van het luchtkwaliteitsbeleid

Ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland worden steeds vaker geconfronteerd met beperkingen die voortvloeien uit de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn. Menig bestuurder heeft al verzucht dat Nederland daarmee ‘op slot’ zit (Hammingh e.a. 2005). De impasse is een gevolg van de strenge eisen uit deze Europese richtlijn en de relatief strikte implementatie van de richtlijn in Nederland met het Besluit Luchtkwaliteit, zie box 3.1 voor een voorbeeld. Op grond van het Besluit Luchtkwaliteit heeft de Raad van State de afgelopen twee jaar de uitvoering van diverse plannen vertraagd of stopgezet. Het betreft plannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés. De Nederlandse jurisprudentie op dit gebied omvat vanaf de eerste uitspraak in november 2002 tot medio februari 2005 ruim 40 uitspraken (Hammingh e.a. 2005). In circa één derde van deze uitspraken is een plan vernietigd op grond van het Besluit Luchtkwaliteit. De uitspraken van de Raad van State maken duidelijk dat er in ontwikkelingsplannen voor inrichtingen, bestemmingsplannen en wegtracés een zeer zorgvuldige analyse moet worden gedaan naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit.

Belangrijke onderdelen van het luchtkwaliteitsbeleid die een flexibeler aanpak mogelijk maken hebben geen direct effect op de luchtkwaliteit (van de Ven 2005). Een combinatie van het zorgvuldiger toetsen van plannen aan het Besluit Luchtkwaliteit en in sommige gevallen een verandering in de luchtkwaliteit in combinatie met de flexibeler aanpak, heeft ervoor gezorgd dat een aantal vertraagde of stopgezette ruimtelijke ontwikkelingen weer kunnen doorgaan.

De Europese Commissie heeft inmiddels geconstateerd dat de grenswaarden voor fijn stof in bijna alle lidstaten op aanzienlijke schaal, vooral in grotere steden, worden overschreden. De Commissie is echter niet van plan om dienaangaande inbreukprocedures op te starten. Reden hiervoor is dat de Commissie thans met de lidstaten in onderhandeling is over de grenswaarden in de herziene luchtkwaliteitsrichtlijnen. Deze onderhandelingen wil men niet door inbreukprocedures verstoren. Resultaat hiervan is dat de overschrijding van de grenswaarden in lidstaten waarin de grenswaarden geen toetsingskader voor concrete besluiten zijn, geen consequenties heeft. In lidstaten waarin de grenswaarden wel als toetsingskader voor concrete besluiten worden gehanteerd, zoals in het verleden in Nederland, zijn de consequenties zeer aanzienlijk. De combinatie van voor Nederland karakteristieke kenmerken, namelijk hoge bevolkingsdichtheid, hoge milieudruk door intensieve economische activiteiten en het rechtsbeschermingsstelsel alsmede gemaakte keuzes bij de omzetting van de luchtkwaliteitsrichtlijnen, zijn bepalend geweest voor de gevolgen van deze richtlijnen in Nederland.

Box 3.1 Spitsstrook A2

Een wegaanpassingsbesluit waarbij voorzien werd in de aanleg van een spitsstrook op de A2 tussen Eindhoven en Den Bosch ondervond de ruimtelijke gevolgen van luchtkwaliteitsbeleid. 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 de vermindering in de overschrijding van de grenswaarden, die door het besluit zou optreden. Er werd weliswaar een extra rijstrook aangelegd maar door een betere doorstroming vond er een verbetering van de luchtkwaliteit plaats (Backes 2006). Echter, de ABRvS 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 ABRvS 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 (ABRvS 2004B).

3.3.3 Natuurbeschermingswetgeving

Planten en dieren trekken zich van landsgrenzen weinig aan. Door het grensoverschrijdende karakter van natuur is het van belang dat natuurbescherming in internationaal verband wordt opgepakt. Vanuit Europa is beleid gemaakt over de bescherming van dieren en planten. Dit beleid is neergelegd in een tweetal Richtlijnen van de Europese Commissie, te weten de de Vogel- en de Habitatrichtlijn. In deze richtlijnen zijn bepalingen over gebieds- en soortenbescherming neergelegd. De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn gebieden worden in Nederland gecombineerd als Natura 2000 gebieden aangewezen. Natura 2000 is de uitwerking van de gebiedsgerichte component van de Europese richtlijn. De al eerder aangewezen Vogelrichtlijngebieden worden daarbij opnieuw aangewezen. De aanwijzing van Natura 2000 gebieden is in 2007 begonnen en wordt in 2008 afgerond (LNV 2006).

De Vogel en Habitat richtlijnen zijn in de Natuurbeschermingswet 1998 vastgelegd. De Natuurbeschermingswet 1998 richt zich onder andere op Natura 2000 (dit betreft alle gebieden die beschermd worden conform de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn). Rondom deze gebieden is in de wet een uitgebreid instrumentarium gebouwd, dat beheer, herstel en bescherming mogelijk maakt. Kernelementen van deze wet zijn: het beheerplan, het vergunningstelsel en de goedkeuring van plannen (LNV 2005).

De Europese natuurbeschermingswetgeving heeft lokaal de gemoederen hoog op laten lopen. ‘Balans tussen ecologie en economie sterk verstoort, Europa zet een potdicht hek om ons neer.’ Zijn slechts enkele van de vele negatieve reacties op het Europese beleid (Neuman en Woldendorp 2003). De voorschriften uit de richtlijnen komen globaal er op neer dat het verboden is schade aan te richten aan daartoe aangewezen gebieden met bijzondere natuurwaarden (speciale beschermingszones) en/ of beschermde dier- en plantensoorten. Plannen of projecten van groot maatschappelijk belang kunnen hiervoor een uitzondering verkrijgen, wanneer zij noodzakelijkerwijs op de voorgenomen locatie of wijze moeten worden gerealiseerd. In bepaalde gevallen is compensatie van negatieve effecten voor de natuur noodzakelijk.

3.3.4 Ruimtelijke gevolgen van natuurbeschermingswetgeving

Natuurbeschermingswetgeving komt vaak naar boven bij ruimtelijke besluitvorming en ontwikkeling. Te denken valt aan het vaststellen van planologische kernbeslissingen, streekplannen en bestemmingsplannen maar ook het verlenen van bouwvergunningen, aanlegvergunningen, vrijstellingen van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening en milieuvergunningen. Zie box 3.2 voor een voorbeeld van de relatie tussen ruimtelijke besluitvorming en natuurbeschermingswetgeving. Bij ruimtelijke ontwikkeling dient vooruit gekeken te worden, voor de concrete

Box 3.2 IJburg

Op 24 november 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorlopig een streep gezet door de ontwikkeling van IJburg tweede fase. Het bestemmingsplan dat de aanleg van een aantal kunstmatige eilanden waarop 9.500 woningen zijn geprojecteerd in ruimtelijke zin mogelijk moest maken, is vernietigd. Een van de grondslagen voor de vernietiging vormt de omstandigheid dat onvoldoende duidelijk is welke effecten “IJburg tweede fase” heeft op de driehoeksmossel. Deze mossel is een belangrijke voedingsbron voor een aantal in het IJmeer voorkomende eendensoorten. (ABRvS 2004).

aanvang van de ontwikkeling dient nagegaan te worden of het plangebied is gelegen in de nabijheid van een speciale beschermingszone en of er in het plangebied beschermde dier- en plantensoorten aanwezig zijn. De eventuele effecten van de ontwikkeling in relatie tot de beschermde dier- en plantensoorten dient in kaart gebracht te worden. Zekerheid hierover kan verkregen worden in combinatie met zekerheid over de exacte locatie. “IJburg” is over dit punt gestruikeld. De exacte ligging van de aan te leggen eilanden was volgens de Afdeling

bestuursrechtspraak onvoldoende duidelijk waardoor de gevolgen voor de driehoeksmossel niet goed konden worden vastgesteld (ABRvS 2004).

Wanneer uit de beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat er geen aantasting plaatsvindt, is het mogelijke maatschappelijke belang een reden tot doorgang wanneer blijkt dat niet aan de voornoemde criteria kan worden voldaan. Dan dient de conclusie te worden getrokken dat de ontwikkeling geen doorgang vindt. Over de uitleg van de in de richtlijnen neergelegde criteria ontstaan onder invloed van de rechtspraak regelmatig gewijzigde inzichten.

Het bestemmingsplan “IJburg eerste fase” is door de afdeling bestuursrechtspraak goedgekeurd, terwijl daarbij uit is gegaan van een onjuiste, voor IJburg gunstige, uitleg van de richtlijnen. Een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bracht deze onjuistheid een jaar nadat de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak had gedaan aan het licht (Geilswijk 2004). Wanneer het traject op juiste wijze is doorlopen kan de ruimtelijke ontwikkeling doorgang vinden. Voornamelijk omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voornamelijk nagaat of de stappen zijn gezet en of de motivering redelijk is. Dit voorkomt ook het jarenlang procederen bij locaties waar vooraf duidelijk was dat het project geen doorgang kon vinden (Geilswijk 2004). De problemen opgetreden bij “IJburg tweede fase”, of andere recent in het nieuws verschenen projecten zoals de Westerschelde containerterminal, de N201 en het grensoverschrijdend bedrijventerrein Heerlen Aachen, hadden voorkomen kunnen worden. Het volgen van de geldende procedures is hiervoor noodzakelijk.

De vraag of de problemen met natuurbeschermingswetgeving voortkomen uit het Europese beleid of de Nederlandse vertaling hiervan lijkt gerechtvaardigd. De natuurbeschermingswetgeving binnen Nederland is een omzetting van de beschermingsnormen die de lidstaten van de EU hebben afgesproken en neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn. Verbetering is volgens het ministerie van LNV mogelijk qua helderheid en hanteerbaarheid van de wetgeving. Uit een evaluatie van het ministerie van LNV (2008) blijkt de natuurwetten transparanter, consistent en eenvoudiger kunnen. Verbetering van de wetgeving en de oplossing van knelpunten in Europees verband kunnen slechts op de langere termijn vrucht dragen. Maar op de korte termijn is verbetering van de uitvoering en handhaving aan de orde. De afstemming van wettelijke instrumenten kan beter, waardoor de administratieve lasten afnemen. Regeling van gebieds- en soortenbescherming in één integraal kader sluit verder aan bij de internationale regels op dit gebied (richtlijnen en verdragen), die beiden doorgaans ook in samenhang regelen. De schuldvraag blijft hierdoor in het midden waarbij op beide beleidsniveaus verbetering mogelijk is, nationaal dan wel Europees. De conclusie lijkt echter gerechtvaardigd dat de problemen die zijn opgetreden bij bijvoorbeeld “IJburg tweede fase”, voorkomen hadden kunnen worden. Daarvoor is slechts bekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming noodzakelijk.

3.3.5 Thematische strategie voor het stadsmilieu

De thematische strategie voor het stadsmilieu maakt onderdeel uit van het zesde Milieuactieprogramma van de Europese Unie. Doelstelling is de verbetering van de milieuprestaties en de milieukwaliteit in de stedelijke gebieden, versterking van de milieuaspecten van duurzame stadsontwikkeling, waardoor een gezonde leefomgeving voor de stadsbewoners verwezenlijkt wordt. In stedelijke gebieden worden de economische, de sociale en de milieudimensie het sterkst met elkaar geconfronteerd en dit wordt in de strategie verweven (Europese Commissie 2006). De Europese Commissie onderkent dat succesvolle lokale autoriteiten, bij het beheer van het stadsmilieu een geïntegreerde aanpak toepassen die steunt op strategische plannen voor de lange termijn.

De volgende maatregelen vallen onder de strategie: het verstrekken van technische begeleiding op het gebied van geïntegreerd milieubeheer, van plannen voor duurzaam stadsvervoer, het bieden van ondersteuning voor de uitwisseling van goede praktijken en de uitvoering van demonstratieprojecten met betrekking tot stedelijke vraagstukken, het overwegen van het opzetten van een thematisch portaal voor lokale autoriteiten, ondersteuning van capaciteitsopbouw op het gebied van op het stadsbeheer betrekking hebbende kwesties ten behoeve van lokale en regionale autoriteiten (Europese Commissie 2006). De strategie bevat géén dwingende maatregelen, maar bestaat uit aanbevelingen en uitdagingen om het beleidsdoel te bereiken. De thematische strategie voor het stadsmilieu probeert het spanningsveld tussen ruimtelijke ontwikkeling en het centrale generiek beleid te ondervangen de ruimtelijke gevolgen van de strategie zijn op dit moment nog onduidelijk.

3.4 Spanningsveld Europa en normvervaging

Nederlandse gemeenten krijgen voor een aantal milieucompartimenten meer beleidsruimte vanuit de nationale overheid. Doelstelling is de verbetering van de milieuprestaties door lokale kennis en mogelijkheden tot betere afstemming. Vanuit een streven naar lokaal toegesneden beleid, komt via decentralisatie lokale overheden meer beleidsruimte toe (Kamphorst 2006). Het harde EU milieubeleid is nog zeer sectoraal van aard. De uitgewerkte beleidsvelden natuurbescherming en luchtkwaliteit zijn hier een goed voorbeeld van. Er is in mindere mate sprake van externe integratie met andere beleidsvelden zoals dat in Nederland wel het geval is (de Roo e.a. 2005). De tendens in het Nederlandse milieubeleid waarbij van technisch rationeel naar een meer proces georiënteerde aanpak wordt verschoven staat tegen over het Europese milieubeleid wat gekenmerkt wordt door het hanteren van centraal opgelegde, strenge generieke normen. Hier is een zichzelf tegenwerkende tendens zichtbaar (Barnes en Barnes 1999). Dit is goed zichtbaar in de EU richtlijnen voor Luchtkwaliteit (Kamphorst 2006). Volgens Zuidema (2005;2) ontstaat een te specifiek beleid, *'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'*.

Bij lokale ruimtelijke ontwikkelingen ontstaan problemen door het centrale en generieke karakter van Europees beleid. Vanuit Europa wordt dit probleem deels erkend. De rol van internationale wetgeving dan wel verdragen op nationale wetgeving is echter noodzakelijk. De internationale bereidheid om milieuoverwegingen en duurzame ontwikkeling toereikend te integreren in de ontwikkeling van andere beleidsactiviteiten op basis van vrijblijvendheid was er niet binnen de EU. Hierdoor bleef duurzame ontwikkeling een zaak van diegenen die zich met het milieu bezighouden in plaats van een gemeenschappelijk belang met generieke uitgangspunten. Normering en directe sturing geven Europese harmonisatie van wetgeving en duurzame ontwikkeling en rol van betekenis (Baldock en Beaufoy e.a 1992).

De thematische strategie voor het stadsmilieu probeert het gat tussen ruimtelijke ontwikkeling en het centrale generiek beleid te vullen. Dit zachte beleid staat in contrast met het harde karakter van het Europese milieubeleid. Lokale kennis en situatie specifiek beleid krijgen hiermee een plaats in het Europese kader.

Binnen de EU lidstaten liepen er eind 2004 tweeënveertig procedures naar aanleiding van Europese luchtkwaliteitsnormen, waarvan er veertig procedures in Nederland speelde. Zoals vermeld zorgt natuurbeschermingswetgeving eveneens voor spanning. Wat is hiervan de oorzaak? Brusselse richtlijnen en de omzetting van de richtlijnen in nationaal beleid zorgt voor spanning, met als gevolg dat er in Nederland vaak verwijtend naar Brussel wordt gekeken. De hoge milieudruk is deel debet aan het probleem van Nederland. Maar een aantal kenmerken van het Nederlands bestuurlijk juridische systeem leidt tot een snelle en verstrekkende doorwerking van EG milieu regelgeving. Dit wordt met name veroorzaakt door

de koppeling van milieu regelgeving en RO regelgeving, de ruime toegang van de burger tot de rechter. Van de rechtsbeschermingmogelijkheden wordt bovendien, in vergelijking met andere landen, veel gebruik gemaakt (VROMraad 2008). Eveneens het hoge ambitie niveau van Nederland op het gebied van milieuregelgeving creëert spanning. Dit hoge ambitieniveau heeft deels te maken met de Nederlands reputatie dit voorkomt uit de rol als voorloper en pionier op het gebied van milieuregelgeving in de jaren negentig. Dit ambitieniveau is zichtbaar in het streng overnemen van Europees beleid in Nederlandse wetgeving. Eveneens speelt het onvoldoende gebruik maken van flexibiliteit die bijvoorbeeld kaderrichtlijnen de overheid bieden om rekening te houden met bestaande argumenten een rol (Rood e.a. 2005). De eventuele spanning die kan ontstaan door milieubeleid komt in het *volgende hoofdstuk* aanbod.

4 Planningsbenaderingen en beleidsvrijheid

De decentralisatie van het milieubeleid en de mogelijke randvoorwaarden bij dit beleidsproces zijn besproken in de vorige hoofdstukken evenals verschillende sturingsbenaderingen. Mogelijke criteria voor de keuze tussen verschillende sturingsbenaderingen worden in dit hoofdstuk besproken aan de hand van verschillende planningsbenaderingen. De centrale vraag in dit hoofdstuk is:

- Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid?

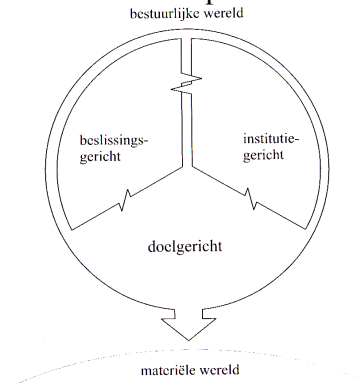
In *paragraaf 4.1* wordt ingegaan op een veranderde kijk op de aanpak van milieu/ruimteconflicten. Aangegeven wordt dat zeker voor complexe stedelijke vraagstukken, specifiek lokaal beleid veelal meer als uitgangspunt wordt gehanteerd. *Paragraaf 4.2* gaat in op de verschillende perspectieven op planningsgericht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

4.1 Milieu / ruimteconflicten

Rijksbeleid raakt vaak niet direct de fysieke leefomgeving, maar wordt in de lokale beleidsarena geïmplementeerd. Op welke wijze sorteert rijksbeleid effect wanneer actoren beleidsvrijheid hebben of nemen om op eigen wijze beleid te voeren? In hoofdstuk 3 is de verschuiving van technisch rationeel beleid naar beleid dat is gebaseerd op draagvlak reeds vermeld. Door het complexe karakter worden milieu/ruimteconflicten meer gezien als een onderdeel van een belangenafweging. Met milieu/ruimteconflicten worden vraagstukken aangeduid, “*waarbij niet alleen sprake is van ruimtelijke consequenties als gevolg van kaderstellend milieubeleid, maar waarbij sprake is van een wederzijdse beïnvloeding van milieu- en ruimtelijk beleid voor specifieke en concrete situaties*” (de Roo 2001;7). Milieu/ruimteconflicten zijn vraagstukken met verschillende conflicten tussen milieuhygiënische kwaliteit en de ruimtelijke inrichting, niet bijvoorbeeld alleen wonen met industrie. De geschetste verschuiving in beleid resulteert in een ander karakter voor de generieke en kwantitatieve normstelling per milieuaspect. De nadruk zal verschuiven van doelmaximalisatie naar procesoptimalisatie, waarbij de decentralisatie van het milieubeleid een grote rol speelt (de Roo 2004). Participatie en gedeelde verantwoordelijkheid winnen aan populariteit. Draagvlakverwerking, maatwerken en begrijpbaarheid van beleid wordt steeds belangrijker. Actoren worden meer betrokken en belangen worden afgewogen. Over de verschillende benaderingen van planning en mogelijkheden van doorwerking van beleid gaat de volgende paragraaf.

4.2 Benaderingen van planning

Bij de doorwerking van beleid speelt de institutionele context waarin beleid speelt, doelen die bereikt moeten worden en hoe deze doelen bereikt kunnen worden een belangrijke rol. Deze drie aspecten worden de drie handelingsgerichte vragen in planning genoemd. De verschillende aspecten laten de verschuivingen binnen het milieubeleid zichtbaar worden.



Figuur 10: Een model van planninggericht handelen. (de Roo, 2001; 99)

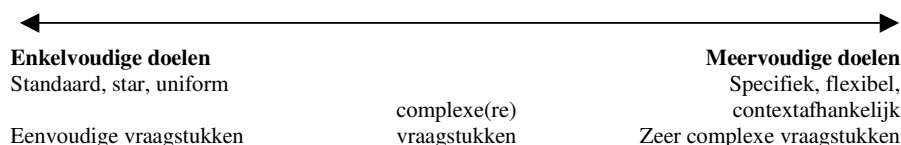
De drie handelingsgerichte vragen worden gezien als logisch op elkaar aansluitende en elkaar aanvullende perspectieven op planninggericht handelen. Doelgericht handelen, kan gezien worden als het richtinggevende beginsel in planning waaronder de andere twee perspectieven hangen. Met de doelgerichtheid wordt de structuur van planning als systeem zeer belangrijk. Bij beslissingsgerichtheid wordt voornamelijk gekeken naar de verschillende keuzes in planning. Het derde perspectief behandelt de verschillende interacties en de organisatie van proces en partijen. De drie perspectieven op planningsgericht handelen, te zien in figuur 10, steunen op de grondgedachte dat er een samenhangende structuur is tussen de drie handelingsgerichte vragen in planning.

4.2.1 Doelgericht handelen

Van de drie perspectieven is bij doelgericht handelen de relatie met het materieel object van planning het meest tastbaar. Er wordt een brug geslagen tussen besluitvormingsprocessen en de uiteindelijke effecten van ingrepen in de fysieke en maatschappelijke werkelijkheid. De benadering is op een gestructureerde relatie tussen besluitvorming en het materieel object gericht (de Roo 2001).

In de ruimtelijke planning is het standpunt van rechtlijnige processen met niet flexibele gestelde doelen, fixed targets, langzaam naar de achtergrond aan het verdwijnen. Tegenwoordig is de aanpak met het denken in rechtlijnige processen echter nog regelmatig de beleidspraktijk. 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 Roo en Schwarz 2001). Planning met vooraf gestelde doelen, blauwdrukplanning, is te star gebleken voor de dynamiek van maatschappelijke ontwikkelingen spelend bij ruimtelijke planning. Doelen bleken vaak maar deels haalbaar door veranderde maatschappelijke omstandigheden. Het vaststaande einddoel was bedoeld als een omschrijving van het maximaal te halen resultaat. Dit creëert een hoge mate van zekerheid over het te behalen resultaat. Wanneer er gestreefd wordt naar meerdere individuele doelen door middel van een saldo benadering is in mindere mate zekerheid over het te behalen resultaat. Het draait niet langer om doel maximalisatie maar het draait om proces optimalisatie, in figuur 11 is de verschuiving van doel maximalisatie naar proces optimalisatie weergegeven. Het proces is niet langer zonder meer bepaald door vooraf vastgestelde stappen of procedures. De context

speelt een grotere rol en keuzemomenten worden belangrijker (Kramer en de Smit 1991). Lokale omstandigheden en betrokkenheid van direct belanghebbenden door decentralisatie vergroten de complexiteit van de beleidsomgeving.



Figuur 11: verschuiving doel maximalisatie naar proces optimalisatie (Zandvoort, 2006)

4.2.2 Beslissingsgericht handelen

Volgens Voogd (2004) staat bij beslissingsgericht handelen niet het concrete object maar de keuzen die gemaakt moeten worden centraal. Functionele rationaliteit en communicatieve rationaliteit vormen het spectrum van beslissingsgericht handelen.

