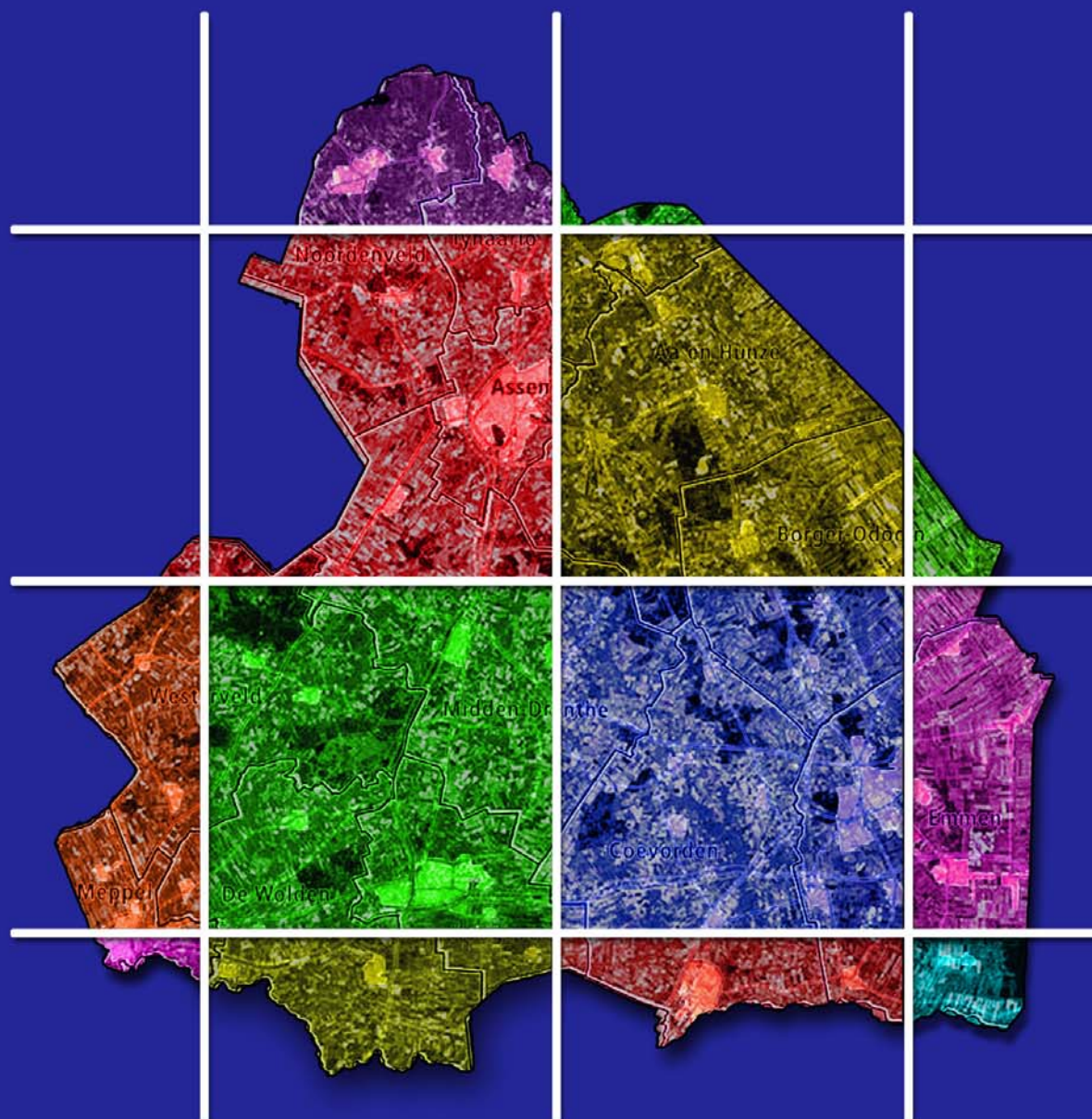


Provinciale rol in omgevingsplanning

over sturingswijzen in integraal Drents omgevingsbeleid



Eddy Diekema

Provinciale rol in omgevingsplanning

over sturingswijzen in integraal Drents omgevingsbeleid

Auteur:

Dhr. E.J.F. Diekema

Opleiding:

Master Planologie
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

Periode:

December 2005 – Augustus 2006

Begeleiding Rijksuniversiteit Groningen:

Dhr. G. de Roo

Opdrachtgever:

Provincie Drenthe

Begeleiding provincie Drenthe:

Dhr. W. Huizing
Dhr. C. Uri
Dhr. W. Werkman

provincie  Drenthe



 RuG

Voorwoord

In opdracht van de provincie Drenthe is in dit rapport de provinciale rol in omgevingsplanning bestudeerd. Aanleiding voor deze studie is de interimwet stad & milieubenadering die per 1 februari 2006 in werking is getreden. Deze wet geeft gemeenten, aan de hand van een stappenbenadering, de mogelijkheid om af te wijken van milieunormen. Het doel van deze benadering is per saldo een verhoging van de leefomgevingskwaliteit. Deze benadering kan worden gezien als een belangrijke exponent van recente ontwikkelingen en verschuivingen in het beleid voor milieu en ruimtelijke ordening. Deze ontwikkelingen hebben consequenties voor de provinciale rol in planning van de fysieke leefomgeving. In deze studie is gekeken hoe de provincie haar rol in omgevingsplanning kan vervullen zodat bijgedragen wordt aan verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Deze studie is uitgevoerd in het kader van de afronding van de opleiding planologie (master) aan de Rijksuniversiteit Groningen. Dit rapport is niet zonder hulp en betrokkenheid van anderen tot stand gekomen. Daarom wil ik graag een aantal personen bedanken.

Allereerst wil ik de provincie Drenthe bedanken voor de mogelijkheden die zij mij met deze opdracht hebben geboden. De mogelijkheid om gedurende een halfjaar de dagelijkse praktijk aan den lijve te ondervinden is voor deze studie van uitzonderlijke waarde geweest. Deze studie heeft mij een genuanceerd beeld van de provinciale praktijk opgeleverd. In het bijzonder wil ik dhr. Huizing, dhr. Uri en dhr. Werkman, allen werkzaam bij de provincie Drenthe, bedanken voor hun begeleiding. Hun begeleiding werkte stimulerend en heeft bijgedragen aan afstemming van theorie en praktijk. Tevens wil ik alle geïnterviewde personen bedanken voor de gastvrije ontvangst en hun enthousiaste medewerking.

Als laatste wil ik van de gelegenheid gebruik maken om een dankwoord te richten aan mijn begeleider van de Rijksuniversiteit Groningen: dhr. Gert de Roo. Ondanks zijn overvolle agenda is zijn begeleiding een stimulans in het afstudeertraject geweest. Provinciale sturing in omgevingsplanning is, vooral tijdens de opbouw van deze studie, een onderwerp gebleken waarop lastig houvast te krijgen valt. Zijn enthousiasme, creativiteit en kennis in combinatie met een realistische en behulpzame houding zijn van groot belang geweest voor de uiteindelijke kwaliteit van het rapport.

Het afstudeerproces is voor mij een drukke, maar boeiende en leerzame periode geweest. Niet alleen omdat het afstudeertraject gedurende een aantal maanden gelijktijdig met tentamens en andere projecten viel, doch evenzeer vanwege ingrijpende gebeurtenissen in de familie. Tot slot wil ik graag mijn ouders bedanken voor de mogelijkheid die zij mij geboden hebben om te investeren in mijn persoonlijke ontwikkeling.

Groningen / Assen, 31 augustus 2006

Eddy Diekema

Inhoudsopgave

Voorwoord	iii
Inhoudsopgave	iv
Samenvatting	vi
1 Aanleiding	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Nieuw rijksbeleid voor omgevingskwaliteit	3
1.3 Vraag- en doelstelling	5
1.4 Leeswijzer	8
2 Van milieubeleid naar omgevingsbeleid	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Verschuivingen in het milieubeleid	10
2.3 Omgevingsplanning als begrip	12
2.4 Kwaliteit van de leefomgeving centraal	14
2.5 Kanttekeningen bij maatwerk	16
2.6 Slot	18
3 Perspectief op provinciale sturing	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Van hiërarchische naar ondersteunende sturing	20
3.3 Netwerkbenadering	22
3.4 Drie 'governance' sturingsmodellen	25
3.5 Sturingsmodellen in een raamwerk	29
3.6 Slot	32
4 Drentse organisatie van omgevingsbeleid	34
4.1 Inleiding	34
4.2 Provincie in een coördinerende rol	34
4.3 Provincie in een ondersteunende rol	38
4.4 Provinciale organisatie van omgevingsbeleid	40
4.5 Conclusie	44
5 Omgevingsgerichte praktijk in Drenthe	46
5.1 Inleiding	46
5.2 Een nieuwe bestemming voor het Bogasterrein	46

5.3	Vergunningverlening DOC Kaas	49
5.4	Provinciale sturing in de praktijk	53
5.5	Conclusie	54
6	Handvatten voor de provinciale rol	56
6.1	Inleiding.....	56
6.2	Milieukwaliteit en normstelling	57
6.3	Vorbereiding integraal gebiedsgericht traject	58
6.4	Vaststellen van ambities	62
6.5	Conclusie	66
7	Slotoverwegingen	68
7.1	Inleiding.....	68
7.2	Conclusies	68
7.3	Aanbevelingen.....	70
	Referenties.....	73
	Literatuur:	73
	Websites	77