Functionele rationaliteit is gebaseerd op een grote mate van kennis van de problematiek. Functionele rationaliteit gaat er vanuit dat het mogelijk is om alles te kunnen bevatten. Volledige informatie en totale vergelijking van alle alternatieven is vaak niet mogelijk, dit wordt 'Bounded rationality' genoemd (Almendinger 2002). Eveneens is informatie alleen niet altijd genoeg om de juiste keuzes te maken. Bij functionele rationaliteit wordt verondersteld details te kunnen veranderen waarbij andere aspecten gelijk blijven. Dit gaat slechts voor een zeer beperkt aantal gevallen op. Omdat een vraagstuk vaak niet los gezien kan worden van zijn omgeving is ook het uiteindelijke resultaat mede afhankelijk van de context waarin het gelegen is (Parsons 1995). Voor een beperkt aantal gevallen is een technisch rationele aanpak, gebaseerd op functionele rationaliteit, echter wel bruikbaar (de Roo 2004). Routinematige situaties zijn hier zeer geschikt voor. Complexere vraagstukken vragen echter een aanpak met meer oog voor de context. Deze vraagstukken kunnen worden aangepakt met een aanpak meer gericht op communicatieve rationaliteit. Ondanks de kritiek blijft het streven naar rationeel onderbouwde besluiten zinvol. Het streven naar zekerheid is hier de tegenhanger van het aanvaarden van onzekerheid. Planning blijft een activiteit deels geleid door rationaliteit (Kreukels 1980). De waarde van rationaliteit is echter sterk afhankelijk van het type vraagstuk.

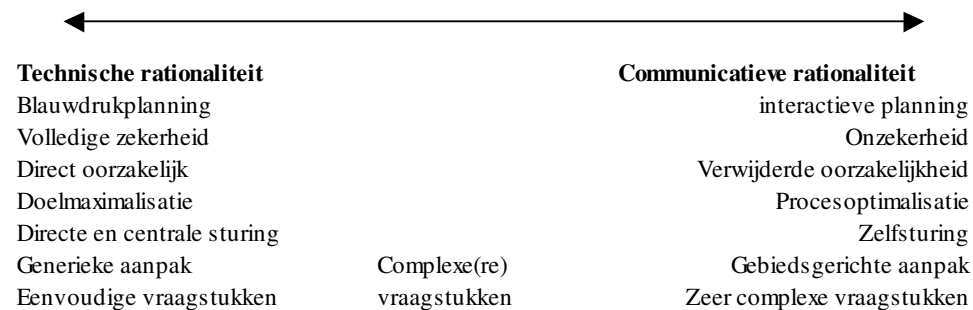
Bij communicatieve rationaliteit draait het om de keuzen die gemaakt moeten worden met mogelijk grote onzekerheid. Het draait om interacties tussen partijen met als doel consensus over het vraagstuk. Het gaat niet om de logisch afgeleide kennis, maar om de kennis waarover een groep het eens is (Teisman 1992). De claims van verschillende actoren moeten de mogelijkheid krijgen bediscussieerd te worden in een proces waarin rationele argumenten worden uitgewisseld en uiteindelijk de kracht van het betere argument tot zijn recht komt (Habermas 1987). Communicatieve rationaliteit valt onder beslissingsgericht handelen door niet alleen te kijken naar doelen of het object, maar door ook de vraag wie deel uit te laten maken van het besluitvormingsproces op te pakken als onderdeel van planning. De verwachting op zekerheid blijft bestaan, maar is alleen van een andere aard (Almendinger 2002).

De laatste jaren is er een verschuiving zichtbaar van object gerichte doelen naar het optimaliseren van interactie en participatie, een verschuiving van doel maximalisatie naar proces optimalisatie. Bewegredenen voor een communicatief rationele benadering ten opzichte van een meer functionele rationele gerichte benadering van vraagstukken, zijn divers. Het creëren van draagvlak is een veel genoemd motief. Edelenbos e.a. (2001) hebben dit interactieve beleidsvoering genoemd. Door interactieve beleidsvorming krijgen actoren, tijdens het proces begrip voor de ander zijn situatie, belangen, argumenten en standpunten. Bij interactieve beleidsvorming gaat het om een proces dat zo ontworpen is, dat een aanzienlijke

en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om hoogwaardige oplossingen te vinden voor beleidsonderwerpen waarin hun belangen liggen. Deze oplossingen worden gevonden via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en vertegenwoordigers van derden en belanghebbenden. Door de gezamenlijke aanpak wordt verwacht dat afgezien wordt van een potentiële hinder- of blokkademacht. Dit resulteert in een langere voorbereiding maar kortere uitwerking van proces. Ook kan interactieve beleidsvorming de democratische legitimiteit ten goede komen wanneer betrokkenen ook betrokken worden. Ook interne integratie bij de overheid kan hiermee bereikt worden, wat leidt tot een verminderde verkokering van beleid. Uiteindelijk, zo is de motivatie, wordt door een brede inbreng de uiteindelijke kwaliteit van beleid vergroot en de democratische legitimiteit wordt hierdoor eveneens vergroot (de Roo en Voogd 2004).

Interactieve beleidsvoering heeft als voorwaarden dat de partijen min of meer gelijkwaardig zijn en wederzijds afhankelijk. Wanneer dit niet in balans is, is het mogelijk dat slechts de sterkste actor zijn belangen worden gerealiseerd. Verschillende belangen dienen evenredig vertegenwoordigd te worden, zodat er vertrouwen in de samenwerking blijft. Mede hierdoor ontstaat wederzijdse betrokkenheid en interesse bij het vraagstuk (Kenniscentrum PPS 2004). Communicatieve rationaliteit is gericht op consensus, consensus kent drie verschillende insteken. Te weten een aanpak gericht op; samenwerken en leren, onderhandelen en overleg en overtuigen en wilsvorming (Woltjer 2000). Binnen communicatieve rationaliteit en interactieve beleidsvorming zijn alle drie de insteken bruikbaar mits de wederzijdse afhankelijkheid aanwezig is.

De twee verschillende aanpakken, een technisch rationele en een communicatief rationele aanpak zijn twee uitersten binnen een spectrum. Het intellectuele proces dat kenmerkend is voor beslissingsgericht handelen is dan ook gericht op de motivatie van doelgericht handelen en het institutiegerichte aspect van planning dat in de volgende paragraaf wordt beschreven. Het is niet alleen een intellectueel proces maar ook een sociaal proces. In figuur 12 zijn de twee verschillende aanpakken als extremen tegenover elkaar gezet.



Figuur 12: vergelijking twee uitersten (de Roo 2001)

4.2.3. Institutiegericht handelen

Bij het institutiegerichte handelingsperspectief staat de doelmatigheid van besluitvorming en planning door middel van interactie centraal. Het betreft keuzes met als doel een goede organisatie, communicatie en coördinatie bij het nastreven van een gezamenlijke gestelde doelomschrijving (de Roo 2001). Volgens Rademaker (1981) zijn een zestal factoren van belang wanneer er sprake is van communicatie langs gestructureerde kanalen door een organisatiestructuur te weten; hiërarchisering, centralisering, formalisering, standaardisering, specialisatie en routine.

De mate van hiërarchisering van een organisatie is bepalend voor de beslissings- en uitvoeringsstructuur van het verband. Centralisatie kan in hiërarchische en niet hiërarchische verbanden het centraal georiënteerde aspect aantonen. Formalisering creëert zekerheid voor de continuïteit van het beleidsproces. Standaardisatie wijst op strak beleid, bijvoorbeeld milieu normering, wat afbreuk kan doen aan flexibiliteit. Specialisering betekent het beperken van aandachtsgebieden binnen een organisatie. Institutiegericht handelen kan leiden tot routine, wat stabiliteit kan realiseren maar creativiteit kan verdwijnen (Rademaker 1981). Doorwerking is in formele institutieverbanden eveneens zeer belangrijk. Een besluit van een hoger niveau kan op een lager niveau worden geherinterpreteerd door een grotere kennis. Dit kan de doelmatigheid van plannen ten goede en slechte komen (de Roo 2001).

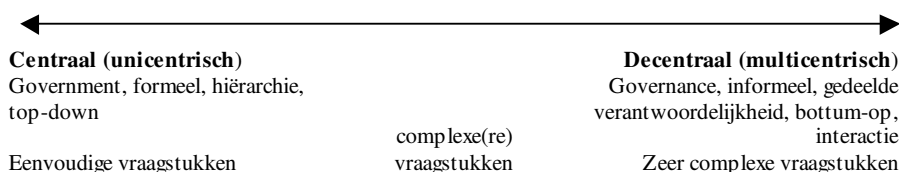
Teisman (1992) spreekt over een drietal sturingsperspectieven waarmee hij de institutionele rolverdeling aangeeft. Deze drie sturingsperspectieven zijn een unicentrisch en een multicentrisch sturingsperspectief als twee uitersten, en een pluricentrisch perspectief als vervlechting van deze twee. De unicentrische benadering gaat uit van een centrale overheid, die de samenleving kan sturen in de door haar gewenste richting. Dit perspectief legt de nadruk op algemeen geldend, generiek, beleid. Vooraf gestelde doelen en plannen worden nagestreefd. Binnen dit perspectief is het besef ontstaan dat sturingsimpulsen niet altijd tot het gewenste resultaat lijden. Het geloof in de maakbaarheid van de samenleving is groot, en onderzoek richt zich vaak op de vraag hoe voorstellen van hogere niveaus beter te laten aansluiten op de werkelijkheid (Teisman 1992).

Als tegenhanger van het unicentrische perspectief staat bij het multicentrische perspectief juist niet de sturingsbehoefte van de samenleving centraal, maar het zelfsturend vermogen van de samenleving. Evenwicht in de samenleving ontstaat wanneer betrokken partijen hun eigenbelang nastreven en op basis hiervan autonome beslissingen nemen. De overheid dient partijen de mogelijkheid te geven autonome beslissingen te nemen. De markt van vraag en aanbod bevredigt de maatschappelijke behoefte. Het collectieve belang wordt behartigd als de welvaart van een of meer partijen toeneemt zonder dat de welvaart van een andere partij afneemt. Absolute vrijheid is niet mogelijk maar dit liberale perspectief probeert de sturende rol van de overheid zo klein mogelijk te houden (Richert 2007). Flexibiliteit en zelfsturing zijn voorname factoren ten behoeve van het multicentrische perspectief. De overheid is in deze de bewaker van marktvrijheid en zorgt hierdoor voor evenwicht in de samenleving.

Tussen deze twee uitersten perspectieven bevindt zich het pluricentrische perspectief. Binnen dit perspectief is er sprake van beleidsstelsels bestaande uit centrale en lokale eenheden, publieke en private partijen, zonder hiërarchisch verband en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Een overlap van bevoegdheden is geen inefficiëntie in het systeem maar kan leiden tot betere resultaten door wederzijdse beïnvloeding. De structuur van besluitvorming wordt bepaald door de interactie van actoren binnen en buiten de formele organisatie (Teisman 1992). De kern van besluitvorming binnen het pluricentrische perspectief is gelegen in het arrangeren van gemeenschappelijke besluitvorming in beleidsarena's.

Het unicentrische sturingsperspectief is te vergelijken met centralistische hiërarchische sturing en het pluricentrische perspectief is deels vergelijkbaar met een op overeenstemming gerichte overlegstructuur. De verschuiving van technisch rationeel naar communicatief rationeel is hier zichtbaar. De beschreven verschuiving van government, een unicentrisch sturingsperspectief, naar governance, een pluricentrisch perspectief, maakt dit duidelijk. Binnen de overheid veroorzaakt deze verschuiving ook een verandering in aanpak, van top down naar bottom up. Decentrale besluitvorming en uitvoering van beleid betekent een verandering in besluitvorming. Publieke actoren worden vaker in het besluitvormingsproces betrokken door de verandering in perspectief.

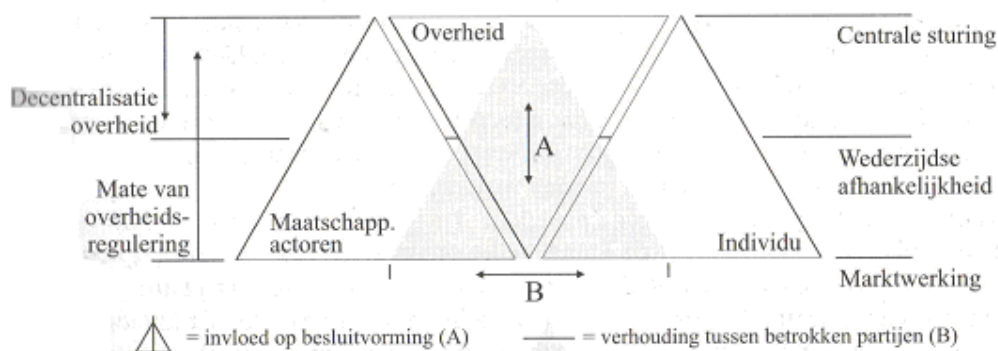
Consensusvorming sluit goed aan op het pluricentrische perspectief. Deelname aan het besluitvormingsproces betekent niet automatisch een verbetering van het product maar wel een verbetering voor de procesgang. Wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid komen in Nederland veel voor en maakt de Nederlandse beleidsarena uitermate geschikt voor op consensus gerichte projecten. Ook bij institutiegericht handelen is een indeling in complexiteit mogelijk, zie figuur 13.



Figuur 13: vergelijking centraal en decentraal (de Roo 2001)

4.2.4 Interactie en beslissingsgericht handelen

De rollen die actoren spelen in besluitvormingsprocessen worden grotendeels bepaald op basis van leidende sturingsstrategieën in relatie tot het vraagstuk. Lijn A in figuur 14 geeft een verschuiving in planningstrategie aan, een verschuiving van boven naar beneden, vanuit het centrale sturingsperspectief naar een perspectief met meer marktwerking. De verschuiving van een unicentrisch sturingsperspectief in de richting van een multicentrisch sturingsperspectief vertaalt zich in een toename van het aantal en de diversiteit van deelnemende actoren binnen het besluitvormingsproces (Teisman 1992). Het individuele belang wint aan belang ten opzicht van het collectieve bij deze verschuiving. Een verschuiving in perspectief is geen overgang van het ene naar het andere perspectief, maar een verschuiving in de richting van, het betreft een zwaartepuntverschuiving (de Roo 2001). Een zwaartepuntverschuiving resulteert in het inboeten van kracht van een planningsperspectief ten gunste van een ander perspectief.



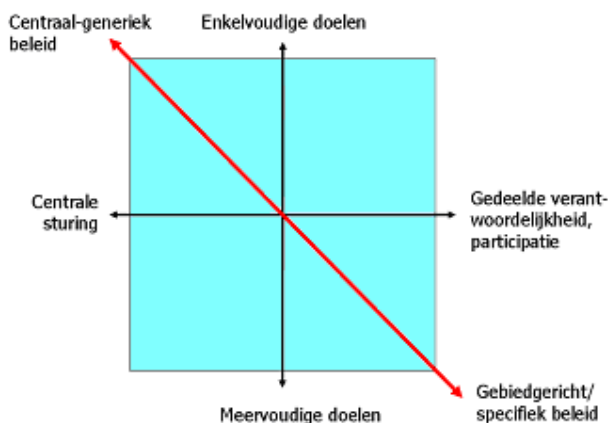
Figuur 14: de schematische weergave van verhoudingen tussen overheid en niet overheidsactoren (de Roo 2001; 145)

4.3 Planningsgericht handelen

Zoals te lezen in de vorige paragraaf is complexiteit een verbindend middel voor de drie perspectieven. Beschreven is de wijze van besluitvorming en de samenstelling van de oplossingenstrategie in relatie tot de mate van complexiteit van het vraagstuk.

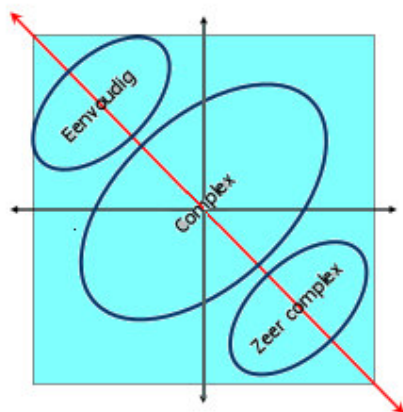
Naar voorbeeld van de Roo (2001) is een raamwerk figuur opgesteld, zie figuur 15, waar binnen de drie perspectieven de assen vormen van het raamwerk. Er is een relatie tussen object van planning, het beslissend subject en de relaties en interacties met de omgeving om tot gezamenlijke waardeoordelen te komen. Het beslissend subject is de horizontale as (institutiegericht handelen), de diagonale lijn is de beslissingslijn (beslissingsgericht

handelen) en het doelbereik van planning de verticale as (doelgericht handelen). De uiterste op de assen zijn de uiterste perspectieven van de drie handelingsgerichte vragen in planning.



Figuur 15: Raamwerk planningsgericht handelen en de drie perspectieven (de Roo 2001; 153)

De drie perspectieven worden geplaatst in één raamwerk waarbij doelgericht handelen de verticale as vormt, institutie gerichte perspectief vormt de horizontale as en beslissingsgericht handelen vormt de diagonale lijn. Elke positie in het raamwerk heeft dan een aanpak tot een vraagstuk, gelegen op de diagonale as, met daarbij vastgelegd de verwachte doelstelling en machtspositie van de betrokken actoren. Wanneer de extremen van drie perspectieven worden bekeken en als uitersten in het raamwerk worden geplaatst ontstaat figuur 15. Alle drie de perspectieven hebben het uiterste perspectief gelegen in een situatie die eenvoudig dan wel zeer complex van aard is, dit is weergegeven in figuur 16.

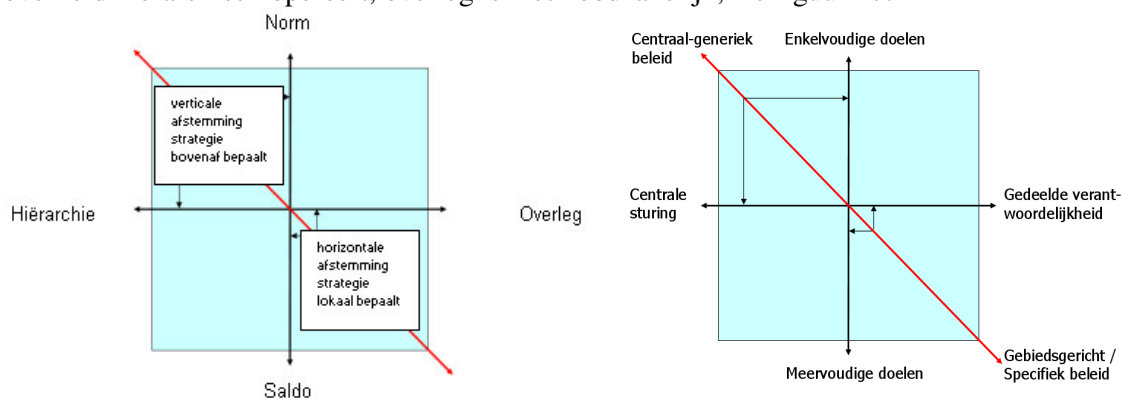


Figuur 16: Raamwerk op basis van complexiteit (de Roo 2001; 152)

4.3.1 Raamwerk en effectiviteit

Bij het toepassen van het raamwerk gaat het vooral om het bekijken van de aard en omvang en het bepalen van mate van complexiteit van het vraagstuk, zodat de bijpassende kenmerken van planningsgericht handelen gevonden kunnen worden. Waarna de geschikte planningstrategieën en instrumenten kunnen worden gevonden (de Roo 2001). De complexiteit van een vraagstuk neemt toe wanneer er door meer actoren beslissingen en uitkomsten moeten worden genomen en geaccepteerd. Er zijn dan meer verschillende actoren en factoren en dus worden contextuele invloeden van grotere invloed op het vraagstuk. Niet elke positie in het raamwerk is (altijd) even optimaal. De diagonale lijn wordt als optimaal beschouwd waarbij de drie handelingsperspectieven in evenwicht zijn. Bij relatief

eenvoudige veelvoorkomende beleidsvraagstukken is standaardisatie aan te bevelen. De technisch rationele aanpak met een uniform beleidsprogramma en generieke implementatie voorkomt het meervoudig oplossen van het vraagstuk. Eveneens is er geen sprake van wederzijds afhankelijkheid tussen actoren. Mede hierdoor is het wenselijk dat de centrale overheid hiërarchisch opereert, overleg is niet noodzakelijk, zie figuur 17.



Figuur 17: de behoefte aan strategisch beleid (De Roo 2001; 257)

In de situatie waar meervoudige doelen gesteld worden, zijn er veel publieke en private belangen en actoren bij het vraagstuk betrokken. Vaak is er sprake van wederzijds afhankelijkheid, interactieve beleidsvorming ofwel een beleidsvorming met veel overleg is zinvol. Wanneer toch gekozen wordt voor een hiërarchisch centralistische benadering, is verzet en bezwaar te verwachten over het gehele project. Waarbij in een situatie met veel overleg een deel van de bezwaren in de aanloop fase van het project verdwijnen. De uitkomsten worden niet door iedereen geaccepteerd en gewaardeerd, een meer op overleg gerichte aanpak is hier wenselijk (Kenniscentrum PPS 2004a).

4.3.2 Complexiteit en planning

Lange tijd zijn milieu ruimte conflicten als relatief eenvoudige vraagstukken beschouwd. Die met generiek normstellend beleid, een vorm van technisch rationeel beleid, konden worden opgelost. Voor veel vraagstukken geldt dit nog steeds. Generieke normen maken een routinematige aanpak van eenvoudige vraagstukken mogelijk. Daarentegen zijn er vraagstukken waarbij technisch rationeel beleid niet wenselijk is. Het 'duurzaam' scheiden van milieubelastende en milieugevoelige activiteiten is dan een complex vraagstuk door de betrokkenheid van vele belangen en actoren (Kramer en De Smit 1991). Technisch rationeel beleid is onwenselijk in complexe gevallen. Echter wanneer de participatiegraad in het besluitvormingsproces toeneemt worden de doelgerichte handelingen niet uitgesloten deze zijn complementair aan de institutie gericht handelingen. Door de participatiegraad vindt een karakterverandering plaats voor het doelgerichte perspectief. Wanneer de nadruk van het vraagstuk ligt op direct oorzakelijke verbanden is technisch rationeel beleid voor de hand liggend. Wanneer het vraagstuk echter zeer complex is, de nadruk ligt op minder eenduidige verbanden tussen verschillende relevante aspecten en de omgevingsfactoren zijn sterk mede bepalend voor het vraagstuk, neemt de onzekerheid van het eindresultaat toe. Doelgericht handelen kan dan inzicht geven in de situatie, maar is onvoldoende effectief en efficiënt. De mogelijkheden om tot een oplossing te komen voor het vraagstuk nemen toe, de oplossingsrichting moet dan niet alleen situatiespecifiek zijn, maar dient ook in een bestuurlijk breder kader geplaatst te worden. Een meer communicatief rationele aanpak is gewenst wat kan resulteren in een saldoachtige benadering. De milieukwaliteit staat dan niet op zich maar wordt afgewogen tegen andere lokale belangen (de Roo 2001).

4.4 Grenswaarden, complexiteit en Europees beleid

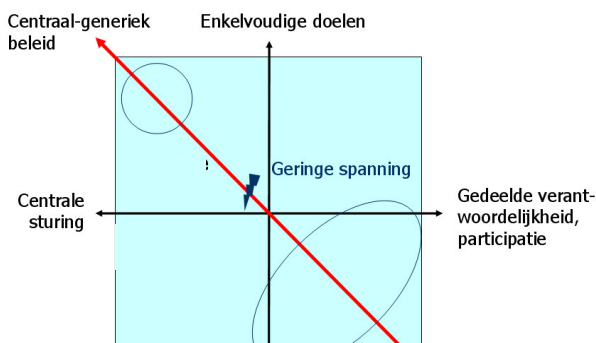
Bij de in *paragraaf 3.3*, aangegeven Europese beleidsthema's zijn de laatste jaren veel veranderingen opgetreden of het beleidsthema is nieuw ontstaan. In de volgende subparagrafen wordt aangegeven of, voor zover mogelijk, er een spanningsveld tussen de aard van de wetgeving en de benaderingswijze van complexe ruimtelijke vraagstukken is. Dit eventuele spanningsveld wordt aangegeven voor luchtkwaliteit en natuurbeschermingswetgeving en er wordt een verwachting uitgesproken over het mogelijke spanningsveld bij de thematische strategie voor het stadsmilieu. Onder meer de veranderingen in wetgeving leidden er toe dat er fricties ontstonden, tussen de wens van een hogere milieukwaliteit en de wens om complexe stedelijke vraagstukken op te lossen. Hierdoor wordt gestart met een korte historie van de beleidsthema's.

4.4.1 Luchtkwaliteitsbeleid en het spanningsveld

In het luchtkwaliteitsbeleid van de afgelopen jaren zijn drie stadia te onderscheiden (Zandvoort 2006), te weten de periode voor de intrede van het besluitluchtkwaliteit (Blk) 2001, de periode tussen het Blk 2001 en Blk 2005, en de periode na het Blk 2005.

In de periode voor 2001 is het luchtkwaliteitsbeleid gebaseerd op centraal opgelegde normen, links boven in het raamwerk. Echter lokaal wordt hier weinig hinder van ondervonden doordat de grenswaarden doorgaans gehaald werden. Doordat de grenswaarden, linksboven in figuur 18, voor de luchtkwaliteit gehaald werden, is luchtkwaliteit geen kwaliteitsaspect in saldobenaderingen. Luchtkwaliteit wordt buiten beschouwing gelaten in saldo benadering van milieu ruimte conflicten, rechtsonder figuur 18. Er is nauwelijks een spanningsveld tussen beleid en grenswaarden.

In de periode tussen het Blk 2001 en Blk 2005 zijn met de implementatie van de Europese luchtkwaliteitsnormen van het Blk 2001 de grenswaarden flink aangescherpt. Voor stikstofdioxide en fijn stof worden centraal opgelegde enkelvoudige doelen geïmplementeerd. De juridisch gezien sterke afdwingbare positie, wordt ook afgedwongen, en ruimtelijke ontwikkelingen ondervinden 'last' van deze regelgeving. Problemen treden in het bijzonder in Nederland op, door de koppeling tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid. Deze koppeling is uniek in Europa. Normen hebben daardoor direct wettelijke implicaties voor de ruimtelijke planvorming (Koelemeijer en Backes 2006). De praktijk van enkele landen waarbij van grenswaarden op grond van (zeer) zwaarwegende argumenten na een afwegingsproces kan worden afgeweken is in strijd met het Europese recht. De harde grenswaarden maken saldo benadering moeilijk, luchtkwaliteit is in tegenstelling tot voor het Blk 2001 een kwaliteitsaspect geworden.



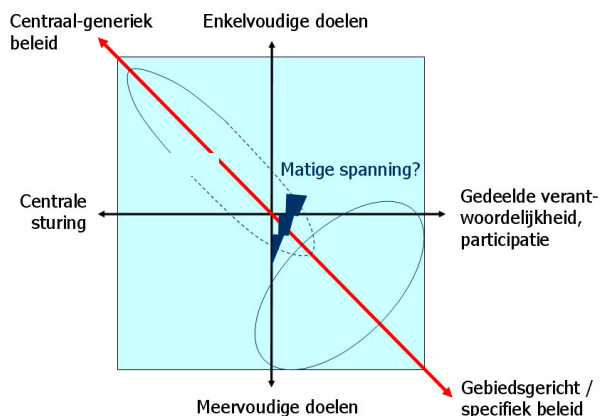
Figuur 18: Raamwerk voor planingsgericht handelen (Zandvoort 2006 gebaseerd op de Roo 2001, 2004)

De in figuur 18 aangegeven geringe spanning wordt nu een zeer grote spanning. Complexe vraagstukken staan rechtsonder in deze figuur maar door de sterke juridische positie van de grenswaarden zijn saldobenaderingen zeer moeilijk en is er sprake van een groot spanningsveld (Koelemeijer en Backes 2006). De situatie waarbij grenswaarden worden overschreden is geen unieke situatie, zoals te lezen in box 4.1. Echter de directe koppeling met de ruimtelijke ordening in combinatie met de harde grenswaarden heeft geleid tot vertraging of voorlopig uitstel van tal van bouwprojecten. In 2004 is geschat dat honderden projecten voorsnog geen doorgang kunnen vinden.

Box 4.1 Overschreiding grenswaarden

De grenswaarden voor fijn stof worden niet alleen in Nederland overschreden. Onder andere in Noord Italië, Vlaanderen, bepaalde delen van Duitsland (met name het Roergebied) en in grote agglomeraties als Londen en Parijs is eveneens sprake van normoverschrijdingen. Toch blijkt dat de hantering van de grenswaarden in zeven landen sterk verschilt voor het al dan niet toestaan van concrete projecten. Slechts een tweetal landen gebruikt de grenswaarden direct als harde toetsingsnormen voor toelatingsbesluiten voor concrete projecten (Zweden en Nederland) (VROMraad 2008).

Met het Blk 2005 is er meer ruimte gecreëerd voor onder meer een gebiedsgerichte benadering in het geval van complexe stedelijke vraagstukken. Saldo doelstellingen behoren weer tot de beleidsmogelijkheden. Hierna is op 15 november 2007 in de Wet milieubeheer een nieuw hoofdstuk opgenomen over luchtkwaliteit. Dit hoofdstuk wordt wel de 'Wet luchtkwaliteit' genoemd en vervangt het Blk 2005. Deze wijziging was nodig om te zorgen dat de Europese grenswaarden in Nederland worden gehaald en tegelijk projecten voldoende doorgang kunnen vinden. De optie van projectsaldering bestond al onder het Besluit Luchtkwaliteit 2005 en is onder de nieuwe wetgeving voortgezet. Echter een deel van de wetgeving is in afwachting van het NSL⁴. De grenswaarden zijn in dit geval gestippeld, omdat nog niet zeker is hoe hier mee omgegaan zal worden in de toekomst. Bij deze grenswaarden ontstaat een matige spanning, door de grotere vrijheid ten opzichte van milieu ruimte conflicten door middel van een saldo benadering. Het verwachte resultaat met de aangegeven onzekerheid is te zien in figuur 19.



Figuur 19: Raamwerk voor planningsgericht handelen (Zandvoort 2006 gebaseerd op de Roo 2001, 2004)

4.4.2 Natuurbeschermingswetgeving

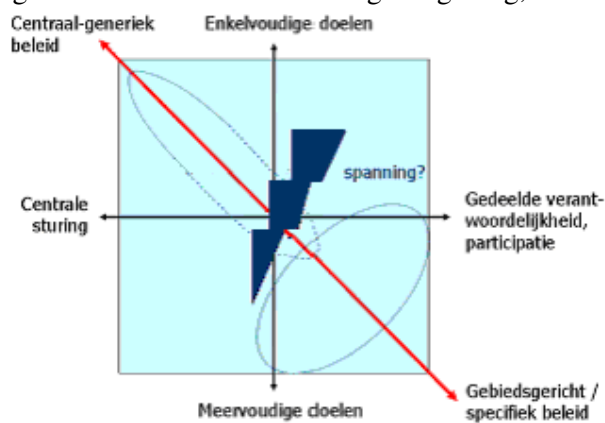
Voor de natuurbeschermingswetgeving wordt de situatie bekeken na de implementatie van een tweetal Richtlijnen van de Europese Commissie met betrekking tot natuurbeschermingswetgeving, te weten de Vogel- en Habitatrichtlijn. Bij de toepassing van de regelgeving op het gebied van natuurbescherming is er vaak het probleem dat over tal van

⁴ NSL is een soort balans. Links op de balans staan alle maatregelen die het Rijk, provincies en gemeenten vanaf 1 januari 2005 nemen om de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren. Rechts alle grote ruimtelijke activiteiten in het gebied waarover de overheden de komende vijf jaar een besluit willen nemen. Het betreft dan ruimtelijke, verkeers- en infrastructurele besluiten en vergunningen voor industriële installaties. Ook projecten met strategische nationale ruimtelijke doelen kunnen onder dit programma vallen. De balans helt over naar links: de positieve effecten (maatregelen om de luchtkwaliteit te verbeteren) moeten de negatieve effecten (ruimtelijke projecten die de luchtkwaliteit verslechteren) ruimschoots overtreffen (VROM (2008).

zaken geen volledige duidelijkheid bestaat maar dat er toch een beslissing genomen dient te worden. Welke soorten dieren of planten komen in een gebied voor, welke gevolgen heeft het plan voor een speciale beschermingszone (SBZ), wat is het effect van compenserende maatregelen. Uitgangspunt van regelgeving in natuurbescherming is het voorzorgbeginsel. Bij onzekerheden dient de bescherming van de natuur het voordeel van de twijfel te krijgen (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 1999).

Gebleken is dat door het voorzorgbeginsel onzekere plannen niet bij voorbaat niet kunnen doorgaan. Bij correcte besluitvorming, alles wat redelijkerwijs mogelijk is, is gedaan om de onzekerheid weg te nemen, zijn door de mogelijkheden van compenserende maatregelen saldo benaderingen mogelijk. Voor SBZ gebieden zijn de grenswaarden duidelijk en zijn harde normen wenselijk. Centraal geleid beleid creëert hier eenduidigheid in. Echter wanneer door meervoudige doelen dan wel een groot aantal betrokkenen een complexe situatie ontstaat is gebiedsgericht beleid mogelijk door middel van compenseerde maatregelen.

Om velerlei redenen is de natuurbeschermingswetgeving onoverzichtelijk geworden of gebleven. In figuur 20 zijn daarom de grenswaarden gestippeld getekend. In *paragraaf 3.3.2* wordt gesproken over een grote spanning van de natuurbeschermingswetgeving, echter wanneer in de plannen vroegtijdig rekening wordt gehouden met deze wetgeving is dit niet in alle gevallen noodzakelijk. Echter door de onduidelijkheid binnen de regelgeving is er toch sprake van een grote spanning. Deze onduidelijkheid beïnvloedt de complexe ruimtelijke vraagstukken door de combinatie van zeer ruime beschermingsbepalingen en zeer beperkte ontheffingsmogelijkheden. Hierdoor



Figuur 20: Raamwerk voor planningsgericht handelen (gebaseerd op de Roo 2001, 2004)

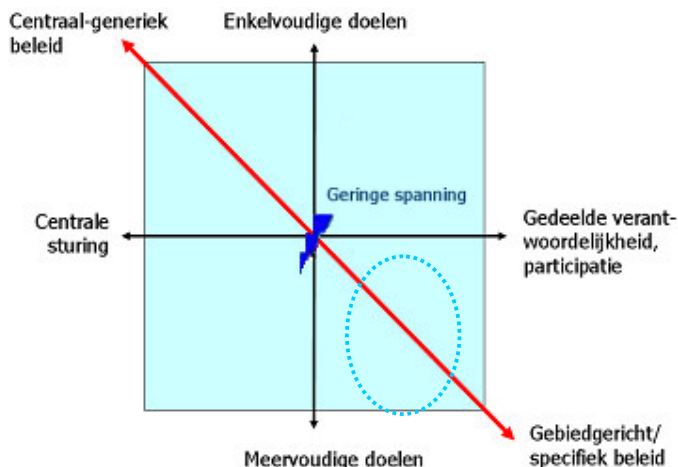
kunnen situaties ontstaan die uit het oogpunt van soortenbescherming, noch uit een sociaal economisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar lijken (Neuman en Woldendorp 2003).

4.4.3 Thematische Strategie voor het Stadsmilieu

De Europese Unie heeft begin 2006 de Thematische Strategie voor het Stadsmilieu goedgekeurd. Rechtstreekse verplichtingen zijn in de strategie niet opgenomen. Het stelt samenwerkingsmaatregelen evenals richtsnoeren vast, die lokale overheden in staat moeten stellen het stadsmilieu in de Europese steden beter te beheren (Europese Commissie 2006). De doelstelling van de strategie is een verhoging van de milieukwaliteit waarbij richtsnoeren en coördinerende maatregelen worden geprevaleerd boven wetgeving, met als reden de diversiteit van de stedelijke gebieden en de bestaande verplichtingen. Het gaat om richtsnoeren op basis van beste praktijken en het advies van deskundigen. Deze strategie levert geen grote spanning op maar een geringe spanning. Deze spanning ontstaat door de extra gevraagde inspanning voor gemeente waarbij geen nieuw normatief beleid wordt gehanteerd, zie figuur 21.

Door lokale overheden geen planverplichting op te leggen ontstaat ruimte voor eigen initiatieven op lokaal niveau die beter aansluiten bij de beoogde doelstelling, namelijk de leefomgeving in de steden integraal en gebiedsgericht te verbeteren. De strategie kan voor Nederland een mogelijk aanvulling zijn op het bestaande milieubeleid doordat relevante kennis uit andere landen binnen gehaald kan worden. Voor lokale partijen die meewerken is de

extra inspanning geen verbetering van ruimtelijke plannen maar een mogelijkheid voor kennisvergroting van anderen.



Figuur 21: Raamwerk voor planningsgericht handelen (gebaseerd op de Roo 2001, 2004)

4.4.4 Gevolgen flexibelere benadering

In de vorige paragrafen zijn verschillende aspecten van sturing aan bod gekomen waarbij complexiteit als criteria voor de keuze tussen verschillende sturingsbenaderingen is aangedragen. De verwachte spanning tussen de Nederlandse decentrale aanpak en de groeiende Europese invloed uit *hoofdstuk 3* blijkt in sommige gevallen daadwerkelijk op te treden. Dit geldt met name voor situaties waarbij in complexe gevallen een grote rol voor de lokale overheid is weggelegd. Door de Europese invloed op deze situaties ontstaan situaties waarbij door afwijking van de generieke norm oplossingen mogelijk worden gemaakt. Decentralisatie van beleid moet in deze gevallen leiden tot meer en beter maatwerk en dient milieuaspecten een plaats te geven in saldobenaderingen om op integrale wijze lokale problematiek op te lossen. Een zorg is echter dat de lokale overheid een afweging maakt tussen wat als een redelijk beschermingsniveau wordt gezien en wat als maatschappelijk wenselijk wordt beschouwd. Milieukwaliteit en gezondheid worden hiermee afweegbaar op lokale schaal. De milieukwaliteit kan dan gezien worden als randvoorwaarde, waarbij het minimum het uitgangspunt kan zijn, in plaats van milieukwaliteit die boven het minimum uitstijgt. Deze keuze is niet problematisch zolang een afweging wordt gemaakt op basis van heldere argumenten en communicatie met belanghebbenden (Zuidema 2006). Dit is echter lang niet altijd het geval. Regelmatig hebben lokale overheden niet de tijd, het geld en de expertise om milieubeleid op deze wijze te formuleren (Kamphorst 2006). Eveneens kan de grotere flexibiliteit er toe leiden dat gemeenten die milieukwaliteit belangrijk vinden, meer inzet tonen om milieu ruimte conflicten hiermee beter te kunnen afstemmen op de lokale situatie. Wanneer milieukwaliteit als kwaliteitsaspect wordt ingebed in het besluitvormingstraject kan er eveneens een situatie ontstaan waarin plaatselijk een lagere milieukwaliteit wordt gerealiseerd. Echter, doordat milieukwaliteit nu een criteria is binnen de planvorming, zal het gaan om een gemotiveerde keuze. De keuze om als gemeente in te stemmen met een verslechtering ten behoeve van een grote verbetering, kan worden gelegitimeerd. In het volgende hoofdstuk wordt aan de hand van cases deze stelling door voorbeelden onderbouwd en wordt bekeken welke lokale afwegingen gemaakt worden in de keuzen tussen verschillende sturingsbenaderingen.

5 Cases.

Dit hoofdstuk bevat de studies naar een zeven tal cases, het betreft ruimtelijke ontwikkelingen en de relatie van deze ontwikkeling met milieubeleid. De cases geven inzicht in het procesverloop van ruimtelijke ontwikkelingen met complexe milieu ruimteconflicten en de relaties met actoren binnen deze ontwikkelingen. De cases zijn opgesteld aan de hand van interviews met betrokkenen vanuit de gemeente en aangevuld met literatuur. In dit hoofdstuk wordt verwezen naar deze interviews, in *bijlage 3* staan de notulen van de verschillende interviews.

In dit hoofdstuk staat de zelfde vraag als in het vorige hoofdstuk centraal:

- Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid?

In *paragraaf 5.1* tot en met *Paragraaf 5.4* worden achtereenvolgens ruimtelijke ontwikkelingen in de gemeente Almere, de gemeente Breda, de gemeente Ouder Amstel en de Regio Rijnmond besproken. Binnen deze paragrafen wordt ingegaan op ruimtelijke plannen en de relatie met de regio dan wel gemeente en het procesverloop. In verschillende boxen wordt de uiteindelijke invloed van Europees beleid op de ruimtelijke ontwikkeling besproken. De thematische strategie voor het stadsmilieu en zijn betekenis voor de besproken gemeenten wordt in *paragraaf 5.5* behandeld. In deze paragraaf wordt eveneens de mogelijke betekenis van milieuaspecten, te weten randvoorwaarde of kwaliteitscriterium, binnen het lokale beleidsproces behandeld. Tot slot wordt in *paragraaf 5.6* een algemene conclusie over de zeven cases gegeven.

5.1 Almere

Almere is uitgegroeid tot een stad van formaat, waarin veel aandacht is voor natuur. De stad blijft groeien met behoud van het blauw groene karakter. In de bestaande stad, en ook in de nog te ontwikkelen woongebieden is veel ruimte voor water en groen. De groene stad groeide in 30jaar uit tot een stad met 180.000 inwoners in 2007. Het Nederlandse Rijk heeft in haar Urgentie Programma Randstad aangegeven dat ze graag wil dat Almere in 2030 is uitgegroeid tot een stad met 350.000 inwoners en 100.000 nieuwe arbeidsplaatsen heeft gecreëerd (Eurlings en Mooij 2007). Met de toekomstige bereikbaarheidsverbetering van Almere, zie *paragraaf 5.3*, is de groei van Almere tot het jaar 2030 mogelijk geworden.



Figuur 22: Almere nu en de toekomstvisie Almere (Lamberigts 2003;37 en 8)

Voor een jonge stad als Almere is de vergroting van diversiteit op ieder gebied van belang, omdat de diversiteit op dit moment, na dertig jaar, nog altijd pril en dun is in vergelijking met oude en historisch gerijpte steden. De stad heeft veel jong bos, veel jonge woonwijken, een

jonge bevolking met een brede multiculturele verscheidenheid, en veel jonge bedrijven. Dat zijn allemaal gunstige voorwaarden voor een steeds rijkere diversiteit in de toekomst (Duivesteijn en McDonough 2008). Almere heeft vele parken, natuurgebieden, plassen en bosgebieden. Op dit moment behoort Almere bij de Nederlandse top van steden, die een rijke blauwgroene omgeving hebben. Gezien de ligging van Almere in de volle Randstad is dit een opmerkelijke kwaliteit. In figuur 22 staat de toekomstvisie van de gemeente Almere, als case wordt het omcirkelde project gebruikt te weten de Vaart 4. Dit project betreft een uitbreiding van een industrieterrein. Het betreft een gebied voor grootschalige industriële bedrijven met een hoge milieubelasting, tot en met milieucategorie 5. Waarbij het bestemmingsplan is goedgekeurd voordat aan de natuurbeschermingswetgeving werd voldaan. De tweede case is de toekomstvisie Markermeer en IJmeer.

5.1.1 Bedrijventerrein De Vaart IV

De Vaart 4 is een bedrijventerrein van ongeveer 180 ha voor zware bedrijvigheid (categorie 5). Het vormt een uitbreiding op het bestaande bedrijventerrein De Vaart. Ten behoeve van de besluitvorming over het bestemmingsplan is een MER doorlopen. Bevoegd gezag en initiatiefnemer is de gemeente Almere. De Vaart heeft de bestemming bedrijventerrein sinds 1983. Het terrein is in '86/'87 opgespoten. In de oorspronkelijk plannen liep het geplande bedrijventerrein tot in het Markermeer. Langs het Markermeer werd de ecologische verbindingszone de Vaart (onderdeel van de nationale EHS) als natuurcompensatie gepland tussen de Oostvaardersplassen en de Lepelaarsplassen. Vooruitlopend op de afronding van bedrijventerrein de Vaart is het aangelegd. Voor de ecologische verbindingszone is een apart bestemmingsplan gemaakt.

In de milieueffectrapportage is geconstateerd dat het bedrijventerrein geluidsoverlast kan veroorzaken voor de genoemde ecologische verbindingszone en wellicht voor de terreinen die de zone aan elkaar verbindt. Bij deze laatste zitten ook gebieden aangewezen door de Vogel en Habitat richtlijn, nu Natura 2000 gebieden. Voor de realisatie van de Vaart 4 is het project Oostvaardersplassen Almere (OPAL) gestart (Gaaff en Vader 2005). Doel van dit project is het bedrijventerrein op de meest milieuvriendelijke manier te realiseren, en tegelijk de recreatieve en natuurkwaliteit van de zone tussen Oostvaardersplassen en Lepelaarsplassen te optimaliseren. Waarbij de verschillende partijen zorgen voor inbreng en uiteindelijk draagvlak voor het project (Interview gemeente Almere 2008). Een van de resultaten is een bufferzone tussen het bedrijventerrein en de ecologische verbindingszone. De geluidsuitstoot van de Vaart 4 is gemitigeerd door middel van een interne geluidszonering. Ondanks de maximale inspanning voor de geluidshinder wordt een negatief effect verwacht wat betreft geluidsverstoring voor vogels in het kerngebied van de EHS en de Ecologische verbindingszone (Broekmeyer 2002). Door een beleidswijziging, de aanwijzing als Natura 2000 gebied, voldoet het project echter niet meer aan de huidige inzichten zoals die door het Ministerie van LNV worden gehanteerd (Gaaff en Vader 2005).

5.1.2 Proces verloop De Vaart IV

In 2004 is het bestemmingsplan de Vaart 4 ter goedkeuring aan de provincie Flevoland voorgelegd en goedgekeurd. De stichting Vogel- en Natuurwacht Zuid Flevoland heeft bezwaar aangetekend tegen het plan. Zij voerde aan dat er geen juiste vogel effectstudie is uitgevoerd, deze was door de beleidswijziging noodzakelijk geworden. In opdracht van de gemeente Almere is een passende beoordeling uitgevoerd zoals bedoeld in de handreiking Natura 2000 (Ministerie van LNV). Deze studie geeft inzicht in de waarde van het gebied zelf in relatie tot de rol binnen de functionele ecologische relaties met de omgeving. Uit deze studie is gebleken dat het plan op zich geen effect heeft op de nabij gelegen

vogelrichtlijngebieden. Opvallend is het conflict dat ontstaat doordat eerst de natuurcompensatie gerealiseerd is, en aansluitend het bedrijventerrein is ontwikkeld. De effecten van het te realiseren bedrijventerrein op haar eigen natuurcompensatie leiden weer tot extra mitigerende en/of compenserende maatregelen (Gaaff en Vader 2005). Rond het OPAL traject (een proces met meer dan 15 partners) is veel gecommuniceerd en afgestemd. Tijdens de bestemmingsplanprocedure heeft de Vogel- en Natuurwacht bezwaar aangetekend omdat er geen passende beoordeling heeft plaatsgevonden. De Vogel en Natuurwacht waren geen OPAL partner. Geconcludeerd moet worden dat ondanks het open planproces en de bestuurlijke overeenstemming over de plannen (onder andere natuurorganisaties, terreineigenaren en beheerders, KvK) er altijd de weg van beroep en bezwaar blijft bestaan voor de rechtspersoon die het niet met de plannen eens is (Interview gemeente Almere 2008).

Box 5.1 De rol van Europees beleid

De rol van Europees beleid is binnen dit project groot, doordat er op basis van de vogel en habitatrichtlijn bezwaar is gemaakt. Maar dit bezwaar had voorkomen kunnen worden wanneer er aan de, uit het Europese beleid voortkomende, verplichtingen was voldaan.

5.1.3 Toekomstvisie Markermeer en IJmeer

Wat wordt de toekomst van het Markermeer en het IJmeer? Het project is onderdeel van het Programma Randstad Urgent en staat op de ontwikkelingskaart van Nederland (Stuurgroep Toekomstagenda Markermeer-IJmeer 2008). Op dit moment is deze ontwikkeling nog zeer onzeker. Door de botsing tussen doelstellingen van Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving is dit echter een zeer interessante case. Doel van het project is het ontwikkelen van een visie op deze twee binnenwateren van het IJsselmeergebied waarbij duidelijk is welke functies een plek kunnen krijgen. Uitgangspunt is verbetering van de ecologische kwaliteit. Ook speelt waterpeil een grote rol door de wereldwijde zeespiegel stijging en vergrote afvoer van de grote rivieren via het IJsselmeergebied. Eveneens speelt eventuele woningbouw een rol in dit gebied (Stuurgroep Toekomstagenda Markermeer-IJmeer 2008). Tot enige jaren geleden was het Markermeer gereserveerd voor de aanleg van de laatste IJsselmeerpolder, de Markerwaard. In 2006 is in de Nota Ruimte vastgelegd dat de Markerwaard niet wordt aangelegd.