Bijlagen

- I. stad & milieu in een notendop
- II. interviews
- III. hiërarchie in het interactiemodel
- IV. provinciale organisatiestructuur
- V. handreikingen

Samenvatting

Aanleiding

“Wat kunnen we met de interimwet Stad & milieubenadering die op 1 februari 2006 in werking treedt?” Deze vraag werd door het college van Gedeputeerde Staten gesteld over de uitvoering van de Wet Stad & Milieubenadering. Wanneer naar de strekking van de interimwet Stad & milieubenadering wordt gekeken kan worden vastgesteld dat de in deze wet bedoelde complexe milieuproblematiek, waarvoor afwijking van milieunormen mogelijk wordt, in Drenthe niet of nauwelijks speelt. Desalniettemin is de oplossingstrategie van milieuknelpunten met het mechaniek achter de stad & milieubenadering en daarmee samenhangende opkomst van kwalitatieve maatstaven interessant genoeg om de rol van de provincie in het omgevingsbeleid te analyseren. Vooral wanneer de stad & milieubenadering in het perspectief van ontwikkelingen in het milieubeleid wordt bezien, kan worden gesproken van een mogelijke doorbraak in het milieubeleid waarmee milieuknelpunten kunnen worden aangepakt zonder een (te) grote last op andere kwaliteiten te leggen. Hier liggen ook voor de provincie Drenthe kansen.

Studievragen

De gebiedsgerichte aanpak, waarbij milieu naast en tesamen met en ter aanvulling van bestaand generiek beleid, betekent dat er verschillende vormen van beleid naast elkaar een functie zullen vervullen. Daarom is de volgende centrale vraagstelling voor deze studie opgesteld: hoe kan de provincie Drenthe haar regierol benutten om bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving?

Deze studie heeft als doel om betekenis te geven aan de pluriforme rol van de provincie in het omgevingsbeleid. In deze analyse wordt specifiek naar het aspect milieu in omgevingsbeleid gekeken.

Voor de omlijning van deze studie is een theoretisch kader opgesteld (*deel A*). Met het theoretisch kader wordt een reflectie op verschuivingen en ontwikkelingen in het milieubeleid enerzijds en een omslag in het denken over overheidshandelen anderzijds behandeld.

Voor beantwoording van de centrale studievraag wordt de rol van de provincie in het omgevingsbeleid in het praktisch kader (*deel B*) vanuit drie invalshoeken belicht:

- *Drentse organisatie van omgevingsbeleid*; met de eerste invalshoek worden interne provinciale aspecten van omgevingsplanning tegen het licht gehouden. Er wordt naar een antwoord gezocht op de vraag hoe de provincie Drenthe, inhoudelijk en organisatorisch, haar omgevingsbeleid heeft ingericht.
- *Omgevingsgerichte praktijk in Drenthe*; met de tweede invalshoek wordt gekeken naar resultaten van provinciale sturing aan de hand van praktijkvoorbeelden uit de gebiedsgerichte praktijk. Hierbij staat de volgende vraag centraal: wat is het resultaat van de provinciale rol in de omgevingsgerichte praktijk en is hierdoor sprake van verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving?
- *Handvatten voor omgevingsbeleid*; in de derde invalshoek staat de vraag centraal welke handvatten de provincie kan gebruiken voor haar rol in

gebiedsgerichte planningprocessen, waarmee uiteindelijk een hogere leefkwaliteit wordt nagestreefd.

Conclusies

Van milieubeleid naar omgevingsbeleid

Sinds de ontwikkeling van milieubeleid in Nederland in de vorige eeuw is het een dynamisch beleidsveld. In de periode tot 1984 ontwikkelt het Nederlandse milieubeleid in een hoog tempo als een beleidsveld met een sterk kaderstellend karakter en een sterk sturende rol van de rijksoverheid. In de jaren negentig wordt het centraal gestuurde kaderstellende karakter van het milieubeleid in toenemende mate losgelaten. Het milieubeleid vloeit over in integraal beleid voor de fysieke leefomgeving: leefomgevingsbeleid. Kwaliteit van de leefomgeving wordt in dit perspectief als scharnierpunt tussen het ruimtelijk en milieubeleid gezien. Bij omgevingskwaliteit gaat het om meerdere kwaliteitsaspecten die in samenhang moeten worden gerealiseerd. Milieu geldt als één van de aspecten van de leefomgevingskwaliteit. De provinciale overheid heeft bij het beleid ten aanzien van de omgeving een belangrijke rol.

Veranderingen van het milieubeleid laten een verschuiving zien van een kwantitatief, kaderstellende en sturende opzet naar een relatieve en participatieve insteek, waarbij de situatie van de lokale omgeving meer het uitgangspunt voor de methodiek is geworden dan voorheen het geval was. Deze verschuiving gaat gepaard met een verandering van 'normdenken' naar 'kwaliteitdenken'. De opkomst van kwaliteitsdenken, met een verschuiving van technisch optimale oplossingen naar maatschappelijk gedragen oplossingen in kwalitatieve begrippen, en de mate van integraliteit worden in deze studie gezien als belangrijkste kenmerken van omgevingsbeleid. Onvermijdelijk vraagt dit van de provincie een andere wijze van sturing dan het klassieke 'top down' beleid.

Provinciale sturing

Maatschappelijke processen dragen er aan bij dat de rijksoverheid te log, te bureaucratisch en daardoor ineffectief is geworden om met hiërarchisch sturing het publiek belang te dienen.

De verscheidenheid aan wijzen voor sturingstrategieën zijn praktisch onbeperkt. Om tot een categorisering te komen ten behoeve van een analysemodel, worden drie 'ideale' sturingsmodellen als leidraad gebruikt: coördinatiemodel, competitie­model en interactiemodel. De modellen zijn extreme vormen van *governance*.

- *coördinatiemodel*; dit *governance* sturingsmodel is vooral van toepassing wanneer de provincie niet zozeer afhankelijk is van medewerking van andere actoren. Sturing van de provincie wordt in dit model gekarakteriseerd door een reactief toetsende houding.
- *competitiemodel*; binnen deze strategie is er sprake van zelfsturing van private actoren binnen door de overheid gestelde kaders.
- *interactiemodel*; het interactiemodel is gebaseerd op de ideeën van communicatieve planning waarin de nadruk ligt op gelijkwaardigheid van alle actoren. In dit model is *governance* een proces van argumentatie tussen betrokken actoren. In dit proces van samenwerking zoeken alle actoren gezamenlijk naar acties en strategieën.

De provincie zal zich bewust moeten zijn dat zij meerdere rollen kan vervullen in ruimtelijke planningprocessen. Wanneer de regierol in de huidige provinciale praktijk als uitgangspunt dient, zal steeds de vraag moeten worden gesteld, of

maatwerk en daarmee samenhangend andere vormen van sturing, wenselijk geacht wordt. Een differentiatie op basis van complexiteit laat zien dat het coördinatiemodel geschikt is voor eenvoudige vraagstukken. Zeer complexe vraagstukken zijn geschikt om op communicatieve wijze aan te pakken.

Gebiedsgerichte benadering

Het beleid en de organisatie van de provincie dient zich te richten naar de heersende vraagstukken. Wanneer de regierol in de provinciale praktijk als uitgangspunt dient, zal steeds de vraag moeten worden gesteld, of maatwerk en daarmee samenhangend andere vormen van sturing, wenselijk geacht wordt. Dit vergt van de provincie bovenal de bekwaamheid om op het juiste moment te kunnen wisselen in haar wijze van sturen, tussen enerzijds hiërarchisch en anders een meer op interactie gerichte wijze van sturen. Hiervoor is in deze studie complexiteit van vraagstukken als criterium aangevoerd.

Zowel in de inhoudelijke doelstellingen van het omgevingsbeleid als in de organisatiestructuur van de provincie Drenthe, is een gebiedsgerichte benadering aanwezig. Daarentegen bleek uit de evaluatie van ISV I, dat veel gemeentelijke organisaties vaak nog niet ingericht zijn op integrale werkprocessen. Hier moet door de gemeenten nog veel kennis en kunde worden ontwikkeld.

Gebiedsgerichte praktijk

In de Drentse praktijk wordt vooral in een coördinatieve provinciale rol (bijgestaan door een uitvoerig en gedetailleerd POP) vanuit sectorale doelstellingen bepaald hoe de Drentse omgeving er uit ziet. De provincie Drenthe is hierdoor veelal actief aan de 'achterkant' van het planningproces. De interactieve provinciale rol, waarin de provincie in gebiedsgerichte processen vooral een initiërende en stimulerende taak aan de 'voorkant' van het planningproces heeft, komt weinig aan bod. Hierin ligt een belangrijke veranderingsopgave voor een provincie waarin integrale omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie op worden gepakt. Als de provincie Drenthe hierin slaagt wordt het een andere speler dan we nu gewend zijn.

Verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is gericht op het bepalen van een ambitieniveau voor (milieu)kwaliteit dat beter is dan de basiskwaliteit. De resultaten van de bestudeerde praktijkvoorbeelden zijn in relatie met de provinciale rol wisselend. In beide voorbeelden is, in meer of mindere mate, sprake van gebiedsgerichte oplossingen en verbetering van de omgevingskwaliteit.

In het voorbeeld over het bestemmingsplan Bogasterrein kan de provincie het initiatief nemen om in gesprek te gaan met bedrijven en de gemeente Coevorden (zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau) om te komen tot verbetering van de omgevingskwaliteit.

Het voorbeeld over vergunningverlening aan DOC Kaas is het meest aansprekend. In dit voorbeeld worden uiteindelijk afspraken gemaakt over (tijdelijke) afwijking van generieke normen en bedrijfsverplaatsing. De rol van de provincie verschuift in dit voorbeeld van het coördinatiemodel (hiërarchisch) naar een meer interactieve vorm (totstandkoming van een gezamenlijke probleemoplossing).

Aanbevelingen

Voor de provinciale regierol, gericht op interactie, organisatie van het planproces en totstandkoming van gezamenlijke probleemoplossingen, staan talrijke inspiratiebronnen ter beschikking.

Uit gesprekken met gemeenten blijkt behoefte aan (tijdelijke) organisatorische arrangementen zodat interacties worden gefaciliteerd en ideeënuitswisseling tussen gemeenten en de provincie een kans krijgt. Voor deze (ondersteunende) rol zou de provincie (of de afdeling Ruimte en Water en Milieubeheer) één loket of een deskundige op afroep beschikbaar kunnen stellen. Overwogen zou kunnen worden de projectgebonden aanpak los te laten en te kiezen voor een aanpak op structuurplanniveau en/of voor een aanpak op het niveau van meer algemene ambities voor bepaalde ruimtelijke situaties.

1 Aanleiding

1.1 Inleiding

Van 1997 tot en met 2003 experimenteerden 25 gemeenten met de stad & milieubenadering¹. Dit experiment heeft geresulteerd in de, per 1 februari 2006 in werking getreden, interimwet stad & milieubenadering². Met de komst van deze interimwet wordt op lokaal niveau een generiek kader geboden voor een saldobenadering gericht op een optimale leefkwaliteit in combinatie met zuinig en doelmatig ruimtegebruik (VROM 2005b, TK 2004). Deze beleidsvrijheid blijkt nodig omdat er op lokaal niveau steeds vaker sprake was van een spanningsveld tussen centraal en sectoraal vastgestelde doelen en normen en de afstemming op de specifiek lokale situatie (Vromraad 1998).

Evenwel behelst dit instrument meer dan alleen een juridische instrument voor afwijking van belemmerende milieunormen die ruimtelijke ontwikkelingen in de weg staan. De stad & milieubenadering is het gevolg van verschuivingen in het milieubeleid. Eén van de belangrijkste verschuiving in het milieubeleid raakt de kern van de stad & milieubenadering: milieu wordt binnen een integrale en gebiedsgerichte aanpak één van de aspecten van de fysieke leefomgeving. Met deze nieuwe benadering wordt een integrale en gebiedsgerichte werkwijze voorgestaan waarin vroegtijdig rekening wordt gehouden met milieuaspecten in de planning van de fysieke leefomgeving.

Milieubeleid is voorheen een kaderstellend aspect voor ruimtelijke ontwikkelingen geweest. Met het instrument stad & milieubenadering wordt de mogelijkheid tot flexibiliteit en nuance ingebracht, om maatschappelijke ontwikkeling niet te belemmeren, om het milieubeleid betaalbaar te houden, en om de ontwikkeling van saldokwaliteiten zoals leefbaarheid op het lokale en regionale niveau een kans te geven (De Roo 2004).

De komst van dit nieuwe instrument heeft de provincie Drenthe aanleiding gegeven om onderzoek te willen doen naar de omgang met dit nieuwe rijksbeleid op provinciaal niveau. Het oprichten van een provinciaal inhoudelijk kader om sturing te geven aan stad & milieuprojecten lijkt ongewenst aangezien de rijksoverheid bewust geen regelgeving heeft opgenomen voor compensatieregelingen. De beweegreden hiervoor past in de recente ontwikkelingen van het milieubeleid, namelijk: het gebiedsgerichte en geïntegreerde karakter van dit instrument tot ontplooiing laten komen (TK 2004). De stad & milieubenadering doet hiermee enigszins afstand van voorgeprogrammeerd beleid. Er wordt niet gevraagd om autonoom provinciaal beleid te gaan ontwikkelen. De inhoudelijke kaders voor een saldobenadering bestaan enkel uit het streven naar een hogere leefkwaliteit en zuinig en doelmatig ruimtegebruik. Het provinciaal omgevingsplan (POP) kan

¹ Met dit experiment wilde het ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) de effectiviteit van haar regelgeving onderzoeken en ervaring opdoen met een andere werkwijze.

² Deze wet is tijdelijk: zij vervalt vijf jaar na de inwerkingtreding. Dan moet de stad & milieubenadering structureel verankerd zijn in de wetgeving voor milieu en ruimtelijke ordening (website VROM december 2005, dossier Stad & Milieu). In tegenstelling tot de Experimentenwet is de interimwet, voor alle gemeenten bruikbaar, zowel in landelijk als in stedelijk gebied (IPO, VNG 2005).

inhoudelijk fungeren als richtlijn. Met betrekking tot verantwoordelijkheden en termijnen zijn in de interimwet procedurele kaders opgenomen.

Overigens is uit gesprekken met provinciale beleidsmedewerkers van de productgroep Milieu gebleken dat er in de provincie Drenthe niet of nauwelijks sprake is van complexe, meerjarige en omvangrijke projecten op het gebied van milieuknelpunten. Dit beeld wordt bevestigd door milieusignaalkaarten van de provincie waarop nauwelijks 'hot spots' waarneembaar zijn.

De vraag van de provincie wat gemeenten verwachten in het kader van stad & milieuprojecten is welhaast retorisch en kan bijkans op voorhand worden ingevuld. Het rapport van Dussel (2006) bevestigt het ontbreken van een verwachtingspatroon van gemeenten ten aanzien van de rol van de provincie in het kader van de interimwet stad & milieubenadering³. Evenwel kunnen eenvoudige, kortlopende en kleine projecten wel in de 'geest' van de stad & milieubenadering worden opgepakt. Dat betekent vroegtijdig overleg tussen specialisten, betrekken van belanghebbenden, aanpak van de bron van milieuoverlast en het zoeken naar creatieve oplossingen (VROM 2004c).

Om de voorgaande redenen wordt in deze studie de stad & milieubenadering niet als thema opgevat, maar als een exemplarisch voorbeeld van nieuwe ontwikkelingen in omgevingsbeleid. In *bijlage 1* worden specifieke details van de stad & milieubenadering besproken.

In de hedendaagse beleidsontwikkelingen, waarvan de stad & milieubenadering een exponent is, verandert de overheidsrol in planningsprocessen. Door de steeds complexere maatschappij met als gevolg de afbrokkeling van het 'maakbaarheidsdenken' zullen overheden meerdere rollen dan de traditioneel enkelvoudig toetsende rol moeten kunnen vervullen om sturing te kunnen geven aan maatschappelijke processen. In de discussie over de rol van de overheid in planningprocessen is de rol van de provincie momenteel zeer actueel mede door de op handen zijnde herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie onder andere De Baas en Harink 2001, IPO 2005b, 2005c, 2005d.).

Wanneer naar de ontwikkelingen in het milieubeleid wordt gekeken dient in plaats van het opstellen van inhoudelijke en procedurele kaders voor hiërarchische sturing en toetsing de vraag te worden gesteld welke rol of rollen de provincie in omgevingsplanning heeft. In deze studie staat daarom de pluriforme rol van de provincie in het omgevingsbeleid centraal. De wijze waarop de provincie de uitvoering van haar taken vormgeeft, wordt in deze studie aangeduid als de 'rol' van de provincie.

In dit hoofdstuk zal allereerst kort de context worden geschetst van recente ontwikkelingen in het milieubeleid (*paragraaf 1.2*). Hierin wordt ingegaan op beleidsontwikkelingen op het gebied van planning van de fysieke leefomgeving. Deze ontwikkelingen dragen uiteindelijk bij aan voortdurende verschuivingen van verantwoordelijkheden tussen het rijk, provinciale overheden en lokale overheden in planning van de fysieke leefomgeving. Vervolgens worden de centrale vragen en doelstelling en deelvragen van deze studie uiteengezet, alvorens de onderzoeks aanpak aan bod zal komen (*paragraaf 1.3*). Uiteindelijk wordt dit hoofdstuk besloten met een leeswijzer (*paragraaf 1.4*).

³ Uitzondering is de gemeente Assen die met het project 'Coveco terrein' deelnemer is geweest van het experiment Stad & Milieu.