Op dit moment gaat de natuur in het gebied achteruit. Het water staat stil, is niet schoon en daardoor gaat de kwaliteit van het water achteruit. Dat is niet goed voor de vissen in het water en de vogels. Door een verandering in Milieubeleid, invoering Natura 2000 gebieden, is duidelijk dat deze ontwikkeling juridisch niet is toegestaan, de kwaliteit moet verbeteren dan wel instant gehouden worden. Alleen als de natuurkwaliteit verbetert, is het mogelijk om ook ruimte te bieden aan andere ontwikkelingen, zoals woningbouw. Op dit moment is er nog geen plan, maar een agendastellend document: de conclusies bepalen de agenda voor de vervolgactiviteiten.

Het ecologische systeem van Markermeer en IJmeer is jong en grotendeels onder invloed van de mens gevormd. Pas sinds 75 jaar, na de voltooiing van de Afsluitdijk, is het IJsselmeer gebied een zoetwatersysteem zonder getijdenwerking. Door het betrekkelijk jonge ecologische systeem strookt instandhouding niet met de natuurlijke ontwikkeling van het gebied (interview gemeente Almere 2008). De wetgeving staat geen projecten en activiteiten toe die tot significante negatieve effecten kunnen leiden. Dit is het geval als projecten en activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen in gevaar brengen. Slechts bij hoge uitzondering is dit toegestaan, maar alleen als de schade aan de natuurwaarden vooraf wordt gecompenseerd. Zo blijft behoud van de Europese waarden gewaarborgd.

Het ontwikkelingsperspectief voor het gebied is gericht op het creëren van een 'ecologisch surplus' (Stuurgroep Toekomstagenda Markermeer-IJmeer 2008). Hiermee wordt bedoeld op

een zodanige draagkracht voor de beschermde soorten en habitats, dat negatieve effecten van nieuwe projecten en activiteiten de instandhoudingsdoelstellingen niet meer in gevaar brengen. Het realiseren van een ecologisch surplus is een vernieuwende methode, waardoor er nog weinig kennis is over de juridische voorwaarden (Stuurgroep Toekomstagenda Markermeer-IJmeer 2008). Uitgangspunt is dat het ecologische surplus gerealiseerd moet zijn voordat de daardoor ontstane ontwikkelingsruimte kan worden gebruikt, net zoals nu het geval is bij natuurcompensaties. De juridische haalbaarheid van deze methode is nu nog zeer onzeker.

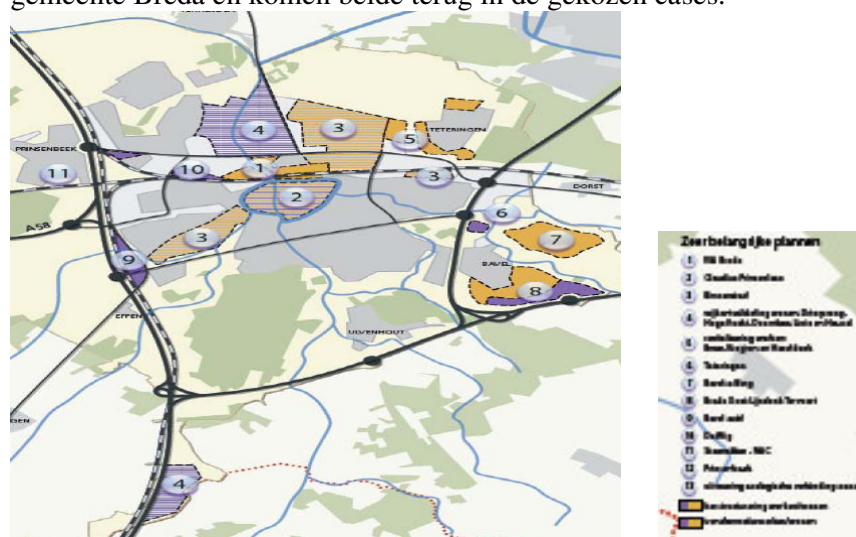
Het ontwikkelingsperspectief Markermeer-IJmeer laat zien dat de ecologische achteruitgang kan worden gekeerd met een aanpak op systeemniveau. Deze aanpak is gericht op het tot stand brengen van een ecologisch systeem dat veerkrachtig genoeg is om toekomstige veranderingen op te kunnen vangen zonder een wezenlijk verlies aan kwaliteit. Daardoor ontstaat ruimte voor de stedelijke en recreatieve dynamiek van de Noordvleugel. Met het ontwikkelingsperspectief kunnen Markermeer en IJmeer hun betekenis voor het woonmilieu en het vestigingsklimaat in de Noordvleugel ook op lange termijn waarmaken. Het gebied is voorbereid op de verwachte verandering van het klimaat en er wordt in ecologisch opzicht meer gedaan dan voortvloeit uit de wettelijke vereisten voor natuurbescherming, volgend uit het Europese programma Natura 2000. Waar het echter kan botsen is de focus van natuurbeschermingsbeleid. In het Europese natuurbeschermingsbeleid ligt de focus zeer sterk op bescherming van soorten en gebieden. Dit is een duidelijk verschil met het voormalige Nederlandse natuurbeleid voor de invoering van Natura 2000. Binnen dit beleid lag de nadruk voornamelijk op de ontwikkeling van natuurgebieden en kreeg soortenbescherming weinig aandacht (interview gemeente Almere 2008).

Box 5.2 De rol van Europees beleid

Een van de belangrijke effecten van de EG-richtlijnen op natuurbeschermingswetgeving is mogelijk dat de nadruk die in het begin van de jaren negentig op natuurontwikkeling en het realiseren van een Ecologische hoofdstructuur lag is aangevuld met een veel sterker beschermingspoot voor gebieden en voor soorten. De implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn heeft gezorgd voor een grotere aandacht voor soorten- en gebiedenbescherming in het natuurbeschermingsbeleid (Kuindersma e.a. 2004). Met de gekozen aanpak van Natuurbeschermingswetgeving wordt de door ontwikkeling van het gebied lastig (interview gemeente Almere 2008). De ruimtelijke belemmering die door de EG-richtlijn ontstaat creëert een complexe situatie waarbij de unieke situatie van de Flevopolder geen ruimte krijgt. Voor deze situatie is meer speelruimte vanuit de EG-regelgeving wenselijk.

5.2 Breda

Breda heeft de ambitie om op een evenwichtige manier te groeien naar een stad van 185.000 inwoners in 2020. Stad en land, wonen en werken, bereikbaarheid en leefbaarheid, oud en modern, natuur en water wil de gemeente in samenhang met elkaar ontwikkelen. In de in 2007 vastgestelde structuurvisie (gemeente Breda 2007) zijn alle plannen voor Breda op een rij gezet en voorzien van prioriteit. In deze paragraaf komen de cases milieuzonering binnenstad Breda en uitbreidingswijk Teteringen aan bod te weten 2 en 5 op figuur 23. Luchtkwaliteit en natuurbescherming zijn actuele en belangrijke thema's voor de ruimtelijke plannen van de gemeente Breda en komen beide terug in de gekozen cases.



Figuur 23: Structuurvisie Breda 2020

5.2.1 Uitbreidingswijk Teteringen

De gemeente is begin jaren negentig samen met de toenmalige gemeente Teteringen met de planontwikkeling gestart. Hiermee is invulling gegeven aan de taakstelling uit het provinciale streekplan 1992 en het stadsregionale uitwerkingsplan van 1995. De taakstelling omvat de bouw van 3000 woningen, het creëren van een groene geleidingzone tussen Breda en Teteringen, het beschermen en verder ontwikkelen van het natuurkerngebied in de Lage Vucht polder en de ontwikkeling van een Hoogwaardige Openbaar Vervoer verbinding. Deze taakstelling vormt de planologische basis van het in 1999 vastgestelde Structuurplan Breda Noordoost Teteringen voor het beoogde plangebied (Bakker e.a. 2005).

Voor dit project is op basis van de Wet milieubeheer een milieueffectrapportage vereist. Begin jaren negentig was de gemeente van mening dat dit niet nodig was, omdat het om een niet aaneengesloten gebied ging, de provincie onderschreef dit. Het structuurplan Breda Noordoost – Teteringen (1999) diende als basis voor de verdere uitwerking in drie afzonderlijke bestemmingsplannen. De Afdeling bestuursrecht van de Raad van State heeft op 9 juni 2004 de bestemmingsplannen en goedkeuringsbesluiten vernietigd en bepaald dat alsnog de procedure van milieueffectrapportage (m.e.r.) moet worden doorlopen (ABRvS 2004a).

Uitbreidingswijk Teteringen is opgenomen bij de pilot projecten van de taskforce luchtkwaliteit door twijfels over het voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen. In die pilot leveren het ministerie van VROM en andere deskundigen juridische en technische ondersteuning bij het oplossen van de problemen rondom ruimtelijke ordening en luchtkwaliteit. Luchtkwaliteit speelde met name een rol in de verkeersafwerking naar de uitvalswegen en het centrum. Uiteindelijk heeft luchtkwaliteitsbeleid niet tot vertraging van het project geleid. Door de verplichting alsnog een Mer rapportage op te stellen was er

voldoende tijd om te voldoen aan de verplichting vanuit luchtkwaliteit. De berekening voor het voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen kan van jaar tot jaar sterk verschillen, dit wordt veroorzaakt door veranderingen in de jaarlijkse door VROM uitgebrachte achtergrondwaarden. Op dit moment voldoet het project aan de luchtkwaliteitsnormen en is saldering niet nodig (Interview gemeente Breda 2008).

Het project is echter wel vertraagd op basis van natuurbeschermingswetgeving. In het gebied komt de steenuil voor, deze is beschermd in het kader van de Europese Vogel en Habitat richtlijn. Dit heeft geleid tot een vergroting van de groenstrook, hierdoor is er een verbinding tussen twee natuurgebieden ontstaan. Op dit moment worden de bestemmingsplannen voor de uitbreidingslocatie Teteringen gefaseerd gerealiseerd. Voor de gebieden waar bestemmingsplannen zijn gerealiseerd, worden bouwvergunningen afgegeven. Het bouwproject heeft deels een vergunning verkregen en hier is gestart met bouwen, maar voor een aantal stukken moet nog een vergunning verleend worden.

Box 5.3 De rol van Europees beleid

De rol van Europees beleid binnen dit project lijkt groot. De rol van Europese luchtkwaliteitseisen op dit project bleek echter minimaal. De rol van Europees natuurbeschermingsbeleid was groter, door middel van de Vogel en Habitat richtlijn. Wanneer echter aan de onderzoeksverplichtingen was voldaan had natuurbeschermingsbeleid geen belemmeringen voor het project opgeleverd des ondanks heeft Europees milieubeleid voor vertraging gezorgd en een rol gespeeld.

5.2.1 Regionale samenwerking

Brabant is zwaar belast met de luchtproblematiek, om te voldoen aan de Europese regelgeving zijn meerdere maatregelen ingesteld (Interview gemeente Breda 2008). Een van de maatregelen die genomen is, is de instelling van milieuzones. Milieuzones zijn gebieden waar alleen schonere voertuigen zijn toegestaan. Breda neemt samen met andere Brabantse gemeenten in B5 verband deel aan een pilot milieuzonering. De B5 is een samenwerkingsverband tussen Breda, Eindhoven, Helmond, 's-Hertogenbosch, Tilburg en de provincie Noord Brabant. Op basis van deze pilot heeft Breda zones vastgesteld rond de binnenstad waar geen oudere, minder schone, vrachtwagens of eventueel andere oudere dieselvoertuigen mogen rijden (ontwikkelingsdienst Breda 2006). Opvallend is dat er door normstellend Europees beleid een regionale samenwerking ontstaat waardoor de vooraf geconstateerde problemen minder omvangrijk worden. Binnen het samenwerkingsverband B5 neemt veelal één van de steden het initiatief op een bepaald onderwerp. Dit scheelt capaciteit en voorkomt dat bepaalde zaken meerdere malen moeten worden uitgezocht.

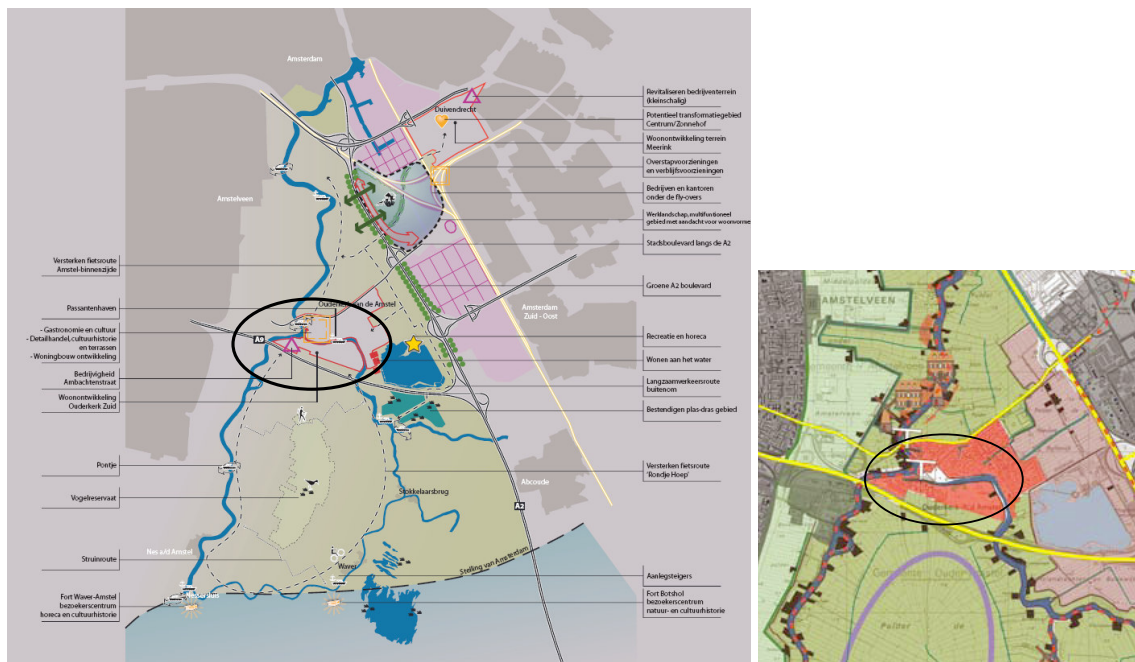
Box 5.4 De rol van Europees beleid

Europees beleid heeft in Breda onder andere geleid tot het instellen van een milieuzone, waardoor de luchtkwaliteit in de binnen stad is verbeterd zonder nadelige maatregelen voor de gemeente. Regionale samenwerking heeft er toe geleid dat de eventuele nadelige effecten van de milieuzone op bijvoorbeeld de concurrentiepositie van Breda als vestigingsstad met andere steden is geminimaliseerd. Europees milieubeleid heeft hier een grote rol gespeeld en positieve milieu effecten te weeg gebracht zonder nadelige ruimtelijke consequenties.

5.3 Ouder-Amstel

De gemeente Ouder-Amstel is een gemeente met een overwegend groen en landelijk karakter dat grotendeels is ingesloten tussen het grootstedelijke gebied van Amsterdam en Amstelveen. De gemeente omvat drie kernen, te weten Duivendrecht, Ouderkerk aan de Amstel en het buurtschap Waver. Duivendrecht kan ruimtelijk als onderdeel worden gezien van het grootstedelijke gebied van Amsterdam. Ouderkerk aan de Amstel en het buurtschap Waver voegen zich meer in het groene en landelijke karakter van de gemeente. Door de specifieke ligging als onderdeel van het stedelijke weefsel van de regio Amsterdam heeft de gemeente direct en indirect te maken met (groot)stedelijke ontwikkelingen.

De gemeente Ouder-Amstel ligt in een belangrijk economisch kerngebied, dat de komende tijd intensief ontwikkeld zal gaan worden. Het rijk heeft de ambitie om het kerngebied sterker te ontwikkelen. Het kerngebied krijgt in de Nota Ruimte veel aandacht, de zone Schiphol-Amsterdam-Almere in het bijzonder. De gemeente Ouder-Amstel ligt tussen twee uitwerkingsgebieden in, te weten Almere en Haarlemmermeer en omstreken. De gemeenten in het gebied hebben de verantwoordelijkheid om in ruimtelijk opzicht samen te werken, ontwikkelingen te initiëren en concrete afspraken te maken (Zuidhof e.a. 2007). In figuur 24 staan de ruimtelijke plannen voor de gemeente Ouder-Amstel, als case worden de omcirkelde projecten gebruikt te weten de uitbreiding van de A9 wat een project van Rijkswaterstaat betreft, en de aanleg van een woonwijk en brede school langs de A9.

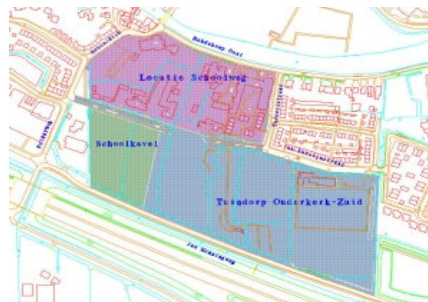


Figuur 24: Structuurvisie Ouder-Amstel ((Zuidhof e.a. 2007; 120)

5.3.1 Woonontwikkeling Ouderkerk Zuid

Het project is verdeeld in drie deelgebieden: Tuindorp Ouderkerk Zuid, Schoolkavel en Locatie Schoolweg. Op de kaart in figuur 25 zijn deze grenzen en de verdeling in drie gebieden te zien. Het uitwerkingsplan is in maart 2008 door B&W vastgesteld voor Ouderkerk Zuid. Na vaststelling van het uitwerkingsplan door B&W is het uitwerkingsplan aan Gedeputeerde Staten gestuurd en vervolgens op 25 april 2008 goedgekeurd.

- Tuindorp Ouderkerk Zuid: hier worden 153 woningen gerealiseerd en worden volkstuinen aangelegd. Voor dit deel is reeds een bouwvergunning verleend;
- Schoolkavel: in dit deel is een nieuwe brede school, een gebouw voor kinderopvang en enkele woningen gepland;
- Locatie Schoolweg: over de invulling van dit gedeelte is nog niets bekend, de plannen moeten nog worden gemaakt;



Figuur 25: Indeling Ouderkerk Zuid

Het bouwrijp maken voor Tuindorp Ouderkerk Zuid en de Schoolkavel is begonnen. Na het bouwrijp maken zal het gebied 1jaar braak liggen. De bouw van de woningen en de school is in het eerste kwartaal van 2009 voorzien. Oplevering van de eerste woningen gebeurt ongeveer een jaar later, voor de school is dit circa anderhalf jaar. Voor de ontwikkeling van de Locatie Schoolweg is er nog geen planning gemaakt (gemeente Ouderkerk, 2008).

De keuze voor de locatie is gebaseerd op beschikbaarheid. De Brede school vertegenwoordigt een groot maatschappelijk belang, in Ouderkerk is buiten de locatie gelegen nabij de snelweg geen ruimte voor deze ontwikkeling; dit geldt eveneens voor de geplande woningen. Gezondheid wordt afgewogen in het planproces ten opzicht van het maatschappelijke belang, waarbij gezondheid naast de verplichting te voldoen aan de norm ook een criteria vormt (Interview gemeente Ouder-Amstel 2008). Ten aanzien van de Brede schoollocatie wordt de AMvB gevoelige bestemmingen afgewacht. Deze tijd wordt gebruikt voor verdere overtuiging van de actoren over de geschiktheid van de locatie. Ruimte gebrek speelt een belangrijke rol. Het project Brede school is van groot maatschappelijk belang, dit staat tegenover de beleving van de gezondheidsaspecten door de nabijheid van de snelweg in de gemaakte beleidskeuze.

Box 5.5 De rol van Europees beleid

Europees beleid heeft binnen dit project geen rol van belang gespeeld doordat voldaan werd aan de luchtkwaliteitseisen. Wel is milieu als thema uitgebreid aan bod gekomen in de lokale beleidsafweging waarbij de bestaande luchtkwaliteitseisen, gebaseerd op Europese regelgeving, als minimaal uitgangsniveau zijn gebruikt.

5.3.2 Snelwegverbreding Schiphol-Amsterdam-Almere

In de afgelopen vijftien jaar is het verkeer op de route Schiphol-Amsterdam-Almere sterk gegroeid. Naar verwachting zal het verkeer in de toekomst verder toenemen. Zonder maatregelen zal het wegennet na 2010 zwaar overbelast raken, met ernstige filevorming en lange reistijden als gevolg. Om de problemen op de weg rond Schiphol-Amsterdam-Almere op te lossen, is de planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere gestart. Beide planstudies zijn onderdeel van Randstad Urgent. Het doel van dit programma is het versterken van de internationale concurrentiepositie van de noordelijke Randstad. Daarnaast gaat Randstad Urgent over de besluitvorming van projecten in dit gebied die bijdragen aan een aangenaam woon-, werk- en leefklimaat. De planstudie voor de snelwegverbreding wordt uitgevoerd in twee fases. In fase 1 is het doel een keuze te maken op hoofdlijnen tussen de twee

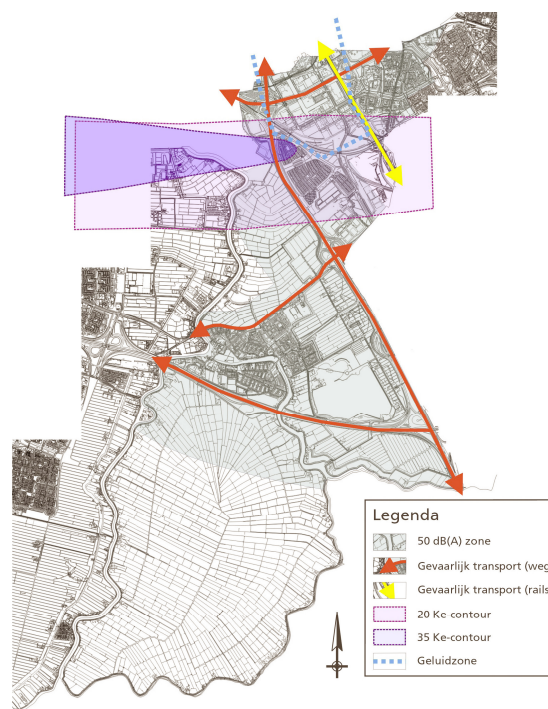
hoofdalternatieven, te weten uitbreiding van de bestaande infrastructuur (Stroomlijnalternatief) of een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 (Verbindingsalternatief). In de tweede fase wordt één van deze vervolgens verder uitgewerkt. Het kabinet heeft op 13 oktober 2006 besloten tot uitbreiding van de capaciteit van het bestaande netwerk in de corridor Schiphol-Amsterdam-Almere. Een nieuwe verbinding tussen de A6 en de A9 (Verbindingsalternatief) is hiermee definitief afgefallen. In fase 2 worden drie alternatieven onderzocht. Het Stroomlijnalternatief, het Locatiespecifieke alternatief en het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA). Het Stroomlijnalternatief houdt een uitbreiding in van de bestaande hoofdwegen. Dit gebeurt bij: de A6, A1, A10-Oost en de A9. Inmiddels is met de raamovereenkomst Stroomlijnalternatief besloten tot voorwaardelijke uitbreiding van de A9 (Eurlings en Mooij 2007).