1.2 Nieuw rijksbeleid voor omgevingskwaliteit

Van milieubeleid naar omgevingsbeleid

Aanvankelijk was het milieubeleid vooral norm- en kaderstellend. Normen en regels hebben tot doel het menselijk handelen te sturen en te beperken. Hiervoor is een hiërarchische en sectorale beleidsstructuur ontwikkeld waarmee milieuvraagstukken op kader- en normstellende wijze werden benaderd. Nochtans blijkt deze beleidsstructuur niet voor alle vraagstukken een passende uitkomst te bieden. Complexe en dynamische vraagstukken vragen om een op maat gesneden aanpak. Deze vraagstukken zijn moeilijk te plaatsen binnen de traditionele beleidssectoren en bestaande bestuurlijke grenzen (De Roo 2004). Voor de complexe en dynamische vraagstukken verschuift het voorheen generieke en kaderstellende milieubeleid naar beleid waarin het gaat om het specifieke van lokale en regionale vraagstukken. Het gaat niet langer om generieke sectorale beleidsdoelstellingen die van bovenaf opgelegd worden, maar om een gebiedsgerichte aanpak die kan verschillen per vraagstuk.

Het subsidiariteitsbeginsel indachtig, is in het rijksbeleid ingezet op een aanpak waarbij maatschappelijke en fysieke vraagstukken kunnen worden opgelost op het ruimtelijk of bestuurlijk schaalniveau waarop ze spelen. Het sectoraal en kaderstellende milieubeleid wordt ingeruild voor integraal en gebiedsgericht omgevingsbeleid. Hierin gaat milieu samen met andere aspecten deel uitmaken van breed geformuleerd beleid voor de gehele fysieke leefomgeving.

De stad & milieubenadering is een voorbeeld van een nieuwe generatie milieubeleid met taken en verantwoordelijkheden op provinciaal en lokaal niveau, gericht op complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken waar generiek beleid niet voldoet.

Decentrale planologische aanpak

Niettemin heeft niet alleen het milieubeleid te maken met deze verandering, maar het complete beleid voor de fysieke leefomgeving is door bestuurlijke vernieuwing aan verandering onderhevig. De stad & milieubenadering is een voorbeeld van recente ontwikkelingen in rijksbeleid voor de fysieke leefomgeving welke het gevolg is van beleidsmatige veranderingsprocessen met decentralisatie en deregulering als drijvende krachten. Door decentralisatie vindt er een verschuiving plaats van beleid dat is gebaseerd op algemene beleidsdoelen en –regels, naar lokaal beleid dat is gericht op specifieke kenmerken van een probleem of conflict (Fleurke et al. 1997, VROM 2001, De Roo 2004, De Roo en Visser 2004).

Decentralisatie heeft onder meer tot gevolg, dat de verantwoordelijkheden tussen overheden voortdurend aan veranderingen onderhevig zijn, welke gevolgen heeft voor de aanpak van planologische vraagstukken (De Roo en Voogd 2004). In het rapport 'Ruimte ontwikkelingspolitiek' van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) (1998) werd het rijk dringend geadviseerd om zijn interventies te beperken tot de vormgeving van de ruimtelijke hoofdstructuur. Met de Nota Ruimte en ontwikkelingsplanologie als nieuwe planningsstrategie verschuift de verantwoordelijkheid voor de inrichting van de ruimte van rijk naar samenwerkende decentrale overheden en marktpartijen. Er ontstaat, binnen door de rijksoverheid opgestelde kaders, een grotere beleidsruimte op decentraal niveau. Er is sprake van een decentrale aanpak met verruiming van

bevoegdheden voor lagere overheden, waarbij de rijksoverheid wel de regie behoudt⁴.

Als resultaat van decentralisatie van beleid noemen De Roo en Voogd (2004) een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak, een toename van maatwerk en draagvlak, en resultaten die per saldo als winst worden gezien door betrokkenen. Het gaat hierbij vooral om een verandering in het denken over planning voor de fysieke leefomgeving. Door deze veranderingsprocessen is er sprake van een heroriëntatie van de relatie tussen de rijksoverheid, de provinciale en de lokale overheden. De rol van de provincie verandert wat betreft de fysieke leefomgeving⁵.

Stad & milieubenadering: instrument voor omgevingsbeleid

De stad & milieubenadering past in de hiervoor geschetste ontwikkelingen naar integraal, gebiedsgericht beleid waarvoor decentrale overheden verantwoordelijk zijn. Binnen de hiervoor geschetste context kan de stad & milieubenadering, met als mechaniek het zoveel als mogelijk trachten om milieuraandvoorwaarden (in de vorm van milieunormen) het generieke karakter te laten behouden bij stap één en twee, en met stap drie lokale partijen de verantwoordelijkheid geven om gemotiveerd van milieunormen af te wijken, gezien worden als één van de instrumenten van het omgevingsbeleid die als oplossing dient voor compact stedelijke problematiek waarbij generiek geldende milieunormen⁶ ruimtelijke ontwikkelingen belemmeren⁷. Lokale overheden hebben hiermee een eigen verantwoordelijkheid in het nastreven van een optimaal resultaat. In plaats van het realiseren van 'harde' milieudoelstellingen ligt thans de nadruk op het bewaren en waar mogelijk het verbeteren van specifieke omgevingskwaliteiten. Deze beleidsverschuivingen dragen uiteindelijk bij aan een andere benadering van vraagstukken. Deze beleidsverschuivingen roepen vragen op over de wijze van sturing door de provincie in een nieuwe vorm van omgevingsbeleid. Veel provincies zijn hun weg hierin nog aan het zoeken⁸ (VROM 2005b, VROM 2005d, website VNG december 2005).

Samengevat vormt de stad & milieubenadering in deze studie de aanleiding voor een bezinning van de provinciale rol in het omgevingsbeleid. Een reflectie op verschuivingen en ontwikkelingen in beleid wordt verder besproken in hoofdstuk 2 (*deel A*).

⁴ De Roo (2004) wijst er op dat dit een fundamentele verschuiving voor de rijksoverheid betekent: van algemeen belang dat boven partijen uitstijgt naar een situatiebepaald belang dat mede met betrokkenen en het onderlinge belangenspel tot stand komt

⁵ De Nota Ruimte legt bijvoorbeeld een zwaar accent op de rol van provincies.

⁶ Deze benadering draagt er evenzeer aan bij dat de rol van generieke milieunormen als sturingsinstrument aan verandering onderhevig is. De norm verschuift in deze benadering van 'generieke randvoorwaarden' (stap 1, centrale milieunormen dienen als kaderstellend), naar 'opvulling van de norm' (stap 2, grens die een speelruimte aangeeft om te handelen) en tenslotte tot 'gebiedsgerelateerde normen' (stap 3, normverruiming).

⁷ Niettemin kwam uit 25 experimenten tussen 1997 en 2003 naar voren dat de stappenbenadering van stad & milieu vooral effectief was in het creëren van mogelijkheden voor het vinden van oplossingen. Uit de experimenten is gebleken dat de wet- en regelgeving veel meer flexibiliteit biedt dan van tevoren werd verondersteld (VROM 2004a).

⁸ Sommige provincies spreken zich uit tegen een provinciale adviescommissie (VROM 2005b, VROM 2005d, website VNG december 2005).

1.3 Vraag- en doelstelling

De gebiedsgerichte aanpak, naast en ter aanvulling van bestaand generiek beleid betekent dat er verschillende vormen van beleid naast elkaar een functie zullen vervullen. Overheidsorganen dienen met deze verschillende vormen van beleid om te gaan. Onvermijdelijk kan de provincie zich in deze situatie niet met een eenduidige rol, namelijk die van reactief toetsend, boven de partijen staand en het algemeen belang dienend, naar buiten toe profileren. De provincie zal zich daarentegen verschillende rollen eigen moeten maken. De Roo (2004) merkt op dat deze ontwikkeling niet of nauwelijks bij de discussie rond decentralisatie van beleid wordt betrokken.

In haar provinciaal omgevingsplan (POP) (provincie Drenthe 2004) ziet de provincie Drenthe haar rol in meer algemene zin als een 'plannend, toezichthoudend en coördinerend bestuursorgaan'. Afspraken maken over de te realiseren doelen, beschikbaar stellen van middelen en het afrekenen op bereikte resultaten vormen het uitgangspunt voor de verhouding tussen provincie enerzijds en gemeenten anderzijds. Uit het voorgaande blijkt dat er in de huidige maatschappij andere sturingsstrategieën van de provincie gevraagd worden om haar regisserende rol te vervullen. Naast hiërarchische sturing zijn provincies op zoek naar de betekenis van faciliteren en participeren. Provincies worstelen met hun ambitieuze nieuwe taak als regionale regisseur en de verschuiving van algemeen beleid naar Drents specifiek beleid. Voorts is het vooralsnog onduidelijk hoe de provincie Drenthe om zou kunnen gaan met beleidsmatige vrijheid op lokaal niveau met de komst van nieuwe instrumenten voor omgevingsbeleid.

Aan de hand van het voorgaande kan de volgende centrale vraagstelling voor deze studie worden opgesteld: hoe kan de provincie Drenthe haar regierol benutten om bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving?

Deze studie heeft als doel om betekenis te geven aan de pluriforme rol van de provincie in het omgevingsbeleid. In deze analyse wordt specifiek naar het aspect milieu in omgevingsbeleid gekeken. Het doel van deze studie is bewust breder gekozen dan alleen een reflectie op de omgang met de interimwet stad & milieubenadering. Zoals in paragraaf 1.1 en 1.2 aangegeven verbeeldt deze benadering de recente ontwikkelingen in het beleid voor ruimtelijke ordening en milieu. De conclusies en aanbevelingen van dit rapport dienen bij te dragen aan de actuele discussie over de provinciale rol in omgevingsbeleid.