In de tweede fase zijn drie alternatieven vergeleken met de situatie die zou ontstaan als er niets aan de wegen in het gebied zou gebeuren: het Nulalternatief. Voor het Nulalternatief is onderzocht hoe de verkeerssituatie in de regio er in 2020 uit zou zien, wanneer hierin niet wordt ingegrepen. Het Nulalternatief dient als uitgangspunt om de voorgestelde oplossingen te kunnen vergelijken. Na intensief overleg met regionale bestuurders spreekt de minister van Verkeer en Waterstaat in oktober 2007 zijn voorkeur uit voor het Stroomlijnalternatief. Sinds 16 mei ligt de Trajectnota/MER ter inzage en is inspraak mogelijk. De ministers van Verkeer en Waterstaat en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu maken halverwege 2008 een definitieve keuze. Zij laten daarbij de informatie uit de Trajectnota / MER, de inspraakreacties en de diverse adviezen meewegen. Deze keuze wordt verder uitgewerkt in het Ontwerp tracébesluit (OTB). Wanneer het OTB in 2009 klaar is, kunnen betrokkenen ook hierop reageren. Rekening houdend met de reacties op het OTB nemen de ministers naar verwachting in 2009 het definitieve Tracébesluit waarop de werkzaamheden vanaf 2011 beginnen (Rijkswaterstaat 2008).

De gemeente Ouder-Amstel lobbyt voor een uitvoering van bovenwettelijke maatregelen (meer en hogere schermen of luifels i.p.v. schermen) ter verbetering van de vereiste kwaliteit voor lucht en geluid. De snelweg, de A9, is hooggelegen en voorzien van hoge schermen. Uit de metingen komt naar voren dat voldaan wordt aan de grenswaarden nu en in de toekomst, dit is belangrijk voor de school en woningbouw. Maar door betrokkenen worden vraagtekens gezet bij de locatie in relatie tot gezondheidsaspecten. Vandaar de lobby voor bovenwettelijke maatregelen. Voor de luchtkwaliteit levert

Box 5.6 De rol van Europees beleid

Europees beleid heeft op deze ontwikkeling grote invloed gehad door middel van luchtkwaliteitsbeleid. De situatie in 2020 zonder actie te ondernemen zou leiden tot overschrijdingen van deze normen. De keuze voor bepaalde alternatieven, tunnelvarianten hangt ook samen met luchtkwaliteitsbeleid. Over de eventuele nadelige gevolgen van Europees beleid is op dit moment nog niets te zeggen. Hinder kan in een latere fase van het project mogelijk optreden door middel van gerechtelijke procedures op basis van Europese regelgeving.



Figuur 26: Belemmeringenkaart (Zuidhof e.a. 2007; 86)

de verbreding op zichzelf een verbetering op ten opzichte van het 0 alternatief doordat er minder files en verstoppingen op de snelweg ontstaan en dus minder uitstoot. De lobby van de gemeente Ouder-Amstel staat los van projecten van de gemeente Amsterdam en Amstelveen waardoor deels grote financiële mogelijkheden ontbreken (Interview gemeente Ouder-Amstel 2008).

De gemeente Ouder-Amstel ligt op een bijzondere locatie. Enerzijds overwegend groen en landelijk, anderzijds grotendeels ingesloten tussen grootstedelijk gebied en infrastructuur. De positie binnen stedelijk gebied brengt dan ook belemmeringen met zich mee ten aanzien van een aantal milieuaspecten. In directe zin door milieuaspecten die van invloed kunnen zijn op bepaalde keuzes die gemaakt moeten worden (belemmeringen) of in indirecte zin doordat bepaalde keuzes meer milieueffecten kunnen genereren, bijvoorbeeld toename van verkeer en daarmee verdere verslechtering van de luchtkwaliteit. De gemeente ligt onder meer binnen de invloedssfeer van de luchthaven Schiphol en enkele rijkswegen, metrolijnen en spoorverbindingen. De aanwezige belemmeringen zijn op een belemmeringenkaart aangegeven (Zuidhof e.a. 2007). De luchtkwaliteit kan belemmeringen opleveren. Bij toekomstige ontwikkelingen zal, tezamen met de overige belemmeringen, rekening gehouden moeten worden met de luchtkwaliteit. Op dit moment is in de gemeente Ouder-Amstel één locatie waar de grenswaarden voor luchtkwaliteit, NO₂, overschreden wordt dit heeft op dit moment geen consequentie want er wordt wel voldaan aan de plandrempel. Plandrempels zijn toegestane overschrijdingsmarges in de periode dat grenswaarden nog niet gelden. Deze overschrijding speelt mogelijk niet langer wanneer de grenswaarden daadwerkelijk spelen dit is nu nog onduidelijk.

5.4 Regio Rijnmond

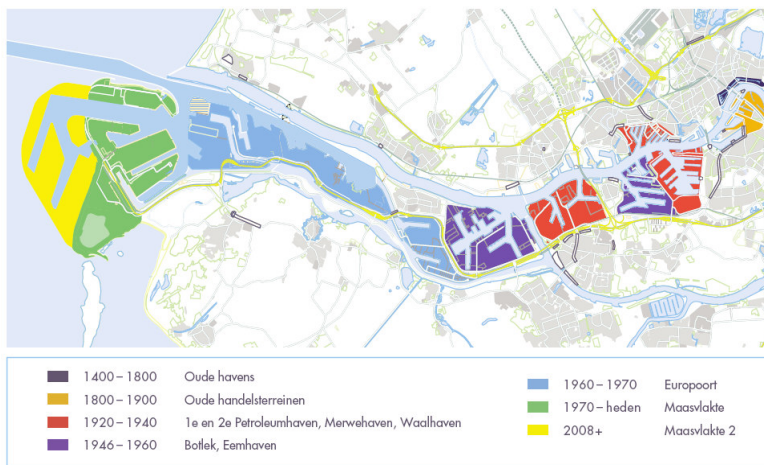
De regio Rijnmond, zie figuur 27, is het meest verstedelijkte gebieden van Nederland. Rotterdam is met 580.603 inwoners de op een na grootste stad van Nederland. De grootstedelijke agglomeratie regio Rijnmond bedraagt volgens het CBS anno 2008 bijna 983.000 inwoners. De haven van Rotterdam behoort tot de grootste en belangrijkste havens ter wereld. Binnen de regio Rijnmond werkt een dienst, de DCMR, uit naam van en in opdracht van zestien Rijnmondgemeenten en de provincie Zuid Holland aan het milieubeleid. Binnen deze regio komen luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingswetgeving in de case maasvlakte 2 beiden aan bod. Door de grote van het project is er voor één case gekozen. De maasvlakte 2 heeft verschillende gevolgen voor de fysieke kenmerken van het kust- en zeegebied en voor de processen die zich hier afspelen, en voor de kwaliteit van het achterliggende gebied door bijvoorbeeld bereikbaarheid en luchtkwaliteit.



Figuur 27: Regio Rijnmond

5.4.1 Maasvlakte 2

Het project Maasvlakte 2 betreft aanleg van zeehaventerrein met een bruto oppervlakte van circa 2.500 ha, waarop havens, industrieterrein, zeekering en infrastructuur worden gerealiseerd, zie figuur 28. De geplande werken beogen een uitbreiding van de haven- en industriefaciliteiten van Rotterdam door landaanwinning in zee. De aanleg van nieuw havengebied, Maasvlakte 2, maakt deel uit van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Dat bestaat verder uit de bij de aanleg behorende natuurcompensatie, aanleg van 750 ha natuur- en recreatiegebied en de verbetering van Bestaand Rotterdams Gebied. PMR is een samenwerkingsverband van de rijks- en regionale overheid en Havenbedrijf



Rotterdam
(Projectorganisatie
Maasvlakte 2 2007).

Figuur 28: het plangebied van Maasvlakte 2 (Berkenbosch e.a. 2007; 51)

Er is veelvuldig en vroegtijdig onderzoek gedaan naar de nut en noodzaak van nieuwe terreinen ten behoeve van havengerelateerde activiteiten. Hierbij zijn meerdere alternatieven onderzocht en is via een kostenbatenanalyse aangetoond dat landaanwinning noodzakelijk is en dat het hier om een dwingende reden van groot openbaar belang gaat. Zowel op het gebied van invulling van de economische vraag, als op het gebied van inrichting en locatie zijn alternatieven onderzocht.

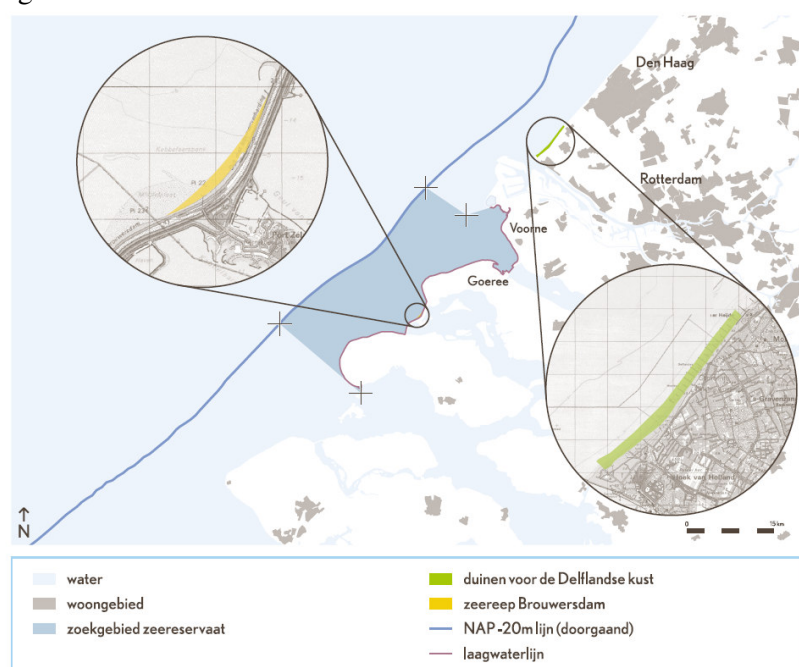
Meteen bij de ontwikkeling van het plan is vastgesteld dat niet alleen de economische positie van de haven en regio versterkt diende te worden, maar ook de leefomgeving. Daarom is er binnen het PMR project besloten om grote natuur- en recreatierreinen aan te leggen. Hier is sprake van een zogenaamde dubbele doelstelling. Hoewel de landaanwinning bij de Rotterdamse haven in de eerste plaats een haven- en industriegebied is, levert het ook ruimte op voor recreatie en nieuwe natuur (Berkenbosch e.a. 2007).

5.4.2 Natuur ontwikkeling en compensatie

In verschillende beoordelingen kwam naar voren dat er voor de Natura 2000 gebieden noordzeekustzone en waddenzee geen aantasting is van de natuurlijke kenmerken door de aanleg van de Maasvlakte 2. Maar dat er voor de Natura 2000 gebieden Kop van Goeree en Voorne's Duin wel mogelijk significant negatieve effecten optreden (Ensing 2008). De effecten op natuurwaarden worden vooral veroorzaakt door het verdwijnen van habitat ter plaatse van de landwinning en door kustmorfologische veranderingen als gevolg van aanleg en kustonderhoud (Berkenbosch e.a. 2007). De laatstgenoemde conclusie is naar voren gekomen uit de onderzoeken die al in het kader van de oorspronkelijke planologische kernbeslissing (PKB) zijn gedaan. In dat stadium is, omdat er prioritaire soorten in het geding kunnen zijn, ook de Europese Commissie om advies gevraagd. In april 2003 heeft de Europese Commissie positief geadviseerd: zij heeft aangegeven dat de landaanwinning inderdaad tegemoetkomt aan dwingende redenen van groot openbaar belang en dat is aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen mogelijk zijn. Dit betekent dat voor

de realisatie van de landaanwinning de twee hierboven genoemde voorwaarden actueel worden: eerst mitigeren, de daarna resterende significante effecten tijdig en effectief compenseren. De PKB PMR (Winsemius 2006) noemt een aantal mitigerende maatregelen. Zo moet de landaanwinning in vergelijking met de bestaande Maasvlakte over minimaal dezelfde lengte een zachte zeewering inclusief onderwateroever hebben. De mogelijke afname van de invloed van de zeedynamiek op de duinen bij Voorne en Goeree als gevolg van het uiteindelijke ontwerp mag in geen geval groter worden dan bij het PKB Referentieontwerp aan de orde was. Het Rijk is verantwoordelijk voor de realisatie van de compensatie die voortvloeit uit de landaanwinning. Voor natuurcompensatie is ruimte nodig. Omdat een PKB het ruimtelijke kader voor een project betreft, zijn in dit geval besluiten opgenomen die de benodigde ruimte voor de compensatie reserveren en ook specificeren om welk type compensatie het gaat.

De locaties van deze drie mogelijk noodzakelijke compensatieprojecten zijn weergegeven in figuur 29.



Figuur 29: In de PKB gereserveerde locaties voor compensatie (Berkenbosch e.a. 2007; 26)

De compensatiemaatregelen zullen in fasen worden uitgevoerd, parallel aan de fasen waarin de landaanwinning wordt gerealiseerd. Op het moment dat de negatieve effecten op beschermde natuurwaarden optreden, moet de compensatie gereed zijn. Het Rijk zal de compensatie uitvoeren en betalen (Gaaff 2005). Natuurcompensatie is mogelijk in het kader van gebiedsbescherming en van andere wetgeving. Hierbij komen aan de orde de EHS, waarvan de bescherming is opgenomen in de planologische kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (SGR gebieden) en de Natuurbeschermingwet en de Vogel- en Habitatrichtlijn, in *bijlage 2* staan de verschillen hiertussen verder uitgewerkt. Voor de Maasvlakte 2 was dit relevant door verandering in natuurbeschermingswetgeving, zie de volgende paragraaf.

5.4.3 Aanpak van het proces

Natuur heeft een serieuze en volwaardige plaats gekregen in het planvormingsproces. De noodzaak tot compensatie is vroegtijdig ingezien en serieus aangepakt. Voor het onderzoek naar landaanwinning en natuurcompensatie is een expertisecentrum opgericht. Eveneens zijn

er werkconferenties georganiseerd ten behoeve van de locatiekeuze en het type compensatie. Er zijn meerdere mogelijkheden aangedragen en meerdere mogelijkheden onderzocht. Onder andere omdat men inzag dat onvoldoende rekening houden met natuur, reële risico's met zich meebrengt op het gebied van kosten en tijd. Ondanks de aandacht voor natuur en compensatie blijft het moeilijk om een grootschalig project als Maasvlakte 2 te plannen (Gaaff 2005). In 1997 besloot het Kabinet dat er naar ruimte gezocht diende te worden voor nieuwe havengerelateerde activiteiten. In 1999 liet het Kabinet weten dat de Maasvlakte middels landaanwinning uitgebreid diende te worden. Delen van het gebied voor de gewenste landaanwinning waren aangewezen als speciale beschermingszones in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (de Voordelta) en gebieden van communautair belang (de kwade Hoek, het Voorne's Duin, Kop van Goeree en de Voordelta), de gebieden van communautair belang zijn nu Natura 2000 gebieden. De landaanwinning heeft mogelijk significante effecten op de natuurwaarden waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Omdat het hier om een dwingende reden van groot openbaar belang gaat, kan het project doorgang vinden onder voorwaarde van verplichte natuurcompensatie. Hier is al vanaf een vroeg stadium rekening mee gehouden. Eveneens is er vanaf het begin van het project breed overleg geweest met overheden en maatschappelijke organisaties over het project. In 2003 heeft de ministerraad de PKB plus deel 4 gepubliceerd. Dit deel is de definitieve tekst over de ruimtelijke reserveringen en randvoorwaarden waarbinnen de uitbreiding kan worden uitgevoerd. 26 januari 2005 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan op beroep tegen de PKB plus. De raad van State oordeelde dat de effecten van de aanleg van de Tweede Maasvlakte op het transport van vislarven en slib naar de Waddenzee onvoldoende zijn onderzocht. Daarnaast heeft de Afdeling het onderzoek van alternatieven voor uitbreiding van de haven en daarvoor in aanmerking komende locaties toereikend geacht. Ook heeft de rechter, mede gelet op het daarover uitgebrachte advies van de Europese Commissie, geen aanleiding gezien om de aanneming van 'dwingende redenen van groot openbaar belang' als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn ter discussie te stellen." De RvS heeft echter wel alle concrete beleidsbeslissingen uit de PKB voor het project vernietigd (Blaak en Ensing 2008).

Na de uitspraak van Raad van State is gestreefd naar een snel en zorgvuldig herstel met instandhouding van het gecreëerde draagvlak. Als onderdeel van de herstelroute is aanvullend onderzoek verricht, waaronder een zogenoemde passende beoordeling van de effecten van de landaanwinning voor de Waddenzee. Ook is een Strategische Milieubeoordeling (SMB) uitgevoerd, doordat deze verplicht is gesteld sinds 2004 op grond van een Europese richtlijn voor ruimtelijke plannen zoals PKB's. Verder hebben er op verschillende punten actualisatie plaatsgevonden, waaronder een actualisatie van de in de oorspronkelijke PKB plus reeds gepresenteerde afweging ten aanzien van 'nut en noodzaak' van PMR in het algemeen, en Maasvlakte 2 als onderdeel daarvan meer in het bijzonder. In 2006 is de Eerste Kamer akkoord gegaan met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). Hiermee is de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR 2006) definitief. Het PKB PMR 2006 is voor een groot deel gelijk aan de PKB plus PMR uit september 2003. Ook de concrete beleidsbeslissingen uit de oorspronkelijke PKB zijn in hoofdlijn

Box 5.7 De rol van Europees beleid

Europees milieubeleid heeft een grote rol gespeeld, op basis van de Habitat richtlijn is het project in eerste instantie afgekeurd, ondanks positief advies van de Europese commissie. Het afkeuren van dit project had voorkomen kunnen worden door de betrokken partijen, indien voldaan was aan de onderzoeksverplichtingen. Maar door onduidelijkheden in deze verplichting lijkt bezwaar onvermijdelijk bij projecten van deze omvang. Hierdoor is een situatie ontstaan die uit het oogpunt van soortenbescherming, noch uit een sociaal economisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar lijkt en waar actie gewenst is vanuit Europa en vanuit de nationale overheid.

ongewijzigd. Het zijn nu echter niet langer beleidsbeslissingen, maar ‘beslissingen van wezenlijk belang’. Dat wil zeggen dat deze beslissingen wel belangrijk, maar niet bindend zijn voor andere overheden (Projectorganisatie Maasvlakte 2 2006).

5.4.4 Effectiviteit, efficiëntie en communicatie

Bij de voorselectie van mogelijke compensatie hebben kosten geen belangrijke rol gespeeld omdat in een vroeg stadium vast stond dat de compensatiekosten, mits goed voorbereid, in vergelijking met de gehele investering niet groot hoefden te zijn. De aanleg van de compensatie zelf kost ongeveer € 45 mln. (Blaak 2008) Deze kosten zijn voor het Rijk. Dat is circa 2,5% van de totale kosten en 5% van de rijksbijdrage (CPB 2001). Bij andere havens ligt het percentage van de uiteindelijke kosten van compensatie op de totale kosten hoger wegens sancties. Op dat punt kan het compensatievoorstel als effectief worden beschouwd. De compensatiekosten zijn beperkt doordat de compensatie voor het grootste deel uit instelling van zeereservaat bestaat. Daar zijn weinig aanleg- en ontwikkelingskosten aan verbonden. Het betreft een juridisch-ecologische constructie (interview DCMR 2008). De uiteindelijke totale kosten van de compensatie zijn moeilijker in te schatten. De projectkosten van PMR liggen tot nu toe rond de € 10 miljoen. Omdat er veel onderzoek gecombineerd is, is het moeilijk om in te schatten welk deel hiervan voor compensatie aangewend is.

Al in een vroeg stadium zijn publieke partijen bij het project betrokken. Publieke partijen werden om advies en inbreng gevraagd. Er is serieus met hun bijdragen omgegaan. Door middel van een vroege betrokkenheid kan er rekening worden gehouden met de wensen en eisen van partijen die niet direct betrokken zijn bij het project, maar er wel mee te maken krijgen. Dit zorgt voor draagvlak en vermindert de kans op bezwaar- en beroepsprocedures en daarmee op vertraging. Echter een partij, milieudefensie, heeft waarschijnlijk bewust afstand van het proces gehouden om tegen het voorgestelde project te kunnen procederen. Milieudefensie heeft dit ook gedaan en heeft bezwaar aangetekend waarbij RVS het project heeft afgekeurd. Na de uitspraak van raad van state is gestreefd naar een snel en zorgvuldig herstel met instandhouding van het gecreëerde draagvlak (interview DCMR 2008).

5.5 De vijf gemeenten als geheel

5.5.1 Randvoorwaarde of kwaliteitscriterium

De cases die in dit hoofdstuk aan bod kwamen, zijn allen gelegen in de stedelijke omgeving en zijn veelal (zeer) complex van aard. De meeste projecten zijn veelal gebiedsgericht van aard. Milieukwaliteit werd hierbij vaak als randvoorwaarde gezien, daar waar een positie als kwaliteitscriterium in het planproces een meer gewaardeerde positie is. Zolang binnen het besluitvormingsproces milieukwaliteit niet geïntegreerd wordt, 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 milieu kwaliteit als sluitpost op een ruimtelijk plan wordt benaderd. Flexibiliteit ten aanzien van de grenswaarden, zou dan kunnen gaan leiden tot een verzwakking van de positie ten opzichte van andere belangen.

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, kan er toe leiden dat de norm bepalend voor de gekozen aanpak is en niet per se de gezondheidssituatie als uitgangspunt genomen wordt. Bij de onderzochte cases is deze afweging in een tweetal gevallen gemaakt, milieuzone en uitbreidingswijk Ouder-Amstel Zuid, in de andere gevallen was de ruimtelijke ontwikkeling het leidend motief waarbij de norm als uitgangspunt werd gehanteerd.

De EU tracht de instandhouding van natuurwaarden te waarborgen door middel van restrictief natuurbeschermingsbeleid. Dit zorgt er voor dat natuur een plaats krijgt binnen lokale beleidsafwegingen, alleen voor relatief nieuwe gebieden zoals de gemeente Almere is de lokale wens, doorontwikkeling, niet te verenigen met de Europese insteek. Binnen de andere onderzochte gemeenten was natuurbeschermingwetgeving goed verenigbaar met lokale doelen. Wanneer in de plannen vroegtijdig rekening wordt gehouden met deze wetgeving zijn eventuele conflicten goed te voorkomen. Conflicten tussen natuurbeschermingswetgeving en ruimtelijke ontwikkelingen traden echter op doordat de natuurbeschermingswetgeving onoverzichtelijk is. Hierdoor zijn situaties ontstaan die uit het oogpunt van soortenbescherming, noch uit een sociaal economisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar lijken (Neuman en Woldendorp 2003).

5.5.2 Thematische strategie voor het stadsmilieu

Als aparte case is de lokale bekendheid met de thematische strategie onder de verschillende gemeente onderzocht. De strategie beïnvloedt mogelijk lokale ruimtelijke ontwikkelingen.

In het kader van deze strategie zijn als belangrijkste maatregelen gepland (Europese Commissie 2006):

- Integratie van milieuaspecten in het stedelijk beleid door middel van de publicatie van richtsnoeren. Er wordt uitgegaan van ‘de beste praktijken’ en het advies van deskundigen. Een geïntegreerd milieubeheer zal een betere planning mogelijk maken en voorkomen dat de verschillende maatregelen elkaar doorkruisen;
- De publicatie van richtsnoeren met het oog op de planning van duurzaam stadsvervoer. Deze richtsnoeren zullen eveneens gebaseerd zijn op de beste praktijken en het advies van deskundigen. Het betreft zowel het personen- als het goederenvervoer en moet een veilig, doeltreffend en weinig vervuילend kwaliteitsvervoer bevorderen door middel van planning;
- Ondersteuning bij de uitwisseling van de beste praktijken, met name dankzij de oprichting van een informatienetwerk, de ontwikkeling demonstratieprojecten evenals de oprichting van een netwerk van contactpunten in de lidstaten;
- Een betere voorlichting van de plaatselijke autoriteiten via internet en een betere opleiding van de personen die zich bij de regionale en plaatselijke overheden met problemen van stadsbeheer bezighouden.

Door de sectoroverschrijdende aard van de problematiek van het stadsbeheer vereist iedere strategie ter verbetering van het stadsmilieu coördinatie met alle andere milieubeleidaspecten. Uit de verschillende interviews met medewerkers van verschillende gemeenten uit diverse betrokken beleidsvelden zijn de geplande maatregelen nog niet te onderschrijven. Binnen de verschillende organisaties, als er bekendheid was met de strategie; één van de zeven geïnterviewden was er van op de hoogte, was deze kennis niet verspreid maar sterk gebundeld. Doordat deze strategie voornamelijk voor de lokale overheden een belangrijke rol kan spelen mag er bij deze partijen een grotere bekendheid en betrokkenheid verwacht worden. De politiek maatschappelijke verplichting voortkomend uit de thematische strategie lijkt op dit moment nog geen invulling te krijgen in de lokale besluitvorming. Een grotere inspanning van de Nederlandse overheid of vanuit Europa om de thematische strategie lokale invulling te geven mag verwacht worden.

5.6 Conclusie

In dit hoofdstuk stonden verschillende cases in het stedelijke gebied en de relatie met Europees aangedragen wetgeving van milieubeleid centraal. Verscheidene ruimtelijke projecten zijn grillig verlopen en hebben een grote bestuurlijke inspanning gevraagd. Deze grilligheid hangt samen met de dynamiek van het gedrag van actoren. Zolang actoren die een bijdrage moeten leveren aan het project niet kunnen scoren, blokkeren zij de besluitvorming. Deze blokkades zijn het gevolg van tegenstrijdige belangen. De casus milieuzonering Breda laat zien dat regionale samenwerking de besluitvorming vereenvoudigt. De casus Maasvlakte 2 illustreert dat dit geen oplossing voor alle problemen is. Deelraden en belangengroepen kunnen, mede door hun korte lijn met lokale politieke partijen, besluitvorming over moeilijke projecten blokkeren. Maar verschuiving naar een hoger schaalniveau is niet per definitie een verkleining van de kans op bezwaar. Moeizame besluitvorming is het gevolg van moeilijk verzoenbare doelen (Teisman 1995). Dit is echter een onuitwisbaar onderdeel van besluitvorming. Speelruimte ten opzichte van elkaar geeft de verscheidene doelen een kans. Zoals te zien bij de cases laat besluitvormende interactie zich maar beperkt door formele structuren leiden. Ook bij instellingen van grote organisaties blijven verschillende actoren bestaan. De casussen tonen wel aan dat betrokken partijen in toenemende mate uitspreken tot een interactieve aanpak te willen komen. Desondanks lijkt het directe eigenbelang het te winnen van het gemeenschappelijke belang. Een interactieve aanpak is geenszins een garantie voor een voorspoedig verloop van het project en de weg van juridisch bezwaar blijft mogelijk. Uit de cases komt naar voren dat de ontstane conflicten op het gebied van natuurbeschermingswetgeving vaak voortkomen door onbekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het niet tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming. De mogelijke conflicten tussen ruimtelijke ontwikkeling en luchtkwaliteitsbeleid lijken vooralsnog niet onoplosbaar en niet onwenselijk door de grote relatie met gezondheid. Dit komt mede door de versoepelde regelgeving van 15 november 2007. Door deze versoepeling is een toetsing van concrete projecten direct aan de grenswaarden in Nederland een uitzondering. Doorwerking van de luchtkwaliteitseisen wordt vooral verzekerd door het opstellen en uitvoeren van een totaal programma van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit enerzijds en projecten met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit anderzijds.

De omzetting en toepassing van EG-rechtelijke verplichtingen gebeurt in Nederland, zoals in andere landen ook, binnen een gegeven nationale context. Dat heeft tot gevolg dat soms zonder bewuste afweging voor bepaalde oplossingen wordt gekozen, hoewel het EG-recht ruimte biedt voor andere benaderingen. Een groot deel van de problemen die met de Habitatrichtlijn of de luchtkwaliteitsrichtlijnen zijn ontstaan, kan hierdoor worden verklaard. Uit de cases blijkt eveneens dat niet alleen de omzetting in Nederlands beleid maar eveneens de lokale uitwerking van dit beleid een grote rol speelt. Met name het lokale overzicht op het beleid speelt een grote rol. Dergelijke problemen kunnen tenminste tot op zekere hoogte worden voorkomen door in de toekomst vaker en vroeger na te gaan of de wetgeving voor lokale partijen overzichtelijk en begrijpbaar is, indien de omzetting van Europees beleid in Nederlands recht in de praktijk problematisch lijkt te zijn of te worden.

6. Slagvaardigheid en efficiëntie van bestuur

Met voorgaande analyse waarbij decentralisatie, zijn vertaling in een beleidsaanpak en de planningsbenaderingen die deze vertaling verklaren zijn besproken is een voorschot genomen op de kansen en keerzijden van het toekomstige decentrale milieubeleid binnen Europese context. Binnen dit hoofdstuk worden de condities waaronder decentralisatie plaatsvindt gekoppeld aan de kwaliteit van bestuur, als reactie op de algemene benadering van decentraliseren.

De centrale vraag in dit hoofdstuk is:

- Onder welke voorwaarden vergroot decentralisatie van milieubeleid de lokale slagvaardigheid rekeninghoudend met een groter wordende Europese invloed?

In *paragraaf 6.1* wordt ingegaan op de betekenis van slagvaardigheid van bestuur. *Paragraaf 6.2* gaat in op de verschillende voorwaarden voor slagvaardig bestuur in relatie tot decentralisatie. Deze voorwaarden worden in *paragraaf 6.3* bijeengebracht met democratie, machtsverhoudingen en schaalniveau. Het antwoord op de centrale vraag wordt tot slot in *paragraaf 6.4* behandeld.

6.1 Slagvaardigheid

Volgens van Dale betekent slagvaardig: gevat in het geven van antwoord dan wel bereid, geneigd om initiatief te nemen. In de context slagvaardigheid van bestuur wordt verstaan dat het bestuur tijdig en adequaat reageert op maatschappelijke verandering of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren (Fleurke e.a. 1997). Wijzigingen in de Europese regelgeving leiden tot andere vereisten binnen het Nederlands beleid. De Nederlandse overheid betoont zich slagvaardig indien zij deze verandering in regelgeving tijdig signaleert en erop reageert met aanpassingen van de Nederlandse regelgeving, althans voor zover hier een vereiste toe is. De voorwaarden van slagvaardigheid betreffen steeds de beleidsvoering in afzonderlijke sectoren van overheidsbeleid en onderscheidt zich hiermee van integrale beleidsvoering en de voorwaarden tot integratie. Dit zijn twee verschillende los van elkaar staande beoogde effecten. Decentralisatie en slagvaardigheid wordt vaak positief met elkaar in verband gebracht op basis van een drietal argumenten (Fleurke e.a. 1997):

1. De maatschappelijke kracht van de lokale overheid neemt toe doordat decentralisatie leidt tot de beschikking over nieuwe instrumenten en bevoegdheden of hulpbronnen;
2. Een verhoging in schaal van besluitvorming gaat vaak samen met het ontstaan van langdurige en onzekere trajecten. Voordat de gemeente tot beleidsvorming kan overgaan dient de bovenlokale besluitvorming te zijn afgerond. Wanneer het beleidsterrein onderhevig is aan snelle en frequente wijzigingen kan dit van invloed zijn op de slagvaardigheid;
3. De concentratie van taken, bevoegdheden en instrumenten in één bestuurlijke hand vergroot de slagvaardigheid door een verminderde afhankelijkheid van andere overheden. Hierdoor vermindert de kans dat de slagvaardigheid wordt beperkt door randvoorwaarden die voortvloeien uit de doelstellingen en prioriteiten die een hogere overheid in haar beleid legt.

6.2 Voorwaarden voor slagvaardig decentraal bestuur

Verantwoorde keuzen bij de inrichting van een decentraal bestuurlijk stelsel vereisen dat vast staat welke elementen en kenmerken van het bestuurlijke stelsel de slagvaardigheid van het bestuur ondermijnen. Decentralisatie moet ten minste de oorzaak van dit gebrek wegnemen. Met name afhankelijkheid tussen lokaal bestuur en hogere overheden is hierbij belangrijk (Fleurke e.a. 1997). De voorwaarde van invloed bij slagvaardigheid betreffen, de relatie tussen lokale bestuursinstanties onderling, het financieel klimaat en de risico's die met een slagvaardige beleidsvoering zijn verbonden.

6.2.1 Horizontale coördinatie

Niet alleen de verhouding tussen lokale overheid en hogere overheden kan slagvaardig optreden belemmeren, zie *paragraaf 6.1*. Eveneens de verhouding tussen verschillende lokale overheden kan van invloed zijn op de slagvaardigheid. Dit risico doet zich voor als externe effecten de afweging beïnvloeden. Als de uitkomsten van beleidskeuzen mede afhankelijk zijn van keuzen die andere gemeenten maken. Wanneer een gemeente kiest voor het instellen van een milieuzone, bestaat de kans dat dit niet alleen leidt tot schonere lucht maar eveneens ten koste gaat van de aantrekkelijkheid van het centrum. Of het laatste effect optreedt is mede afhankelijk van de keuzes van vergelijkbare omliggende gemeenten.

De onzekerheid over het gedrag van relevante andere gemeenten kan tot suboptimale beleidskeuzen of verlamming van bestuur leiden. Het voorkomen van negatieve beleidsconcurrentie is een van de ratio voor centralisatie, zoals bijvoorbeeld het normatieve deel van milieuhygiëne (Fleurke e.a. 1997). Omdat de oorzaak aan een gebrek aan slagvaardigheid te vinden is in onzekerheid over het gedrag van andere gemeenten, dienen decentrale bestuurlijke stelsels voorzieningen voor onderling overleg en horizontale coördinatie te bevatten. Het instellen van een milieuzone in de gemeente Breda is gebeurd in overleg met Provincie, Tilburg, 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond zodat eventuele prisoner dilemma's geen rol spelen (zie *paragraaf 5.2*).

Box 6.1 Voorwaarden slagvaardig optreden

Onzekerheid over het gedrag van andere actoren dient voorkomen te worden, horizontale coördinatie kan een oplossing bieden. *Decentrale bestuurlijke stelsels dienen voorzieningen voor onderling overleg en horizontale coördinatie te bevatten.*

6.2.2 Slagvaardigheid en financieel klimaat

Het reduceren van de gemeentelijke afhankelijkheid van hogere overheden is een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde voor een slagvaardig lokaal bestuur (Berselaar 1997). Een van de redenen hiervoor is dat niet alleen beleidsruimte maar eveneens financiële middelen vereist zijn voor slagvaardig bestuur. Slagvaardig reageren op veranderingen in de maatschappij zoals bijvoorbeeld het verbeteren van de luchtkwaliteit door middel van het instellen van een milieuzone brengt kosten met zich mee in aanleg en in gemeentelijk beheer. Daardoor is slagvaardigheid mede afhankelijk van het beschikbaar komen van de benodigde financiële middelen.

Het ligt voor de hand dat passend bij decentralisatie de benodigde financiële middelen worden vrijgemaakt door een verandering in de besteding van de lokale overheid. Echter uit meerdere studies van Fleurke e. a. (1997) blijkt dat deze reallocatie van middelen niet zonder meer tot stand komt. Op lokaal niveau is de financiële capaciteit geenszins verzekerd. Tijdens

Box 6.2 Voorwaarden slagvaardig optreden

Niet alleen beleidsruimte maar eveneens financiële middelen zijn vereist voor slagvaardig bestuur. *Lokale en hogere overheden dienen zorg te dragen voor voldoende financiële mogelijkheden om de taken naar behoren uit te voeren.*

een ongunstig financieel klimaat is de reallootatie van gemeentelijke middelen een problematische opgave. Het bevorderen van slagvaardigheid door decentralisatie kan hierdoor begrenst worden. Hier is voor de lokale en hogere overheid een taak weg gelegd. Zij dienen zorg te dragen voor voldoende financiële mogelijkheden om de taken naar behoren uit te voeren.

6.2.3 Slagvaardigheid en afhankelijkheid van andere instanties

Lokaal bestuur en slagvaardig optreden is niet gebaat bij afhankelijkheid van andere bestuurlijke dan wel private instanties. De kans bestaat dat de inhoud van de besluitvorming niet samengaat met hetgeen besloten is voor de lokale problemen. Bij interactieve beleidsvorming is wederzijdse afhankelijkheid een vereiste, bij slagvaardigheid is met name

eenzijdige afhankelijkheid een probleem. Bij interactieve beleidsvorming kan kennis over welke gebruik andere instanties van zijn bevoegdheden maakt voldoende zijn. Voor slagvaardigheid is een bepaald gebruik van die bevoegdheden vereist. Hiervoor moet het lokale bestuur zelf over deze bevoegdheden beschikken of voldoende

Box 6.3 Voorwaarden slagvaardig optreden

Slagvaardig optreden van lokaal bestuur is niet te verwachten bij afhankelijkheid van andere bestuurlijke dan wel private instanties. *Lokale overheden dienen zelf te beschikken over de benodigde bevoegdheden, gedeelde verantwoordelijkheid over deze bevoegdheid kan in sommige situaties ook een uitkomst bieden.*

beïnvloedingsmogelijkheden hebben ten aanzien van degene die deze mogelijkheden heeft (Fleurke e.a. 1997). Wederzijdse afhankelijkheid kan hierbij voldoende zijn maar zelf beschikken over de bevoegdheden is eveneens voldoende. Bij eenzijdige afhankelijkheid van een lokale overheid aan een hogere overheid is dit niet het geval. Wederzijdse afhankelijkheid biedt geen zekerheid maar vergroot wel de kansen voor slagvaardig bestuur. De voordelen van interactieve beleidsvorming gaan voor slagvaardigheid niet op wanneer goede timing of snelle reacties van de gemeente gevraagd worden. Op dat moment hinderen wederzijdse afhankelijkheid de slagvaardigheid evenzeer als eenzijdige afhankelijkheden.

6.2.4 De relatie tussen bestuurslagen: planningsbenadering en decentralisatie

De relatie tussen verschillende bestuurslagen in een gedecentraliseerde staat is altijd spanningsvol. Aan de ene kant is er de neiging tot uniformiteit van beleid, anderzijds is er het verlangen tot autonomie van lokale overheden. Het schaalniveau van beslissingen staat regelmatig ter discussie, dat dit het niveau is waar de problemen liggen staat vast. Vanuit het pluricentrische planningsperspectief is het vraagstuk van de optimale schaal niet oplosbaar (Teisman 1995). Door de schaalvergroting van de samenleving zijn veel vraagstukken verplaatst van het lokale niveau naar een regionaal schaalniveau. Oplossingen op lokaal niveau zijn hierdoor in sommige gevallen suboptimaal. Doordat er geen vertegenwoordiging is van het regionale niveau blijven regionale kansen regelmatig onbenut. Decentralisatie lost een deel van het schaalniveau probleem op maar verplicht lokale besturen wel tot regionaal overleg. Invoer van een regionaal orgaan vervangt deels het lokale bestuur en de problemen blijven deels bestaan doordat lokale invloed ontbreekt. Regionale doelen in complexe besluitvorming moeten aangebracht worden maar dit is niet per definitie een formele reorganisatie, het kan ook een vraagstuk zijn van betere samenwerking.

Burgers onderhouden vooral contacten met de gemeente. Technische kenmerken en aantoonbare negatieve externe effecten, of het ontbreken van deze effecten, van een project zijn niet bepalend voor maatschappelijke tegenwerking. In de gemeente Ouder Amstel moet de gemeente overtuigen in het ontbreken van negatieve externe effecten waar deze wel verwacht worden door de burgers. Met name de presentatie van projecten naar de burger toe is cruciaal (Teisman 1995 en Jansen 2008). Ten onrechte gaan veel overheden er vanuit dat

burgers alleen maar bij ruimtelijke projecten moeten worden betrokken, aan het eind van het proces, wanneer duidelijk is dat zij last ondervinden. Door deze werkwijze ondermijnt de overheid de legitimiteit verkregen door decentralisatie en organiseert de overheid zijn eigen tegenstand. Het inbrengen van burgers in de projectorganisatie moet met tact gebeuren en niet alleen bij projecten waar zij tegenwerking kunnen organiseren (Interview gemeente Breda 2008). De kosten van vroegtijdige inbreng zijn gering wanneer deze vergeleken worden met bestuursinspanningen na tegenspraak of eventuele vertragingen in een later stadium van het traject.

Box 6.4 Voorwaarden slagvaardig optreden

Betrek burgers niet alleen bij ruimtelijke projecten aan het eind van het proces, wanneer duidelijk is dat zij last ondervinden. Door deze werkwijze ondermijnt de overheid de legitimiteit verkregen door decentralisatie en organiseert de overheid zijn eigen tegenstand. *Behoudt de democratische legitimiteit verkregen uit decentralisatie door de burger te blijven betrekken en niet alleen bij projecten waar zij tegenwerking kunnen organiseren.*

6.3 Democratie en toegankelijkheid

Een van de belangrijkste beoogde effecten van decentralisatie is door een verruiming van de zeggenschap van de lagere overheid, een betere afweging tussen maatschappelijke behoeften en belangen en prioriteiten. Hierbij spelen democratie en toegankelijkheid een rol. De veronderstelling is: *“als leden van een gemeenschap een werkelijke invloed kunnen uitoefenen op de vorming van en controle op het beleid, zij uiteindelijk ook gebaat zullen zijn bij de inhoud van dat beleid”* (Fleurke e.a. 1997). Democratisch bestuur bestaat als de leden van de gemeenschap invloed kunnen uitoefenen op de samenstelling van het bestuur of op de bindende beslissingen over de collectieve problemen van de gemeenschap. Toegankelijkheid betreft de inrichting van de bestuurlijke organisatie zodat er sprake is van directe invloedsoefening door belanghebbenden, maatschappelijke instellingen over zaken die hen direct aangaan.

6.3.1 Controle en democratie

Met name door de geringere afstand tot het dagelijks bestuur en het ambtelijk apparaat zijn volksvertegenwoordigers op lokaal niveau beter in staat tot instructie en controle van het bestuur. Door de geringere afstand tot de burger is de volksvertegenwoordiging relatief eenvoudig aan te spreken, en in staat hun klachten en wensen te vertalen in politieke issues. In de praktijk blijkt echter dat de vertegenwoordigende organen zich beperken tot politieke instructie en controle op hoofdlijnen van grote delen van het beleid.

Uit de literatuur (Fleurke e.a. 1997, Teisman 1995) blijkt dat er een verband aanwezig is tussen reikwijdte van de overgedragen taken en de betrokkenheid van de verschillende politieke organen bij de besluitvorming.

Aan de ene kant zijn in het kader van decentralisatie bevoegdheden overgedragen waarbij met name de beleidsruimte van de lagere overheid is vergroot om tot een betere uitvoering te komen. In die gevallen betreft het een opgelegde taak en heeft de lokale overheid geen keuze. Bovendien zijn de belangrijkste criteria waaraan de besluitvorming dient te voldoen vastgelegd. Bijvoorbeeld beoordeling van luchtkwaliteit en het maken van luchtkwaliteitsbeleid. Juridische hardheid speelt hierbij ook een grote rol. Uit de interviews kwam naar voren dat bij sommige gemeenten pas na het ontstaan van jurisprudentie het beleid werd opgepakt. Tijdelijk was er voor lokale besturen sprake van een groot politiek belang maar na het actualiseren van het beleid verdween een groot deel van de politieke betrokkenheid. Aan de andere kant is er beleid met grote beleidsvrijheid voor de lagere

overheden, zowel ten aanzien van het initiatief, het formuleren van doelstellingen en prioriteiten werd deze betrokkenheid gecreëerd. Dit betreft vaak beleid met grote financiële gevolgen en een directe beïnvloeding van betrokkenen. Hiermee wordt gedoeld op bijvoorbeeld nieuwbouw en stadsvernieuwing. Door het complexe karakter van dergelijke projecten zijn allerlei formele besluiten van het bestuur en financiële resultaten van groot belang voor lokale besturen. Door de relatie van milieubeleid tot beleid met grote lokale gevolgen, ruimtelijke ontwikkeling, is politieke betrokkenheid te verwachten wanneer juridische maatregelen een rol spelen.

Bij het overdragen van taken met weinig beleidsvrijheid en politieke aandacht is het risico van ambtelijke besluitvorming groot. Het betreft taken die veel individuele beoordelingen behoeven, en die door mandatering aan de ambtelijke organisaties geen politieke sturing meer krijgen. Dit kan leiden tot het ontbreken van goede sturing en controle vanuit de politiek. Dit is met name een risico voor kleinere gemeenten (Fleurke e.a. 1997). Milieubeleid betreft regelmatig beleid met weinig vrijheid. Maar door het grote belang van gemeenten bij ruimtelijke opgaven, waar milieubeleid regelmatig grote invloed op uitoefent, is politieke controle en sturing grotendeels verzekerd. Voor de betrokkenheid van de burger en politiek is met name de begrijpbaarheid van het beleid van invloed waarbij technische verantwoording van regels moet worden voorkomen (Rydin, 2003).

Box 6.5 Voorwaarden slagvaardig optreden
 Door mandatering aan de ambtelijke organisaties bestaat de mogelijkheid dat bepaalde vraagstukken geen politieke sturing krijgen. *Voorkom technische verantwoording regels zodat beleid begrepen worden door de burger en de politiek, zodat waar nodig politieke controle en sturing mogelijk is.*

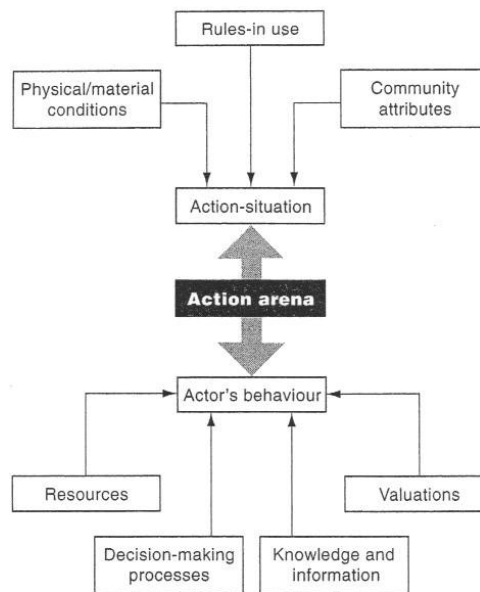
6.3.2 Machtsverhoudingen en drager van bevoegdheden

Bij beleidsvelden waar sprake is van georganiseerde belanghebbenden, of van maatschappelijke instellingen die een rol vervullen in de beleidsvoering, weten private partijen vaak toegang tot de beleidsvorming te krijgen.

Bijvoorbeeld natuurbeschermingsorganisaties bij omgang met natuurbeschermingswetgeving op lokaal niveau of de invloed van woningbouwcoöperaties op woningbouw plannen (Interviews gemeente Ouder-Amstel en Breda 2008). Dit kan van invloed zijn op de invloed van de politiek, die weinig speelruimte krijgt om plannen mede naar zijn inzicht te vormen. Wanneer de lokale overheid zich slechts kan conformeren naar de wensen van maatschappelijke partijen stelt de bevoegdheid om plannen goed te keuren niet

veel meer voor. Politieke afweging van belangen heeft als vereiste voldoende invloed en bestuurskracht ten opzichte van maatschappelijke actoren.

Strategisch handelen en wederzijdse afhankelijkheid zijn hierbij bepalende elementen om de machtsverhoudingen in balans te houden. (Rydin 2003) Zie figuur 30 voor een weergave van de situatie voor strategisch handelen. De politiek moet zich concentreren op invloed op rules in use om invloed in de procesgang te garanderen.



Figuur 30: Strategisch handelen (Rydin 2003; 43)

Volgens het subsidiariteitsbeginsel is het gewenst niveau van bestuur het laagst mogelijke. Dit mede omdat de afstand tot de burger het kleinst is. Dit maakt de regels voor de burger herkenbaar en creëert vertrouwen in het bestuur (Verhagen en Timmermans 2007). Er zijn echter situaties waarbij de lokale schaal niet de gewenste schaal is voor de beleidsvoering. Naast het provinciale schaalniveau wordt er veelvuldig gesproken over het regionale schaalniveau, in het te ontwikkelen beleid (zie *hoofdstuk 5 en paragraaf 6.2.4*). Deze organen worden niet direct gekozen en voldoen hierdoor niet als drager van taken en bevoegdheden. De regionale organen mogen niet zelfstandig opereren ten opzichte van het democratisch gezag, de lokale, provinciale of landelijke overheid. Wel is afstemming van onderling beleid voor het voorkomen van spanning tussen verschillende bestuurslagen een mogelijkheid. Dit overleg is dan niet de drager van taken en bevoegdheden maar voorkomt prisinor dilemma's.