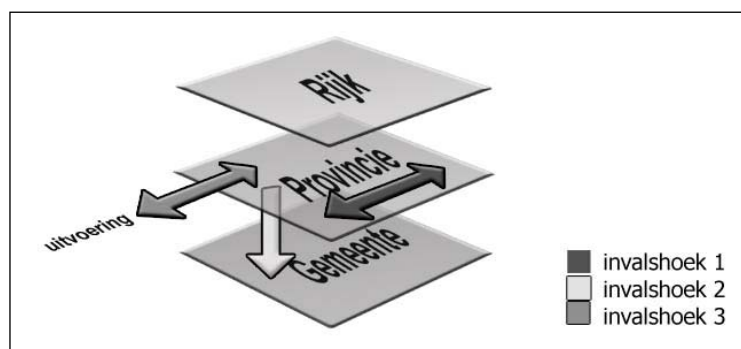
Om een beargumenteerd antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling wordt in deel A voor de omlijning van deze studie een theoretisch kader opgesteld. Met het theoretisch kader wordt een reflectie op verschuivingen en ontwikkelingen in het milieubeleid enerzijds en een omslag in het denken over overheidshandelen anderzijds geboden. Vervolgens wordt gezocht naar sturingsmodellen voor provinciaal handelen. Dit resulteert in een spectrum waarvan het bereik een reeks aan mogelijkheden vertoont over de diverse mogelijkheden voor provinciale sturing in omgevingsplanning. Tussen de, in theorie, mogelijke verschijningsvormen van de regierol kan onderscheid worden gemaakt tussen een meer hiërarchische opstelling van de provincie en een meer op interactie gerichte invulling van de regierol.

Met de kenmerken van de theoretische sturingsmodellen als leidraad wordt in het praktisch kader (*deel B*) vanuit drie verschillende invalshoeken geanalyseerd hoe de provincie in haar regierol kan bijdragen aan verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het gaat in dit deel om een koppeling van theoretische begrippen uit deel A aan empirisch waar te nemen verschijnselen.

Zoals hiervoor aangegeven wordt in het praktisch kader de centrale vraagstelling vanuit drie verschillende invalshoeken belicht. Ten eerste wordt gekeken hoe de provincie Drenthe zich als regionale overheid manifesteert in het omgevingsbeleid. Vervolgens wordt gekeken naar de omgevingsgerichte praktijk in Drenthe. Met de laatste invalshoek worden handvatten bestudeerd waarmee, binnen een veranderd perspectief over overheidshandelen, milieu een afrekenbaar aspect van omgevingsbeleid wordt.

Van belang is de onderlinge samenhang tussen de invalshoeken: door de drie invalshoeken te verbinden ontstaat een perspectief over de rol van de provincie in het veranderende omgevingsbeleid waarvan de stad & milieubenadering deel uit maakt (*zie figuur 1.1*). In het vervolg van deze paragraaf worden de invalshoeken toegelicht en specifieke vragen per invalshoek opgesteld.

Figuur 1.1
Schema waarin de invalshoeken van dit rapport zijn aangegeven.



Drentse organisatie van omgevingsbeleid

Met de eerste invalshoek worden interne provinciale aspecten van omgevingsplanning tegen het licht gehouden. Er wordt naar een antwoord gezocht op de vraag hoe de provincie Drenthe, inhoudelijk en organisatorisch, haar omgevingsbeleid heeft ingericht.

Wat betreft de inhoud van het omgevingsbeleid ligt het accent in deze studie op een inventarisatie van doelstellingen en sturingsambities in de samenstellende delen van het provinciaal omgevingsbeleid. De provincie kent een aantal planvormen, programma's en projecten met een gebiedsgerichte context. Zonder uitputtend te willen zijn kunnen hier genoemd worden: provinciaal omgevingsplan (POP) (met daarin het milieubeleidsplan, waterhuishoudingsplan, provinciaal verkeers- en vervoersplan), provinciale economische visie, cultuurplan (cultureel erfgoed), plannen voor zorgbeleid en sociaal beleid, programma Stad, programma Land. Bij bestudering van de inhoud worden in deze studie de provinciale strategische planvormen die verenigd zijn in het POP betrokken bij de analyse. Voor het nastreven van een hogere leefkwaliteit wordt gekeken naar de uitwerking van Meerjarenontwikkelingsplannen (MOP) in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) en bijbehorende ex ante evaluaties.

Wat betreft de organisatorische inrichting van het omgevingsbeleid gaat het om de samenhang tussen de provinciale organisatie, in het bijzonder de rol van de afdelingen Milieubeheer en Ruimte en Water, en de milieuambities in het omgevingsbeleid en de manier waarop deze benut worden om een hogere leefkwaliteit na te streven. Voor dit deel worden interviews met medewerkers gehouden en de bedrijfsplannen van de productgroepen belicht.

Omgevingsgerichte praktijk in Drenthe

Met de tweede invalshoek, omgevingsgericht, wordt gekeken naar resultaten van provinciale sturing aan de hand praktijkvoorbeelden uit de gebiedsgerichte praktijk. Hierbij staat de volgende vraag centraal: wat is het resultaat van de

provinciale rol in de omgevingsgerichte praktijk en is hierdoor sprake van verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving?

Met de praktijkvoorbeelden⁹ zal er een knelpunt op het vlak van milieu en ruimte worden uitgelicht aan de hand van plannen, interviews met deskundigen (adviesraden, medewerkers gemeenten) en betrokken actoren. Het in beeld brengen van de betrokken actoren en de afweging die gemaakt is van verschillende belangen is een belangrijk onderdeel van deze invalshoek.

Bij de toepassing van praktijkvoorbeelden worden onder andere keuzes gemaakt over de selectie van cases en de verzameling van gegevens. In deze studie is op basis van signaalkaarten voor lucht, geur, geluid, bodem en externe veiligheid en gesprekken met medewerkers van de productgroep Milieu een selectie gemaakt van drie praktijkvoorbeelden. In deze studie worden twee praktijkvoorbeelden belicht: vaststelling van het bestemmingsplan 'Bogasterrein en omgeving' in Coevorden en vergunningverlening aan DOC Kaas te Hoogeveen.

Zoals hiervoor genoemd gaat het bij bestudering van de praktijkvoorbeelden om het resultaat. In deze studie geldt het resultaat als maatstaf voor succes. De resultaten worden beoordeeld op basis van verbetering van de leefkwaliteit. Er worden in deze studie twee wijzen gehanteerd om naar de verbetering van de leefkwaliteit te kijken. Er wordt gekeken naar de vraag of alle belangen goed vertegenwoordigd zijn en tegen elkaar afgewogen vanuit maatschappelijk (democratisch) en individueel perspectief.

Een dergelijke beoordeling van het resultaat stuit op problemen van objectieve waarneming. De resultaten van de praktijkvoorbeelden zijn niet objectief vast te stellen. Beschikbare bronnen geven hun eigen beeld van de resultaten. Op basis van deze beelden is het wel mogelijk om het proces te construeren. Derhalve wordt ook het proces van het resultaat bij de beoordeling meegenomen. Ook het proces is namelijk van invloed op het resultaat.

Handvatten voor omgevingsbeleid

In de derde invalshoek staat de vraag centraal welke handvatten de provincie kan gebruiken voor haar rol in gebiedsgerichte planningprocessen, waarmee uiteindelijk een hogere leefkwaliteit wordt nagestreefd.

Zowel de provincie als partijen op lokaal niveau staan talrijke methoden en handreikingen ter beschikking voor operationalisering van kwaliteitsambities. Een koppeling van methoden en handreikingen (websites, handreikingen, onderzoeksrapporten) biedt handvatten voor de provinciale rol in omgevingsbeleid waarmee uiteindelijk een hogere leefkwaliteit wordt nagestreefd. In deze invalshoek komen matrix ruimtelijke kwaliteit, milieuatlas, handreiking LOGO, milieukwaliteitsprofielen, handreiking MILO en de handreiking MIRUP aan bod.

Als leidraad dient in deze invalshoek de fasen in het planproces zoals deze gehanteerd worden in de handreiking 'Stad & Milieubenadering' (IPO, VNG, VROM 2005). Aan de hand van de planningfasen wordt per fase gekeken naar de gebruiksmogelijkheden voor de provinciale rol.