Een bovengemeentelijk dan wel regionaal overleg kan een deel van het risico van slagvaardig bestuur wegnemen. Vernieuwing van beleid of verandering in aanpak bij een maatschappelijk probleem verlangt van de eersten die hier toe overgaan het nemen van risico. Zij proberen vernieuwende projecten waarvan de uitkomsten vaak vooraf onduidelijk zijn. Dit leidt tot financieel of bestuurlijk risico (Fleurke e.a. 1997). Dit kan resulteren in een voorsprong op anderen wanneer zij slagen in hun opzet, maar het tegenovergestelde is ook mogelijk. Eveneens is het mogelijk dat de maatschappelijke verandering al heeft geleid tot passend beleid bij sommige besturen. Zij mogen geen last ondervinden van een verandering van beleid waarbij de verantwoordelijkheid decentraal wordt weggelegd. Ook is het mogelijk dat de risico's die gelopen worden bij de beleidsvernieuwing zo groot zijn dat deze voor lokale overheden te groot zijn. Hierdoor kan een afwachtende houding ontstaan. Het wegnemen of verminderen van deze risico's voor het lokale bestuur kan decentraal slagvaardig optreden bevorderen (Fleurke e.a. 1997).

Box 6.6 Voorwaarden slagvaardig optreden

Vernieuwing van beleid of verandering in aanpak bij een maatschappelijk probleem verlangt van de eersten die hier toe overgaan het nemen van risico. *Verminder of neem de risico's van beleidsvernieuwing weg voor het lokale bestuur, deze risico's kunnen decentraal slagvaardig optreden belemmeren.*

6.3.3 Bureaupolitieke strijd

Ook binnen een bestuurslaag overstijgen projecten de grenzen van functionele eenheden. Naarmate het project in complexiteit toe neemt zijn er meer disciplines bij betrokken. De verschillende disciplines beschikken over onmisbare middelen. Bureaupolitieke strijd is geen tijdsverspilling, zolang deze de kwaliteit van beleidsprojecten verhoogt. Bureaupolitiek is nuttig, maar veel actoren zijn bang dat interactie met anderen leidt tot verlies aan autonomie (Teisman 1995). Voor goede bureaupolitieke strijd moet interactie plaats vinden tussen alle relevante disciplines en verschillende niveaus, zodat er voldoende politieke bestuurlijke macht en kennis aanwezig is. Selectief activeren van koppelingen tussen actoren is hierbij belangrijk zodat intern de organisatie het project draagt.

Box 6.7 Voorwaarden slagvaardig optreden

Naarmate het project in complexiteit toe neemt zijn er meer disciplines bij betrokken. *Bevorder bureaupolitieke strijd zodat de verschillende middelen van de verschillende disciplines ingezet kunnen worden.*

6.4 Conclusie slagvaardigheid en efficiëntie

De beschreven bestuurlijke regels van slagvaardigheid en efficiëntie gaan op voor beleidsterreinen waarop een decentraal bestuurlijk stelsel de opvolger is van een centraal bestuurlijk stelsel. Voor vernieuwende vraagstukken, waarbij mogelijke effectieve of acceptabele oplossingen en doeleinden nog gevonden moeten worden, zijn deze regels niet van toepassing. Voor luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingswetgeving gelden de beschreven regels voor decentralisatie. Voor de thematische strategie is de belangrijkste opgave een omgeving te scheppen die nieuwe initiatieven stimuleert en aanzet tot het vinden van creatieve oplossingen en het doorgeven hiervan. Slagvaardigheid en efficiëntie spelen binnen de strategie een duidelijke rol maar de beschreven beslisregels gaan niet met zekerheid op. Besluitvorming over bestuurlijke stelsels zijn vaak de uitkomst van politieke keuzes. De beschreven regels over inrichting van bestuurlijke stelsels leveren een mogelijke input voor politieke discussie en maken eventuele voor en nadelen meer inzichtelijk. Decentralisatie kan de kwaliteit van bestuur verhogen wanneer dit plaats vindt in de juist vorm en dosering (Fleurke e.a. 1997). In een veranderde beleidsomgeving door de groeiende Europese rol op nationaal beleid is de verantwoordelijkheid van nationale politici in de verbinding van Europees beleid met lokaal beleid veel belangrijker geworden. Daarom mag van de rijksoverheid verwacht worden dat zij de regie achter processen van decentralisatie ter hand neemt en invulling geeft aan de voorwaarden van decentralisatie. Het gaan dan om de volgende voorwaarden:

- Decentrale bestuurlijke stelsels dienen voorzieningen voor onderling overleg en horizontale coördinatie te bevatten;
- Lokale en hogere overheden dienen zorg te dragen voor voldoende financiële mogelijkheden om de taken naar behoren uit te voeren;
- Lokale overheden dienen zelf te beschikken over de benodigde bevoegdheden, gedeelde verantwoordelijkheid over deze bevoegdheid kan in sommige situaties ook een uitkomst bieden;
- Behoudt de democratische legitimiteit verkregen uit decentralisatie door de burger te blijven betrekken en niet alleen bij projecten waar zij tegenwerking kunnen organiseren;
- Voorkom technische verantwoording regels zodat beleid begrepen worden door de burger en de politiek, zodat waar nodig politieke controle en sturing mogelijk is;
- Verminder of neem de risico's van beleidsvernieuwing weg voor het lokale bestuur, deze risico's kunnen decentraal slagvaardig optreden belemmeren;
- Bevorder bureaupolitieke strijd zodat de verschillende middelen van de verschillende disciplines ingezet kunnen worden.

De voorwaarden waaronder decentralisatie slagvaardig bestuur bevordert, laten zien dat binnen een Europese context de decentralisatie van het Nederlandse milieu beleid een mogelijke verbetering van de lokale slagvaardigheid is.

7 Conclusie

Paragraaf 7.1 vormt een inleiding waar de hoofdvraag en de verschillende deelvragen in het kort weergegeven worden. De conclusies die gelieerd zijn aan de verschillende deelvragen worden in *paragraaf 7.2* uiteengezet. In *paragraaf 7.3* wordt de hoofdvraag beantwoord en in *paragraaf 7.4* worden een aantal aanbevelingen gegeven.

7.1 Inleiding

De conclusies worden gekoppeld aan de hoofdvraag en de deelvragen zoals die in *paragraaf 1.4* weergegeven zijn. De hoofdvraag en de deelvragen worden hieronder nogmaals vermeld. Eerst wordt de hoofdvraag vermeld en daarna de verschillende deelvragen

1. Op welke manier werkt Europees milieubeleid door in stedelijke beleidsvorming binnen een decentraal bestuursmodel?
2. a. Wat is decentralisatie en centralisatie van beleid en wat zijn de motieven voor deze beleidsprocessen;
b. Welke verschuiving in de beleidsaanpak van milieu/ruimteconflicten vindt er plaats in het Nederlandse milieubeleid;
c. Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid;
d. Onder welke voorwaarden vergroot decentralisatie van milieubeleid de lokale slagvaardigheid rekeninghoudend met een groter wordende Europese invloed.

7.2 Conclusie gekoppeld aan de verschillende deelvragen.

In deze *paragraaf* worden de antwoorden op de deelvragen A tot en met D gegeven. Voorts is uit deze vier deelvragen het antwoord op de hoofdvraag te geven waarbij deelvraag C is opgedeeld in twee delen, het theoretische en praktijk gedeelte.

7.2.1 Deelvraag A

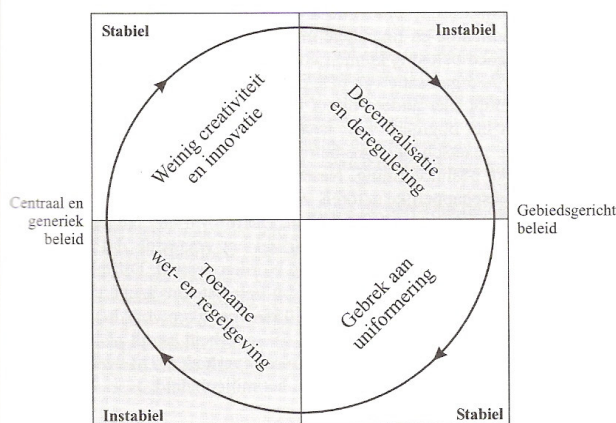
Wat is decentralisatie en centralisatie van beleid en wat zijn de motieven voor deze beleidsprocessen in het Nederlandse milieubeleid?

De groeiende lokale en Europese invloed op milieubeleid komt voort uit processen van decentralisatie en centralisatie. Aan het beleidsproces van decentralisatie ligt in veel gevallen een visie ten grondslag die uit gaat van het specifieke in planning. Situatie en actor afhankelijk worden oplossingen gezocht. Deze visie is zichtbaar in het streven van de landelijke overheid, om het milieubeleid meer en meer onderdeel te laten uitmaken van een integraal regionaal dan wel lokaal omgevingsbeleid. Een daarmee nauw samenhangend perspectief is de wens om centrale milieuregelgeving minder beklemmend voor de ruimtelijke en stedelijke ontwikkelingen te laten zijn.

Naast de redenen tot decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid zijn er ook redenen om tot internationale afstemming van beleid, centralisatie, over te gaan. Dit gebeurt wanneer er sprake is van duidelijke voordelen van centralisatie. Voor milieubeleid spelen (grensoverschrijdende) externe effecten vaak een grote rol. Hierdoor zijn de volgende motieven ten bate van centralisatie van belang:

1. Om onzekerheden over het beleid van andere landen, prisoner's dilemmas, weg te nemen die de ontwikkeling van een goed nationaal milieubeleid in de weg staan;
2. Om gezamenlijk effectieve instrumenten te ontwikkelen en technologische vernieuwingen te bevorderen;
3. Om mogelijke handelsverstoringen te voorkomen.

Het Nederlandse milieubeleid bevindt zich op dit moment in het gebied van decentralisatie en deregulering te zien in figuur 31. Doordat de kwaliteit van de leefomgeving meer afhankelijk wordt gemaakt van regionale en lokale ambities, kunnen er regionaal en lokaal grotere verschillen ontstaan in milieukwaliteit en milieugerelateerde gezondheidsrisico's. De invloed van Europa daarentegen creëert een toename aan wet- en regelgeving door een gebrek aan uniformering in de verschillende landen. Doordat de twee beleidsniveaus in andere fasen van de cyclus zijn ontstaat er een spanning die terugkomt bij deelvraag C.

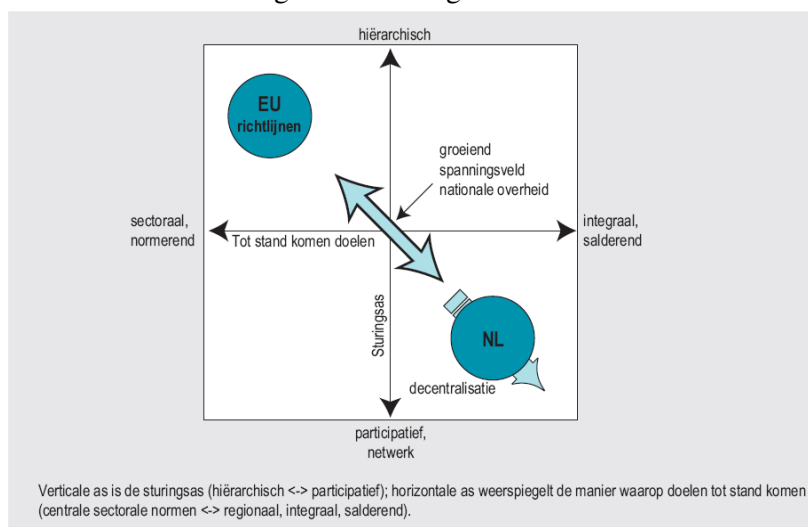


Figuur 31: Beleid cyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa (de Roo 2004; 21)

7.2.2 Deelvraag B

Welke verschuiving in de beleidsaanpak van milieu/ruimteconflicten vindt er plaats in het Nederlandse milieubeleid?

Bij de vorige deelvraag is een tendens zichtbaar geworden waarbij het Nederlandse milieubeleid verschuift van een centraal aangestuurde vorm van beleid naar een meer decentrale aanpak. Bij de centrale aanpak was de norm jarenlang het instrument. Met de norm wordt gestreefd naar een maximaal te behalen resultaat (De Roo 2001). Het toepassen van normen is een gebruikelijke manier om milieubelastende activiteiten te scheiden van milieugevoelige gebieden. Het centrale en algemene aspect van de norm creëert eenduidige en gelijke milieu omstandigheden zonder naar de lokale context te kijken (de Roo 2001). Het stelsel van centrale en generieke normen wordt langzaam vervangen door beleid met meer lokale beleidsvrijheden. Deze vrijheden moeten resulteren in verschuiving van doel maximalisatie naar proces optimalisatie. Het huidige beleid is gericht op meer samenhang in het ruimtelijke beleid en het milieubeleid, voornamelijk op het regionale en lokale schaalniveau. Voor de laatste twee deelvragen worden drie beleidsthema's behandeld waarbij een duidelijke rol voor de lokale overheid is weggelegd. Bij deze drie thema's is duidelijk



Figuur 32: Illustratie van het spanningsveld tussen EU-richtlijnen en decentralisatie in Nederland (Milieu en Natuurplanbureau 2004a; 162)

Europese grondslag voor het nationale beleid te vinden. De drie thema's zijn: luchtkwaliteitsbeleid, de Vogel en Habitat richtlijn en de Thematische strategie voor het stadsmilieu.

Nederlandse gemeenten krijgen voor een aantal milieucompartimenten meer beleidsruimte vanuit de nationale overheid. Doelstelling van deze beleidsvrijheid is de verbetering van de milieuprestaties door lokale kennis en mogelijkheden tot betere afstemming (Kamphorst 2006). Hierdoor wordt een meer integrale afweging van belangen mogelijk. Het harde EU milieubeleid is nog zeer sectoraal van aard. Deze verschillen, normatief of flexibel en sectoraal of integraal, creëren een spanningsveld voor de nationale overheid, zie figuur 32. De uitgewerkte beleidsvelden waarbij regelgeving een grote rol speelt, natuurbescherming en luchtkwaliteit zijn hier een goed voorbeeld van. Dit mogelijke spanningsveld komt in de volgende deelvragen aan bod.

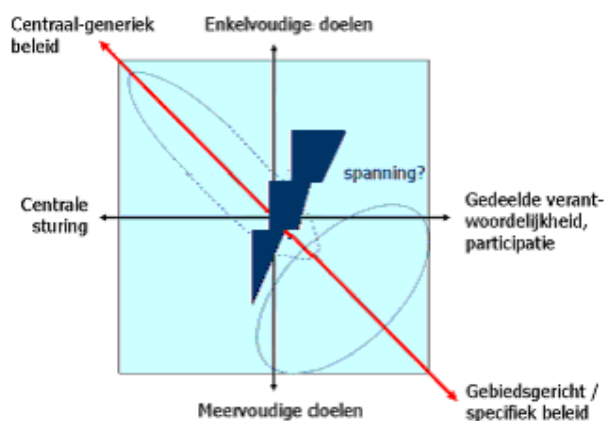
7.2.3 Deelvraag C1

Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid?

Door de verschuiving in beleid worden de aspecten draagvlakverwerking en maatwerk van beleid steeds belangrijker. Actoren worden meer betrokken en belangen worden lokaal en regionaal afgewogen. Om een afweegbare keuze te maken tussen centraal generiek beleid en gebiedsgericht beleid is een raamwerk voor planningsgericht handelen opgesteld te zien in figuur 33. Het raamwerk voor planningsgericht handelen kan gemeenten helpen de voorliggende vraagstukken te karakteriseren en er een passende benadering bij te kiezen. Het spanningsveld tussen het milieubeleid en de andere belangen, zal door een passende benaderingswijze van milieubeleid (sterk) kunnen verminderen. Voor luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingsbeleid kan indien deze milieuaspecten als een saldodoel opgevat worden, gekozen worden voor een 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, al kan deze hindermacht nooit uitgesloten worden. Voorts kan er geanticipeerd worden op het milieubelang bij ruimtelijke plan ontwikkeling en kunnen ambities en kansen voor een kwaliteitsverbetering op het milieuhygiënische vlak worden benut. Hierdoor kunnen, door het vroegtijdig betrekken bij de planontwikkeling, creatieve maatregelen ter verbetering van de kwaliteit 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.

In figuur 33 is het mogelijke spanningsveld voor luchtkwaliteitsbeleid en natuurbeschermingswetgeving weergegeven. Om velerlei redenen is de natuurbeschermingswetgeving onoverzichtelijk geworden of gebleven. In figuur 33 zijn daarom de grenswaarden gestippeld getekend. Natuurbeschermingswetgeving heeft een mogelijk groot spanningsveld met

complexe ruimtelijke vraagstukken. Echter wanneer in de plannen vroegtijdig rekening wordt gehouden met deze wet en regelgeving is dit niet noodzakelijk. Door de onduidelijkheid binnen de regelgeving is er toch



Figuur 33: Raamwerk voor planningsgericht handelen (gebaseerd op de Roo 2001, 2004)

sprake van een grote spanning. Deze onduidelijkheid beïnvloedt de complexe situaties door de combinatie van zeer ruime beschermingsbepalingen en zeer beperkte ontheffingsmogelijkheden. Hierdoor kunnen situaties ontstaan die uit het oogpunt van soortenbescherming, noch uit een sociaal economisch oogpunt maatschappelijk aanvaardbaar lijken. Maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de problemen die zijn opgetreden, voorkomen hadden kunnen worden. Daarvoor is slechts bekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming noodzakelijk.

Binnen luchtkwaliteitsbeleid is door middel van het Blk 2005 meer ruimte gecreëerd voor onder meer een gebiedsgerichte benadering in het geval van complexe stedelijke vraagstukken. Saldo doelstellingen behoren weer tot de beleidsmogelijkheden. Na het Blk 2005 is op 15 november 2007 in de Wet milieubeheer een nieuw hoofdstuk opgenomen over luchtkwaliteit. Dit hoofdstuk wordt wel de 'Wet luchtkwaliteit' genoemd en vervangt het Blk 2005. Deze wijziging was nodig om te zorgen dat de Europese grenswaarden in Nederland worden gehaald en tegelijk projecten voldoende doorgang kunnen vinden. De optie van projectsaldering bestond al onder het Besluit Luchtkwaliteit 2005 en is onder de nieuwe wetgeving voortgezet. Echter een deel van de wetgeving is in afwachting van het NSL. De grenswaarden zijn in dit geval gestippeld, omdat nog niet zeker is hoe hier mee omgegaan zal worden in de toekomst. Bij deze grenswaarden ontstaat een matige spanning, door de grotere vrijheid ten opzichte van milieu ruimte conflicten door middel van een saldo benadering als voor het Blk 2005.

De thematische strategie betekent een matige spanning binnen het raamwerk van planningsgericht handelen. De strategie speelt rechtsonder in het raamwerk. Door de complexe aard van de milieuproblematiek van grote steden wordt er door middel van de strategie meer integratie nagestreefd, zonder nieuwe normen. De intentie is meer maatwerk, dit omdat de diversiteit van de stedelijke gebieden en de bestaande verplichtingen oplossingen op maat noodzakelijk maken. Door deze complexe situatie worden nieuwe wettelijke verplichtingen als onwenselijk beschouwd. Door de inspanningsverplichting ontstaat er een geringe spanning, niet door wetgeving.

Voor de thematische strategie geldt een matige spanning waarbij de strategie speelt rechtsonder in het raamwerk, te zien in figuur 33. Door de complexe aard van de milieuproblematiek van grote steden wordt er meer integratie nagestreefd, zonder nieuwe normen op te leggen. Omdat de diversiteit van de stedelijke gebieden en de bestaande verplichtingen, oplossingen op maat noodzakelijk maken worden nieuwe wettelijke verplichtingen als onwenselijk beschouwd.

7.2.4 Deelvraag C2

Wat is de invloed van de EU op de haalbaarheid van een decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid?

Voor de verdere beantwoording van deze deelvraag zijn een zevental cases over milieubeleid en zijn ruimtelijke gevolgen onderzocht. Binnen deze subparagraaf komen de conclusies en resultaten van de cases aan bod. Verscheidene cases zijn grillig verlopen en hebben een grote bestuurlijke inspanning gevraagd. Deze grilligheid hangt samen met de dynamiek van het gedrag van actoren. Zolang actoren die een bijdrage moeten leveren aan het project niet kunnen scoren, blokkeren zij de besluitvorming. Deze blokkades zijn het gevolg van tegenstrijdige belangen. Schaalniveau en democratische legitimiteit zijn met name relevant bij een regionale aanpak van beleidsopgaven. De case milieuzonering Breda laat zien dat regionale samenwerking de besluitvorming vereenvoudigt. De case Maasvlakte 2 illustreert dat dit echter geen oplossing voor alle problemen is. Een verschuiving van beleidsopgaven

naar een hoger schaalniveau betekent niet per definitie een verkleining van de kans op bezwaar. Wel kan het leiden tot een betere afstemming van beleid en als input voor lokale besluitvorming dienen. Dit mede doordat deelraden en belangengroepen, door hun korte lijn met lokale politieke partijen, besluitvorming over moeilijke projecten blokkeren, wanneer zij zich gepasseerd voelen door een verandering in schaalniveau.

Moeizaam verlopende besluitvorming is het gevolg van moeilijk verzoenbare doelen (Teisman 1995). Dit is echter een onuitwisbaar onderdeel van besluitvorming. Speelruimte ten opzichte van elkaar geeft de verscheidene doelen een kans. Zoals te zien bij de cases laat besluitvormende interactie zich maar beperkt door formele structuren leiden. Ook bij instellingen van grote organisaties blijven verschillende actoren bestaan. De cases tonen aan dat betrokken partijen in toenemende mate zich uitspreken om tot een interactieve aanpak te willen komen. Desondanks lijkt het directe eigenbelang het te winnen van het gemeenschappelijke belang. Een interactieve aanpak is geenszins een garantie voor een voorspoedig verloop van het project en de weg van juridisch bezwaar blijft mogelijk.

Botsingen in de doelstelling van milieubeleid tussen de EU en de Nederlandse overheid kan leiden tot een spanningsveld. Dit spanningsveld treedt met name op bij natuurbeschermingswetgeving. In het Europese natuurbeleid ligt de focus zeer sterk op bescherming van soorten en gebieden. Dit is een duidelijk verschil met het Nederlandse natuurbeleid waarin de nadruk voornamelijk op de ontwikkeling van natuurgebieden ligt. Soortenbescherming krijgt buiten de Europees aangedragen wetgeving weinig aandacht. Dit kan een aanvulling op elkaar zijn maar kan ook zorgen voor extra obstakels voor ruimtelijke ontwikkeling met relatief nieuwe natuur, zoals bijvoorbeeld in Almere aanwezig is.

Uit de cases komt naar voren dat de ontstane conflicten op het gebied van natuurbeschermingswetgeving vaak voortkomen door onbekendheid met de natuurbeschermingsregelgeving en het niet tijdig betrekken van deze regelgeving bij de planvorming. De mogelijke conflicten tussen ruimtelijke ontwikkeling en luchtkwaliteitsbeleid lijken vooralsnog niet onoplosbaar en niet onwenselijk door de grote relatie met gezondheid. Door de versoepelde regelgeving van 15 november 2007 is een toetsing van concrete projecten direct aan de grenswaarden in Nederland een uitzondering. Doorwerking van de luchtkwaliteitseisen wordt vooral verzekerd door het opstellen en uitvoeren van een totaal programma van maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit enerzijds en projecten met negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit anderzijds.

Gebleken is dat het moment dat milieu aspecten aandacht krijgen in het planproces naar voren is gehaald. Ontstane jurisprudentie heeft hierin een doorslaggevende rol gespeeld. Echter, gebeurt dat niet altijd vanuit het standpunt van de volksgezondheid. Dikwijls wordt milieu eerder betrokken vanuit een streven naar ruimtelijke ontwikkeling.

De thematische strategie kan ruimtelijke ontwikkelingen door Europees milieubeleid beïnvloeden, echter uit de verschillende interviews met medewerkers van verschillende gemeenten uit diverse betrokken beleidsvelden zijn de geplande maatregelen van de thematische strategie nog niet te onderschrijven. Binnen de verschillende organisaties, als er bekendheid was met de strategie, was deze kennis niet verspreid maar sterk gebundeld. Het integrale aspect van de strategie en de betere voorlichting aan betrokken medewerkers lijkt onvoldoende uitgewerkt te zijn. Doordat deze strategie voornamelijk voor de lokale overheden speelt mag hier een grotere bekendheid en betrokkenheid verwacht worden. De koppeling tussen Europees milieubeleid en de lokale beleidsarena zonder tussenkomst van de Nationale overheid is niet als zeer sterk naar voren gekomen uit de interviews. De strategie is met name gericht op de sectoroverschrijdende aard van de problematiek van het stadsbeheer. Door de lage bekendheid met de strategie is een verbetering in de coördinatie met andere milieubeleidaspecten niet te verwachten als gevolg van de strategie.

7.2.5 Deelvraag D

Onder welke voorwaarden vergroot decentralisatie van milieubeleid de lokale slagvaardigheid rekeninghoudend met een groter wordende Europese invloed?

In de bestuurlijke context wordt onder slagvaardigheid van bestuur verstaan dat het bestuur tijdig en adequaat reageert op maatschappelijke verandering of op veranderingen in de omstandigheden waaronder het zijn doelstellingen dient te realiseren (Fleurke e.a. 1997).

Decentralisatie en slagvaardigheid wordt vaak positief met elkaar in verband gebracht op basis van een drietal argumenten (Fleurke e.a. 1997):

1. De maatschappelijke kracht van de lokale overheid neemt toe doordat decentralisatie leidt tot de beschikking over nieuwe instrumenten en bevoegdheden of hulpbronnen;
2. Een verhoging in schaal van besluitvorming gaat vaak samen met het ontstaan van langdurige en onzekere trajecten. Voordat de gemeente tot beleidsvorming kan overgaan dient de bovenlokale besluitvorming te zijn afgerond. Wanneer het beleidsterrein onderhevig is aan snelle en frequente wijzigingen kan dit van invloed zijn op de slagvaardigheid;
3. De concentratie van taken, bevoegdheden en instrumenten in één bestuurlijke hand vergroot de slagvaardigheid door een verminderde afhankelijkheid van andere overheden. Hierdoor vermindert de kans dat de slagvaardigheid wordt beperkt door randvoorwaarden die voortvloeien uit de doelstellingen en prioriteiten die een hogere overheid in haar beleid legt.

Er zijn echter ook voorwaarden voor slagvaardig optreden van lokaal bestuur:

1. Horizontale coördinatie: Niet alleen de verhouding tussen lokale overheid en hogere overheden kan slagvaardig optreden belemmeren. Eveneens de verhouding tussen verschillende lokale overheden kan van invloed zijn op de slagvaardigheid. Dit risico doet zich voor als externe effecten de afweging beïnvloeden. Als de uitkomsten van beleidskeuzen mede afhankelijk zijn van keuzen die andere gemeenten maken;
2. Financieel klimaat: niet alleen beleidsruimte maar eveneens financiële middelen zijn vereist voor slagvaardig bestuur;
3. Slagvaardigheid en afhankelijkheid van andere instanties: afhankelijkheid van andere bestuurlijke dan wel private instanties gaat niet samen met slagvaardig optreden, de kans bestaat dat de inhoud van de besluitvorming niet samengaat met hetgeen besloten is voor de lokale problemen door anderen;

De relatie tussen verschillende bestuurslagen in een gedecentraliseerde staat is altijd spanningsvol. Aan de ene kant is er de neiging tot uniformiteit van beleid, anderzijds is er het verlangen tot autonomie van lokale overheden. Door de schaalvergroting van de samenleving zijn veel vraagstukken verplaatst van het lokale niveau naar een regionaal schaalniveau. Oplossingen op lokaal niveau zijn hierdoor in sommige gevallen suboptimaal. Doordat er geen vertegenwoordiging is van het regionale niveau blijven regionale kansen regelmatig onbenut. Decentralisatie lost een deel van het schaalniveau probleem op maar verlangt regionaal overleg van lokale besturen als oplossing van een deel van de eventuele problemen. Invoer van een regionaal orgaan vervangt deels het lokale bestuur en de problemen blijven deels bestaan doordat lokale invloed ontbreekt. Regionale doelen in complexe besluitvorming moeten aangebracht worden maar is niet per definitie een formele reorganisatie, het kan ook een vraagstuk zijn van betere samenwerking.

Een van de belangrijkste beoogde effecten van decentralisatie is door een verruiming van de zeggenschap van de lagere overheid, een betere afweging tussen maatschappelijke behoeften, belangen en prioriteiten mogelijk te maken. Hierbij spelen democratie en toegankelijkheid een rol. Door mandatering aan de ambtelijke organisaties zijn er echter taken die geen politieke sturing meer krijgen dit betreft met name politiek niet interessante onderwerpen en

onbegrijpelijke onderwerpen. Voor de betrokkenheid van de politiek is de begrijpbaarheid van het beleid van invloed waarbij technische verantwoording van regels moet worden voorkomen. Politieke sturing is benodigd voor het vergroten van de democratische legitimiteit door middel van decentralisatie. In de conclusie van *paragraaf 7.3* worden de verschillende antwoorden op de deelvragen gecombineerd tot het antwoord op de hoofdvraag.

7.3 Conclusie

De toepassing van een aantal Europese milieurichtlijnen, zoals de richtlijnen voor luchtkwaliteit en de Vogel en Habitatrichtlijn, hebben in Nederland veel stof doen opwaaien. Economische activiteiten ondervonden door de toepassing van deze regelingen in Nederland meer belemmeringen dan in andere landen, hoewel de milieukwaliteit in een aantal andere landen of regio's geenszins beter is dan in Nederland.

Hoewel de problemen tijdens ruimtelijke ontwikkelingen werden ervaren als 'de schuld van Brussel' en de neiging groot is om dan maar in te zetten op zwakkere EU kwaliteitsnormen. Is er binnen de cases gebleken dat de lokale partijen ook niet altijd 'vrijuit' gaan in termen van schuld. De Nederlands vertaling van het beleid is vaak de werkelijke oorzaak. De hoofdvraag luidt: 'op welke manier werkt Europees milieubeleid door in stedelijke beleidsvorming binnen een decentraal bestuursmodel'. Voor een antwoord op deze vraag wordt teruggegrepen op de figuren uit de vorige paragraaf. De beleid cyclus van uniform naar specifiek beleid en vice versa is van belang. Door de verschillende posities in deze cyclus van het nationale en Europese beleid treden er op het lokale niveau spanningen op. Deze spanningen ontstaan zoals gezegd niet door de haalbaarheid van de Europese regelgeving maar door de specifieke Nederlandse situatie. Het Nederlands bestuurlijk juridische systeem leidt tot een snelle en verstrekkende doorwerking van EG milieuregelgeving. Deze kenmerken, met name de koppeling van milieuregelgeving en RO regelgeving, de snelheid van de administratieve rechtsgang en een ruime toegang van de burger tot de rechter, zorgen ervoor dat de mogelijke problemen bij de uitvoering en toepassing van Europees milieubeleid en recht in de Nederlandse economische en geografische omstandigheden snel zichtbaar worden. De bestuurlijk juridische kenmerken én factoren als grote milieudruk, hoge bevolkingsdichtheid en deltaligging, zijn tezamen sterk bepalend voor de effecten van EU milieubeleid en recht. Dit wil niet zeggen dat de Nederlandse decentrale aanpak onverenigbaar is met de centrale Europese aanpak. De decentrale aanpak van het Nederlandse milieubeleid blijft een mogelijke versterking van slagvaardig bestuur wanneer aan de geschetste voorwaarden uit de vorige paragraaf wordt voldaan. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in de Nederlandse situatie te kiezen voor het beter benutten van de speelruimte die de EG regelgeving biedt. De beschreven problemen met toepassing van Europese milieurichtlijnen kunnen tenminste tot op zekere hoogte worden voorkomen door in de toekomst vaker en vroeger na te gaan hoe de invloed van het Europese milieubeleid de lokale beleidsterreinen beïnvloedt.

7.4 Aanbevelingen voor lokale milieudiensten

7.4.1 Aanbevelingen voor lokale betrokken partijen:

- Gebruik het raamwerk voor planningsgericht handelen;

Het raamwerk voor planningsgericht handelen kan gemeenten helpen de voorliggende vraagstukken te karakteriseren en er een passende benadering bij te kiezen. Het spanningsveld tussen milieukwaliteit en andere belangen, zal door een passende benaderingswijze van luchtkwaliteit (sterk) kunnen verminderen. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de spanning tussen Europese normen en een flexibele benadering. Hierbij is een omslag in het

denken binnen ambtelijke organisaties belangrijk. Er moet gestreefd worden naar een situatie waarbij er meer vanuit een communicatief rationele houding gewerkt wordt. Dit vereist een omslag qua houding, denk- en werkwijze.

- 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. Hier is een mogelijke rol voor de thematische strategie voor het stadsmilieu. Echter door de onbekendheid met deze strategie bij lokale partijen is er op dit moment een duidelijke rol voor de lokale overheid in het aandragen van nationale beste praktijken.

- Bevorder bureaupolitieke strijd.

Wanneer binnen een bestuurslaag projecten de grenzen van functionele eenheden overstijgen doordat het project in complexiteit toe neemt, zijn er verschillende disciplines die beschikken over onmisbare middelen. Bureaupolitieke strijd is geen tijdsverspilling, zolang deze de kwaliteit van beleidsprojecten verhoogt. Bureaupolitiek is nuttig, maar veel actoren zijn bang dat interactie met anderen leidt tot verlies aan autonomie (Teisman 1995). Voor goede bureaupolitieke strijd moet interactie plaats vinden tussen alle relevante disciplines en verschillende niveaus, zodat er voldoende politieke bestuurlijke macht en kennis aanwezig is. Selectief activeren van koppelingen tussen actoren is hierbij belangrijk zodat intern de organisatie het project draagt.

7.4.2 Aanbevelingen voor de nationale overheid:

- Omzetting van Europese regelgeving in nationale regelgeving;

Tijdig zal nagegaan moeten worden of en hoe nationaal bijgestuurd kan en moet worden om aan de noodzakelijke milieukwaliteitseisen te kunnen voldoen. Dit kan betekenen dat vanwege bijzondere nationale kenmerken op een vroeger tijdstip en intensiever dan in andere landen maatregelen moeten worden genomen om de wenselijk geachte milieukwaliteit te verzekeren.

- Gebruik de geboden ruimte.

De bestuurlijk juridische kenmerken én factoren van Nederland zoals grote milieudruk, hoge bevolkingsdichtheid en deltaligging, zijn tezamen sterk bepalend voor de effecten van EU milieubeleid en recht. Dit wil niet zeggen dat de Nederlandse decentrale aanpak onverenigbaar is met de centrale Europese aanpak. Een werkbare doorwerking van Europees recht en beleid kan worden gerealiseerd door in de Nederlandse situatie te kiezen voor het beter benutten van de speelruimte die de EG regelgeving biedt.

Afkortingen

ABRvS Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;
AMvB Algemene maatregel van bestuur;
BBP Bruto binnenlands product;
Blk Besluitluchtkwaliteit;
EU Europese Unie;
M.E.R. Milieueffectrapportage;
NMP Nationaal Milieubeleidsplan;
OESO Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling;
OTB Ontwerp tracébesluit;
SBZ Speciale beschermingszone;
PMR Project Mainportontwikkeling Rotterdam;
PKB Planologische kernbeslissing.

Literatuur

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (1999) *Zaaknummer E01.98.0240 (JM 1999, 14)*
Datum uitspraak 5 juli, 1999;
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004) *Zaaknummer 200304566/1, IJburg 2e fase*, Datum uitspraak: 24 november 2004, Den Haag;
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004a) *Zaaknummer 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1, bestemmingsplannen uitbreidingswijk Teteringen*, Datum uitspraak: 9 juni 2004, Den Haag;
Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (2004b) *Zaaknummer 200401178/1, Spoedwet wegverbreding Eindhoven – Den Bosch*, Datum uitspraak: 15 september 2004, Den Haag
Almendinger, P. (2002) *Planning theory*, Palgrave, New York;
Bakker C.F., H.C.N. van der Putten, K.P. Roelofsma, A.J. de Wilde (2005) *MER/SMB woningbouwlocatie Teteringen*;
Backes, Ch. W. (2006), *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*, Utrecht
Baldock, D., G. Beaufoy, N. Haigh, J. Hewett, D. Wilkinson, M. Wenning (1992), *The Integration of Environmental Protection Requirements into the Definition and Implementation of Other EC Policies*. IEEP, Londen;
Barnes, P., I. Barnes (1999) *Environmental Policy in the European Union*. University Press, Cambridge 1^e druk;
Berkenbosch R.J., Meulepas G.J.M., Brouwer L., Ledde, M. van, Heinis F., Vertegaal C.T.M., Zanten M. van, Mars H. de (2007a) *Milieueffectrapport Maasvlakte 2*;
Bernard, N. (2002) *Multilevel Governance in the European Union*. Kluwer Law International, Dordrecht 1^e druk;
Bersselaar V. Van den (1997) *Wetenschapsfilosofie in veelvoud van den Bersselaar, grondslagen voor onderzoek en professioneel handelen*. Coutinho, Bussum;
Broekmeyer M.E.A. (2002) *Bescherming van natuurgebieden: de afwegingskaders van het SGR en de Habitatrichtlijn in de praktijk*. Natuurplanbureau – vestiging Wageningen;
CPB, Centraal Planbureau, (2001), *Welvaartseffecten van Maasvlakte 2; kosten-batenanalyse van uitbreiding van de Rotterdamse haven door landaanwinning*. Koninklijk De Swart, Den Haag;
Duijvestijn A., W. McDonough (2008) *Almere principes voor ecologisch, sociaal en economisch duurzame toekomst*;

-
- Europese Commissie (2006) *Mededeling van de Commissie: Naar een thematische strategie voor het stedelijke milieu*, Brussel;
- EU (1996), *Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit*, (PbEG L196 21.11.1996), 27 september 1996, Brussel;
- Eurlings C., C. Mooij (2007) *afspraken Randstadurgent; 2. Weguitbreiding Schiphol-Amsterdam-Almere*;
- Eurlings C., C. Mooij (2007) *afspraken Randstadurgent; 27. Schaalsprong Almere 2030*
- European Environment Agency (1998) *State of the environment report No 2*;
- Folkert R. e.a. (2005), *Gevolgen voor Nederland van de EU thematische strategie voor luchtverontreiniging*. MNP Bilthoven;
- Fleurke F., R. Hulst, P.J de Vries (19997) *Decentraliseren met beleid*. Sdu uitgevers, Den Haag;
- Gaaff A., J. Vader (2005) *Rendeert natuurcompensatie?* LEI, Den Haag;
- Geelhoed, L.A. (1983) *De interveniërende staat*. Staatsuitgeverij, Den Haag;
- Gemeente Breda (2007) *Structuurvisie Breda 2020*;
- Gemeente Oudekerk (2008) *Nieuwsbrief nummer 2 Oudekerk-Zuid mei 2008*;
- Geilswijk M. (2004), *Struikelen bouwprojecten over beschermde diersoorten vaak onnodig*, Cobouw 9 december 2004;
- Gijzen, J.J.C., R.I. van Dam , A.H. Prins, *Natuurcompensatie, Hoe werkt het in de praktijk?* Werkdocument 2003/13. Alterra, Research instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003.;
- GGA regio Breda(2005), *Beter Bereikbaar Brabant, regio Breda*;
- Habermas J. (1987) *The philosophical Discourse of Modernity*, Polity Press, Cambridge;
- Hammingh P., R. Kuiper, R. Koelemeijer, W. Blom, J. Beck (2005) *Ruimtelijke ontwikkeling klem door luchtkwaliteit; Aanvullende Nederlandse maatregelen bieden beperkte oplossing*;
- Jordan, A. (red.) (2005), *Environmental Policy in the European Union, actors, institutions and processes*, London;
- Kamphorst, D. (2006) *Veranderend Milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*. GEO PERS, Groningen, 1^e druk;
- Kellogg, M. (1994), *After Environmentalism: Three Approaches to Managing Environmental Regulation*;
- Kenniscentrum Europa decentraal (2008) *Dossier milieu*;
- Kenniscentrum PPS: (2004) *Publiek-Publieke samenwerking bij PPS Gebiedsontwikkeling*, Ministerie van financiën, Den Haag;
- Kenniscentrum PPS (2004a) *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS Gebiedsontwikkeling*, Ministerie van financiën, Den Haag;
- Kramer, N.J.T.A., J. De Smit (1991) *Systeemdenken*. Stenfert Kroese, Lieden/Antwerpen;
- Koelemeijer R.B.A., Ch.W. Backes (2006), *Internationale vergelijking implementatie EU-richtlijnen luchtkwaliteit*, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, Universiteit Utrecht;
- Kreukels, A.M.J. (1980) *Planning en planningproces; een verkenning van sociaal-wetenschappelijke theorievorming op basis van ruimtelijke planning*, VUGA, Den Haag;
- Kuindersma, W., F.H. Kistekas, R.C. van Apeldoorn (2004) *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht*. Planbureaustudie nr. 8. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, 2004;
- Lamberigts P.A.A.M. (2003) *Integraal ontwikkelingsplan*, Plantijn Caspari, Almere;
- LNV, Ministerie van landbouw natuur en voedselkwaliteit (2008) *Doelmatigheid uitvoering natuurwetgeving, Het spel en de k(n)ikkers*, Den Haag;

-
- LNV, Ministerie van landbouw natuur en voedselkwaliteit (2006) *Natura 2000 doelendocument, duidelijkheid bieden, richting geven, ruimte bieden*, Den Haag;
- LNV, Ministerie van landbouw natuur en voedselkwaliteit (2005) *Algemene handleiding natuurbeschermingswet 1998*, Den Haag;
- Ministerie van V&W, VROM, Financiën, LNV, EZ, (2003) *Definitieve tekst PKB+ Project Mainportontwikkeling Rotterdam, deel 4*, Den Haag;
- Milieu en Natuurplanbureau (2004) *Achtergrond milieubalans 2004*;
- Milieu en Natuurplanbureau (2004a) *Milieubalans 2004*, RIVM Bilthoven;
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Informatieanalyse luchtkwaliteit; deel 1*, Den Haag;
- Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1976), *Nota milieuhygiënische normen*, Den Haag;
- Neuman F., H. Woldendorp (red) (2003) *Praktijboek habitattoets, praktische leidraad voor de toepassing van natuurgeschermingswetgeving bij projecten in Nederland en Vlaanderen*, Sdu Uitgevers, Den Haag;
- Ontwikkelings Dienst Breda (2006) *Luchtkwaliteitsplan breda 2006-2009 (Fijn) stof tot nadenken*;
- Parsons, D.W. (1995), *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*, London (UK) / Northampton (USA);
- Projectorganisatie Maasvlakte 2 (2007) *Maasvlakte 2, Ruimte voor de toekomst*, Drukkerij Groen, Leiden;
- Projectorganisatie Maasvlakte 2 (2006) *Planologische Kernbeslissing PMR definitief*;
- Stuurgroep Toekomstagenda Markermeer-IJmeer (2008) *Ontwikkelingsperspectief en actieplan, Op weg naar besluitvorming in 2009*, Evers Litho & Druk, Almere;
- Rademaker L. (1981) *Sociologische grondbegrippen 1: Theorie en analyse, Aula-boeken 685*, Uitgeverij het spectrum, Utrecht;
- Rijkswaterstaat (2008) *A6/A9: planstudie Schiphol-Amsterdam-Almere*;
- Rydin Y. (2003) *Conflict, Consensus and Rationality in Environmental Planning: an institutional discourse approach*. Oxford University Press, Oxford;
- Roo, G. de (2001) *Planning per sé, Planning per saldo. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*. SDU Uitgeverij, Den Haag, 3e gewijzigde druk;
- Roo, G. de (2004) *Toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie een bestuurskundige beschouwing*. Koninklijk van Gorcum, Assen 1^e druk;
- Roo, G. de, H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Bussum;
- Roo, G. De, M. Schwartz (red.) (2001), *Omgevingsplanning, een innovatief proces; Over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebieds-gerichte aanpak*, Den Haag;
- Roo, G. de (red.) (1993) *Kwaliteit van Norm en Zone, Planologische consequenties van (integrale) milieuzonering*, Geo Pers, Groningen;
- Rood, J., M. van Keulen, S. Nollen, G. Arts (2005) *Nederland en de totstandkoming van EU-milieurichtlijnen*, Clingendael, Den Haag;
- Richert C.L.C. (2007) *Liberale duurzaamheid, milieubeleid internationaal bezien*, Teldersstichting, Den Haag;
- SER, Sociaal-Economische Raad (2006) *advies Nederland en EU-milieurichtlijnen*. SER Den Haag 1e druk;
- Schrijver, J. (1990) *Nieuwe taken voor de gemeente: het decentralisatiebeleid belicht*. Stichting Burgerschapkunde, Nederlands Centrum voor Politieke Vorming, Leiden;
- Spreeuwens, W., C. Zuidema, G de Roo (2008) *'De Basiskwaliteit voorbij...'*, Een zoektocht naar milieukwaliteit op lokaal niveau. Rijksuniversiteit Groningen, Groningen;

-
- Teisman, G.R. (1995) *Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Vuga uitgeverij V.V. 's-Gravenhage 2^e druk;
- Ven V. van de (2005) *Lucht voor ruimtelijke plannen?; Inventarisatie van de invloed van beleid en regelgeving voor luchtkwaliteit op knelpunten bij de realisatie van ruimtelijke plannen in Nederland*;
- Verhagen M.J.M., F.C.G.M Timmermans (2007) Kamerbrief inzake EU-verdragwijziging;
- Voogd H., (2004) *Facetten van de planologie*, Kluwer Uitgeverij, Alphen aan den Rijn;
- Visser, P. van, M. Nagel (2005) Het roa van kaderwetgebied naar WGR-Plus regio en structuur;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (2001) *Nationaal Milieubeleidsplan 4, Een wereld en een wil: werken aan duurzaamheid* Ministerie van VROM, den Haag;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007a), *Schonere lucht voor een gezonde leefomgeving*, Den Haag;
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2007b), *Voortgangsrapportage 2007 toekomstagenda milieu*, Den Haag
- VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*, Den Haag;
- VROMraad (2008) *Advies 'Brussels lof. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van Europees recht en beleid*;
- Woltjer J. (2000) *Consensus planning, The relevance of communicative planning theory in Dutch infrastructure development*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen;
- Winsemius P. (2006) *Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (2006); Deel 4: Definitieve tekst na parlementaire instemming*, Den Haag;
- Oosterhuis, F.H., N.M van der Grijp (2003) *Handboek implementatie milieubeleid Eu in Nederland*. Ministerie van VROM, den Haag;
- Zandvoort B.(2006), *Omgang met luchtkwaliteit op gemeentelijk niveau*. doctoraalscriptie rijksuniversiteit Groningen;
- Zuidema, C (2006) *Lokale Milieukwaliteit gestimuleerd: Over de mechanismen van het lokaal streven naar milieukwaliteit en de mogelijke beïnvloedbaarheid hiervan*,Rijksuniversiteit Groningen, Groningen;
- Zuidema, C. (2005), *Changes in European Union Environmental policy-making; multi-level governance from a local urban perspective*, Groningen;
- Zuidhof P., J. van Schuppen, M. Zwols, A. Gerritsen, M. Snaaijer, S. Boon, R. Blom (2007) *Structuurvisie Gemeente Ouder-Amstel 2007*, Bro.