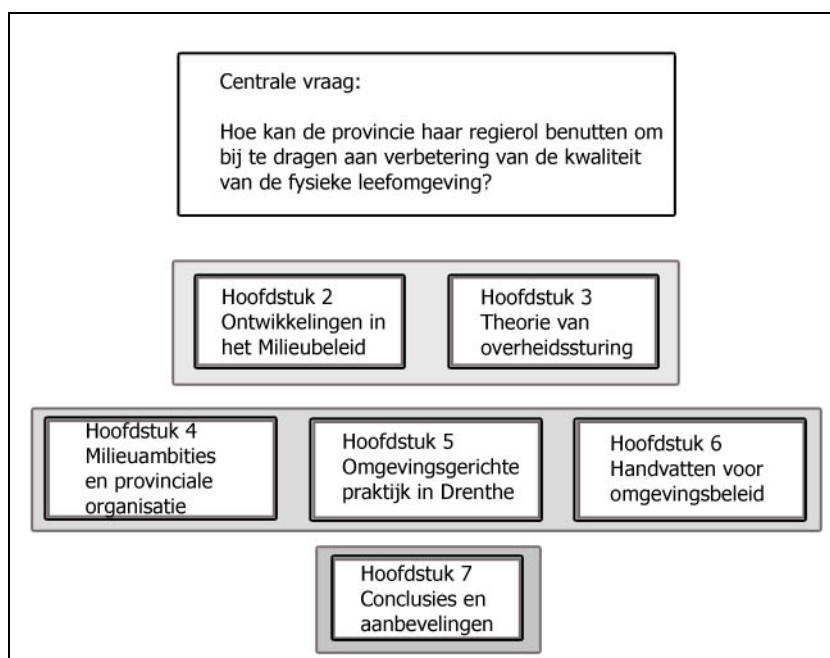
⁹ Aangezien slechts enkele voorbeelden worden bestudeerd is dit te weinig om te mogen stellen dat de gemiddelde kenmerken van de onderzochte planningsprocessen zullen gelden voor alle provinciale planningsprocessen.

Studie aanpak

Het karakter van deze studie kan omschreven worden als observerend, analyserend en exploratief. De grondvorm van deze studie betreft een literatuurstudie. Diverse literatuur, zoals recente rapporten, gerelateerde onderzoeken, opinies van deskundigen, informatieve stukken, artikelen. Daarnaast zullen gesprekken met beleidsmakers, onderzoekers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties gevoerd worden, om zodoende een beargumenteerd antwoord te kunnen geven op de studievragen, om daarmee te voldoen aan de doelstelling van deze studie (*zie bijlage II*).

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd uit twee hoofddelen: deel A (hoofdstuk 2 en 3) en B (hoofdstuk 4 t/m 7). In figuur 1.2 wordt de opbouw van dit rapport kort uiteen gezet.



Figuur 1.2
Opbouw van dit rapport.

DEEL A THEORETISCH KADER

2 Van milieubeleid naar omgevingsbeleid

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar ontwikkelingen in het milieubeleid met aandacht voor het proces van decentralisatie van het milieubeleid en bestuurlijk – planologische ontwikkelingen. Centraal in dit hoofdstuk staat de vraag waar de stad & milieubenadering staat in de huidige ontwikkelingen in het milieubeleid. Het doel van dit deel is om het denken over decentralisatie in het milieubeleid en de opkomst van kwalitatieve notities in milieubeleid te schetsen. In paragraaf 2.2 worden de belangrijkste verschuivingen in het milieubeleid besproken. In paragraaf 2.3 worden de begrippen *'omgevingsplanning'*, *'ontwikkelingsplanologie'* en *'gebiedsgerichte aanpak'* toegelicht. In paragraaf 2.4 wordt gekeken naar de opkomst van kwalitatieve normen in het milieubeleid. In paragraaf 2.5 komen organisatorische belemmeringen voor een integrale afweging aan bod.

2.2 Verschuivingen in het milieubeleid

In de literatuur wordt ruimschoots aandacht geschonken aan veranderingen in het milieubeleid. In deze paragraaf worden een aantal belangrijke kenmerken van decentralisatie in het milieubeleid behandeld, die de laatste twee decennia de rol van de provincie in het omgevingsbeleid beïnvloeden.

Jaren zeventig en tachtig: generieke kaders

Sinds de ontwikkeling van milieubeleid in Nederland in de vorige eeuw is het een dynamisch beleidsveld. In de periode tot 1984 ontwikkelt het Nederlandse milieubeleid zich in een hoog tempo als een beleidsveld met een sterk kaderstellend karakter en een sterk sturende rol van de rijksoverheid (zie onder andere De Roo 2001, 2004, Kamphorst 2006). Vanaf het eerste moment heeft de rijksoverheid centralistisch beleid gevoerd met generieke milieunormen als belangrijkste kenmerk. Het beleid is vooral sectoraal en op deelvraagstukken¹⁰ gericht. De generieke milieunormen laten zich eenvoudig vertalen in ruimtelijke contouren, om afstand te kunnen houden tussen milieugevoelige en milieubelastende functies en activiteiten. Hiermee is een directe relatie tussen milieunormen en de ruimtelijke inrichting - althans op papier - een feit. Nochtans levert het algemeen geldend, kaderstellende milieunormstelsel beperkingen voor de ruimtelijke ordening.

Als reactie op het kaderstellende karakter van het traditionele milieubeleid worden in de jaren negentig naar een betere afstemming tussen beleidsvelden gezocht. Dit resulteert in rijksbeleid met mogelijkheden voor specifieke, maat gesneden en gebiedsgerichte oplossingen (WRR 1998, Vromraad 1998, De Roo 2001, 2004). Er wordt meer ruimte in rijksbeleid geboden voor gemeenten en provincies. In tegenstelling met het traditionele milieubeleid, krijgen lokale

¹⁰ Zoals geluid, bodemkwaliteit, geur, straling en risico (De Roo 2004).

overheden een grotere rol toegekend om in een gebiedsgerichte context milieuvraagstukken op te lossen.

Met de komst van de nota 'Meer dan de Som der Delen' (VROM 1984) werd voorgesteld om te komen tot één milieubeleidsplan in plaats van verschillende compartimentale plannen. Met deze nota worden de eerste aanzetten gegeven om tot een integratie van het milieubeleid te komen.

Jaren negentig: decentralisatie

In de jaren negentig wordt het centraal gestuurde kaderstellende karakter van het milieubeleid in toenemende mate losgelaten. Dit veranderingsproces in het milieubeleid behelst onder meer een proces van decentralisatie¹¹. In de discussie over de wijze waarop milieuregelgeving en ruimtelijke planning op elkaar inwerken, komt als kritiek naar voren dat het normenbeleid uit de jaren zeventig en tachtig in complexe situaties niet voldoet. De milieudruk neemt toe naar mate milieubelastende en milieugevoelige functies uitbreiden. Dit levert in meer en mindere mate een spanningsveld tussen milieu en ruimte (VROM 2004a). Gemeenten en provincies worden bij de uitvoering van het milieubeleid voor onmogelijke opgaven geplaatst. Vooral bij de uitvoering van het compacte verstedelijkingsbeleid is gebleken dat een concentratie en menging van functies in complexe stedelijke gebieden zich niet altijd laat verenigen met het streven naar een verbetering van de milieukwaliteit in datzelfde gebied. Centraal opgelegde milieunormen bieden weinig flexibiliteit voor lokale en specifieke omstandigheden waarin milieu – ruimteconflicten blijken te verkeren (De Roo 2001, Driessen 2005, TNO 2003, VROM 2004a)

Het ROM-gebiedenbeleid (Ruimtelijke Ordening en Milieu) wordt door De Roo (1999) gezien als één van de omslagpunten in het milieubeleid. Het ROM-gebiedenbeleid is gericht op de integratie van de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieu en is als zodanig een belangrijke stap bij de ontwikkeling van omgevingsbeleid.

Het ROM-gebiedenbeleid heeft overeenkomsten met de stad & milieubenadering. Eveneens opgezet als experiment ligt de nadruk in de zestien aangewezen ROM-gebieden op lokaal draagvlak en maatwerk. Ook de problematiek in de ROM-gebieden is uitermate specifiek en sterk verweven met de lokale context. Daarnaast is het ROM-gebiedenbeleid ook een decentraal instrument voor het milieubeleid. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM 1995) stelt eveneens dat het ROM-experiment een belangrijke signaalfunctie heeft in het denken over overheidssturing in het milieubeleid. Bij het ministerie moet er een omslag plaatsvinden van 'opdragen van de uitvoering' naar 'overlaten van beleid'. Centrale sturing zal dan moeten afnemen ten gunste van beleidsontwikkeling op lokaal en regionaal niveau (VROM 1995). Sinds deze periode valt bij het ministerie van VROM een ontwikkeling waar te nemen die gericht is op integraliteit, gebiedsgerichtheid en interactiviteit (Vromraad 1998). De Roo en Visser (2004) concluderen dat er na het succes van ROM-gebiedenbeleid, nieuwe decentrale beleidsvormen zijn gelanceerd. De Roo en Visser noemen als soortgelijke projecten 'Modernisering Instrumentarium Geluidsbeleid' (MIG), 'Vernieuwing van het bodemsaneringsbeleid' (Bever) en de

¹¹ De Roo (2004) wijst er in zijn studie 'Toekomst van het milieubeleid' op dat decentralisatie aan regels is gebonden. Zo worden onder andere vergaande eisen aan de kwaliteit van organisatie en beleid gesteld. Fleurke et al. (1997) hebben mechanieken achter de processen van decentralisatie bestudeerd. Deze mechanieken indachtig zien zij decentralisatie als 'een manier om verbeteringen door te voeren in de organisatie van beleidsvraagstukken'.

Stad & milieuprojecten. Bij deze projecten ligt het accent, net als in het ROM-gebiedenbeleid, op lokale beleidsvrijheid. Het zijn beleidsvormen die, het subsidiariteitsbeginsel indachtig, passen in de ontwikkeling naar een meer gebiedsgerichte en geïntegreerde aanpak naar aanleiding van de ervaringen met het ROM-gebiedenbeleid (VROM 2004a). De rijksoverheid zal zich in dit nieuwe milieubeleid minder op inhoudelijke randvoorwaarden en meer op procesgerelateerde sturing concentreren. In de discussie rond maatwerk op lokaal of regionaal niveau wijst Martens (2004) er op dat lokale overheden zich doorgaans presenteren als het meest geschikte niveau om gebiedsgericht beleid te voeren. Terwijl hogere overheden veelal claimen dat het lokale niveau niet in staat is om met bredere maatschappelijke belangen om te gaan. Samenvattend kan worden gesteld dat de kern van decentralisatie van het milieubeleid het vergroten van maatwerk en draagvlak van beleid en het delen van verantwoordelijkheden betreft. In de interimwet stad & milieubenadering blijven kaderstellende milieunormen uitgangspunt van het beleid. Maar wanneer er meer waarde kan worden aangetoond, is gebiedsgerichte differentiatie mogelijk, mits hier compenserende maatregelen tegenover worden gezet (VROM 2004a, TNO 2003, De Roo 2001).

Er is in het nieuwe milieubeleid en daarmee de stad & milieubenadering, niet alleen sprake van een verschuiving van centraal gestuurd naar lokaal afgewogen beleid, maar ook een verandering in het denken over de milieustandaard. Het kwantitatieve 'normdenken' verschuift naar 'kwaliteitsdenken', waarin begrippen als leefbaarheid en leefkwaliteit centraal staan (Driessen en Glasbergen 2000, Voogd 2001, TNO 2003, Driessen 2004, De Roo 2004). In het Vierde Nationaal Milieu beleidsplan (NMP 4, 1988) wordt kwaliteit niet alleen opgevat als milieukwaliteit maar als leefomgevingskwaliteit. Milieukwaliteit wordt in een breder kader geplaatst en is niet langer richtinggevend. Anders gezegd: leefomgevingskwaliteit is meer dan alleen milieukwaliteit (NMP 4).

Leefomgevingskwaliteit maakt met de verschuivingen in het milieubeleid een opmars door als tegenhanger van de milieunorm. De Roo (2001) spreekt zelfs van de 'val van de norm'. Milieu wordt een af te wegen onderdeel van een lokale kwaliteit die we leefbaarheid, leefkwaliteit en leefomgevingskwaliteit zijn gaan noemen. De Roo concludeert dat kaderstellende normen afweegbaar worden ten gunste van de omgevingskwaliteit voor lokale situaties die 'per saldo' verbeterd. De oplossingen van milieuproblemen verschuift hiermee van technisch optimaal naar maatschappelijk gedragen. Het milieubeleid vloeit over in integraal beleid voor de fysieke leefomgeving: leefomgevingsbeleid.

De stad & milieubenadering past in deze beleidsontwikkelingen van kwaliteitsdenken, aangezien milieu in deze benadering als één van de aspecten van kwaliteit van de leefomgeving centraal staat. In het geval van de stad & milieubenadering worden de kaderstellende normen vervangen door kwalitatieve termen als 'zuinig en doelmatig ruimtegebruik' en een 'optimale leefkwaliteit'.

2.3 Omgevingsplanning als begrip

Omgevingsplanning is een veelvuldig en steeds vaker gebruikt begrip. Hoewel het in deze studie niet om een analyse van het begrip omgevingsplanning gaat, wordt kort aandacht geschonken aan dit begrip zonder hiermee uitputtend te willen zijn. Om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe de provincie haar rol in omgevingsplanning kan benutten voor verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, wordt in deze paragraaf aandacht besteedt aan wat er met het begrip omgevingsplanning en met vergelijkbare begrippen bedoeld wordt. Tevens wordt ingegaan op de relatie tussen omgevingsplanning en een gebiedsgerichte aanpak.

Omgevingsplanning

De betekenis van het begrip omgevingsplanning is niet eenduidig. Ogenschijnlijk sterk overeenkomstige begrippen als 'gebiedsgerichte aanpak' en 'ontwikkelingsplanologie' worden in de dagelijkse praktijk vaak als synoniem gebruikt.

Omgevingsplanning wordt in deze studie gezien in het licht van ontwikkelingen via verschillende sectoren van beleid naar beleid, dat op een meer holistische wijze de fysieke leefomgeving als onderwerp heeft (Oosterhoff et al. 2000). VROM gebruikte de term leefomgevingsbeleid als een verzamelterm voor de beleidsvelden volkshuisvesting, milieu en ruimtelijke ordening (zie website VROM). Met het begrip omgevingsbeleid wordt benadrukt dat er in plaats van afzonderlijke ruimte, milieu en watervraagstukken, sprake is van samenhangende omgevingsproblematiek. Het gaat om afstemming en integratie van beleidssectoren voor de fysieke leefomgeving. De Vromraad maakt in het rapport 'Sturing van een duurzame samenleving' (1998) onderscheid tussen vier gradaties van integratie. De minst vergaande eis is die van vermindering van afbreuk aan de doelstellingen van ander beleid. Verder gaan respectievelijk ondersteuning van ander beleid, samenhang tussen verschillende beleidssectoren en ten slotte de synthese tussen beleid van verschillende sectoren.

Binnen de sector milieu vindt naar binnen gerichte integratie plaats door beleid dat zich richt op thema's (Oosterhoff et al. 2000). De Roo (1999) duidt er op dat het interne integratieproces binnen de sector milieu gevolgd wordt door een naar buitengerichte integratie (externe integratie), welke moeten leiden tot sectoroverstijgend beleid. Deze ontwikkeling is een reactie op het idee dat problemen niet langer alleen op zich moeten worden gezien, maar in samenhang met de contextuele (beleids)omgeving moeten worden bekeken.

In deze studie wordt omgevingsplanning gezien als *een wijze van planning die er op is gericht de sectorale beleidsvelden die wij traditioneel in Nederland kennen en gebruiken te doorbreken, om sectoroverschrijdende dan wel geïntegreerde bestuurlijke afwegingen te kunnen maken voor een concreet aangegeven deel van de fysieke leefomgeving* (Oosterhoff et al. 2000). Omgevingsplanning staat vooral voor de wijze van integratie van beleid in relatie tot de complexiteit van het vraagstuk (De Roo 2004).

Een belangrijk motief voor omgevingsplanning is verdergaande specialisatie (zowel procesmatig als inhoudelijk) van beleid zonder oog voor de samenhang tussen de specialismen. Tevens is de behoefte aan omgevingsplanning gedeeltelijk het gevolg van een verschuiving van het object van beleid: van ruimte als een in te vullen grootheid naar de kwaliteit van de omgeving (Oosterhoff et al. 2000) (zie paragraaf 2.4).

Het belangrijkste voorbeeld van omgevingsplanning op provinciaal niveau in Drenthe is het Provinciaal Omgevingsplan (POP). Een integraal plan dat drie traditionele provinciale plannen vervangt, namelijk: het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan.

Ontwikkelingsplanologie

Het begrip 'ontwikkelingsplanologie' is in 1998 door de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) als 'ruimtelijke ontwikkelingspolitiek' geïntroduceerd. Met de introductie van dit begrip wilde de Raad wijzen op de behoefte aan situatiespecifiek beleid dat gericht is op gebieden met veel dynamiek. Met ontwikkelingsplanologie gaat het in deze studie om *een decentrale planologische aanpak, die situatiespecifiek en gebiedsgericht is, waarbij sprake is van saldodoelstellingen en waarbij gedeelde verantwoordelijkheid borg moet staan voor vergroting van een lokaal of regionaal draagvlak* (De Roo 2004). Met ontwikkelingsplanologie staat vooral de problematiek rond ontwikkeling van

dynamische gebieden centraal, die als zodanig niet met een generieke aanpak opgelost kunnen worden (De Roo 2004).

De provincies waren in het verleden nauwelijks uitvoeringsgericht. Dat werd ook niet verwacht van ze en hun instrumentarium was er ook niet erg geschikt voor. Recentelijk manifesteren provincies zich echter steeds meer als ontwikkelingsplanologische autoriteit. De Vromraad stelt in hun rapport 'Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' (2004) dat deze omslag nog enigszins in een beginfase verkeert en wordt nog geremd door een gebrek aan ontwikkelingsgericht instrumentarium, een bestuurscultuur waarin daadkracht niet altijd passend wordt gevonden en mogelijk de voortdurende onzekerheden over de bestuurlijke organisatie op regionaal niveau. Op deze punten heeft de provinciale bestuurslaag, rekening houdend met de toenemende nadruk op regionale ontwikkelingsvraagstukken, nog een flinke slag te maken (Vromraad 2004).

Gebiedsgerichte aanpak

Omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie staan voor bestuurlijke vernieuwing met de gebiedsgerichte aanpak als consequentie. Deze begrippen staan voor decentrale processen in het fysieke leefomgevingsbeleid. Met de gebiedsgerichte aanpak wordt in deze studie *een integrale en decentrale aanpak van ruimtelijke vraagstukken* bedoeld (De Roo 2004). Deze aanpak is van toepassing op vraagstukken die situatieafhankelijk worden uitgewerkt. Het gaat om probleemgebieden die prioriteit krijgen in de aanpak, die maatwerk verlangen, en daarmee het gangbare, meer algemene beleid ontstijgen. Het verdient de aanbeveling dat de gebiedsgerichte aanpak niet 'ter vervanging van', maar 'naast' en 'ter aanvulling van' generiek beleid zal worden ontwikkeld. Dat betekent dat er verschillende vormen van beleid naast elkaar zullen gaan optreden. Om vraagstukken te differentiëren gebruikt De Roo (2004) complexiteit als criterium (*zie hoofdstuk 3*).

De provinciale overheid heeft bij het beleid ten aanzien van de omgeving een belangrijke rol. Om een gebiedsgerichte aanpak van ruimtelijke vraagstukken mogelijk te maken, neemt de rol van de rijksoverheid in het nieuwe beleid steeds meer gestalte aan van stimulator en facilitator (TNO 2003). Wissink (2000) noemt omgevingszorg één van de belangrijkste provinciale taken, vooral vanuit het regionale karakter van het omgevingsbeleid.

2.4 Kwaliteit van de leefomgeving centraal

In omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie staat de kwaliteit van de leefomgeving volop in de belangstelling. De Vijfde Nota ruimtelijke ordening geeft aan dat de druk op de ruimte zal toenemen door de groei van de bevolking, toenemende mobiliteit, andersoortige combinaties van wonen, infrastructuur en werken. Dit veroorzaakt meer vraag naar ruimte om te wonen, te werken, te recreëren en mobiliteit. Dit proces vergt meer aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving en de milieukwaliteit als onderdeel daarvan (VNG 2004). Kwaliteit van de leefomgeving wordt in dit perspectief als scharnierpunt tussen het ruimtelijk en milieubeleid gezien. De vraag hoe via omgevingsplanning bijgedragen kan worden aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving is complex.

Hidding (2002) merkt op dat kwalitatieve maatstaven in het milieubeleid verschillen met die van de ruimtelijke ordening. Maatstaven in het milieubeleid zijn vaak kwantitatief van aard en gebaseerd op natuurwetenschappelijke en technische kennis. Maatstaven in de ruimtelijke ordening zijn hoofdzakelijk

kwalitatief van aard en steunen vooral op sociaal-wetenschappelijke kennis. Er kan dan ook worden gesproken van 'harde' kwalitatieve maatstaven in het milieubeleid en 'zachte' kwaliteitsbegrippen in de ruimtelijke ordening.

Veel onderzoeken hanteren verschillende definities voor het begrip leefomgevingskwaliteit. Een eenduidige definitie van leefomgevingskwaliteit is niet te geven. Wel impliceert het begrip leefomgevingskwaliteit – in de context van de stad & milieubenadering, met aandacht voor de relatie met zuinig en doelmatig ruimtegebruik en de invulling van de compensatieverplichting – dat het vooral om de fysieke aspecten van de leefomgeving gaat (TK 2004).

Er zijn talloze uitwerkingen van het begrip in operationele modellen (zie onder andere SGB 2001, Leidelmeijer en Van Kamp 2003, Dauvellier en Luttik 2003). De Vierde nota ruimtelijke ordening (1988) dient in veel van deze modellen als basis. In de Vierde nota werd ruimtelijke kwaliteit uiteengelegd in drie typen waarden: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. In de Vijfde nota ruimtelijke ordening worden zelfs zeven criteria¹² aangereikt als basis voor ruimtelijke kwaliteit. Als kritiek op de criteria in deze nota's kan worden aangevoerd, dat ze in de praktijk weinig operationeel blijken te zijn (Hidding 2002, De Klerk en Hajer 2002). In de handreiking 'Milieukwaliteit in de leefomgeving' (MILO) wordt leefomgevingskwaliteit omschreven als 'het geïntegreerde deel van ruimtelijke kwaliteit, milieukwaliteit, sociale kwaliteit en economische kwaliteit' (VROM et al. 2004).

Een belangrijke functie van kwalitatieve maatstaven in omgevingsplanning is dat ze kunnen werken als een denkraam. Mits goed onderbouwd, kan een denkraam richting geven aan het denken en handelen of als inspiratiebron dienen (Hidding 2002). Overigens geeft Driessen (2005) een belangrijke conclusie over omgevingskwaliteit. Hij noemt dat door een veelheid aan aspecten waaruit omgevingskwaliteit kan bestaan, niet alle aspecten (deelkwaliteiten) maximaal kunnen worden gerealiseerd. Een dilemma bij de afweging van deelkwaliteiten is dat er per aspect naar een optimaal resultaat wordt gezocht. Het optimale resultaat komt niet voor alle aspecten overeen met de ideale oplossing. Bovendien noemt Driessen het vaststellen van kwaliteitsambities voor de leefomgeving in een concreet geval vooral een kwestie van maatschappelijk debat en politieke keuzes.

Ondanks de opmars van kwaliteitsambities in het milieubeleid en in de ruimtelijke ordening, is het belangrijk om op te merken dat leefomgevingskwaliteit in de lokale beleidspraktijk veelal als een ongedefinieerd en breed begrip wordt opgenomen. Het is typerend dat verreweg de meeste stad & milieu experimentgemeenten (behalve Haarlem en Rotterdam) geen pogingen hebben gedaan om het begrip leefomgevingskwaliteit te operationaliseren (VROM 2004a). Dergelijke ontwikkelingen zijn zorgwekkend met de opkomst van 'kwaliteitsdenken' in het milieubeleid. Het wordt op provinciaal niveau moeilijk om milieukwaliteit als een afweegbaar onderdeel van de leefomgevingskwaliteit te laten functioneren als deze kwaliteit het op lokale niveau aan een definitie moet ontberen. In de literatuur wordt uitvoerig gewezen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van kwalitatieve maatstaven in planning in het kader van beleidsvrijheid op lokaal niveau (zie onder andere Driessen 2005, TNO 2003, WRR 2003).

¹² Ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid, menselijke maat (TK 2002).

In meer algemene bewoording komt naar voren dat het decentraliseren van sectoraal beleid een enorme opgave is gebleken. Vooral lokale overheden zijn niet gewend zelf prioriteiten te stellen en beleid te ontwikkelen voor geluid, lucht en bodem (TNO 2003). De stappenbenadering van de stad & milieubenadering mag voor gemeenten een prikkel¹³ betekenen om te gaan denken in kansen en mogelijkheden. De keuzen in de stappenbenadering moeten wel worden voorzien van kwalitatieve argumenten die de afweging onderbouwen. De Roo (2004) stelt dat in het strategisch gemeentelijk beleid naast het definiëren van leefkwaliteit ook de plaats van milieukwaliteit daarbinnen moet worden aangegeven.

De toetsing van de kwaliteitsnormen levert evenzeer verschillende problemen. Iedereen ervaart kwaliteit op een andere manier. Kwaliteitsnormen worden gekenmerkt door een hoge mate van subjectiviteit. Driessen (2005) noemt als probleem dat er een verschil bestaat tussen de gemeten en de beleefde kwaliteit. Ondanks moeilijkheden bij het definiëren van kwalitatieve maatstaven kan de beleving van de kwaliteit veel ingewikkelder liggen.

Hoe nu om te gaan met het brede begrip omgevingskwaliteit? In de hiervoor geschetste ontwikkelingen in het milieubeleid is een trend waarneembaar van het formuleren van een generieke basiskwaliteit die ingevuld moeten worden met gebiedsgerichte en integraal ingevulde leefkwaliteiten. Voor de basiskwaliteiten worden in het rijksbeleid minimum waarden aangegeven met betrekking tot gezondheid en veiligheid. Naast deze basiskwaliteit worden lokale overheden gestimuleerd om een hogere kwaliteit te halen dan minimum basiskwaliteiten. Met een stad & milieubenadering wordt voor een gebied, per saldo, een hogere leefomgevingskwaliteit nagestreefd. De afwijkingmogelijkheid die met de stad & milieubenadering wordt geboden, is voor gemeenten een belangrijke motivering gebleken om over een drempel heen te komen om knelpunten aan te pakken (VROM 2004c).

Het past bij de nieuwe rol van de provincie om lokale partijen te motiveren en ondersteunen de beleidsvrijheid te benutten voor creatieve oplossingen. Met nadruk wordt hier gesproken over de nieuwe rol van de provincie. Traditioneel handelt de provincie vanuit provinciale toetsingskaders. Omgevingsplanning vraagt een andere rol van de provincie. Een rol waarin de toetsingskaders ten gunste van gebiedsgericht maatwerk geruild worden voor procedurele kaders. Deze verschuiving komt in het volgende hoofdstuk ruimer aan bod. Enkele kanttekeningen bij gebiedsgericht maatwerk en een flexibele aanpak komen in volgende paragraaf aan de orde.

2.5 Kanttekeningen bij maatwerk

Het gaat in de discussie over decentralisatie en de gebiedsgerichte aanpak om een spanningsveld tussen uniek en uniform. Waar uniforme (generieke) grenswaarden niet voldoen, dient er gezocht te worden naar een unieke (gebiedsgerichte) oplossing. Aangezien niet ieder vraagstuk vraagt om een gebiedsgerichte oplossing, dienen er criteria te komen voor differentiatie van de vraagstukken. De Roo (2001, 2004) gebruikt complexiteit als criterium in het

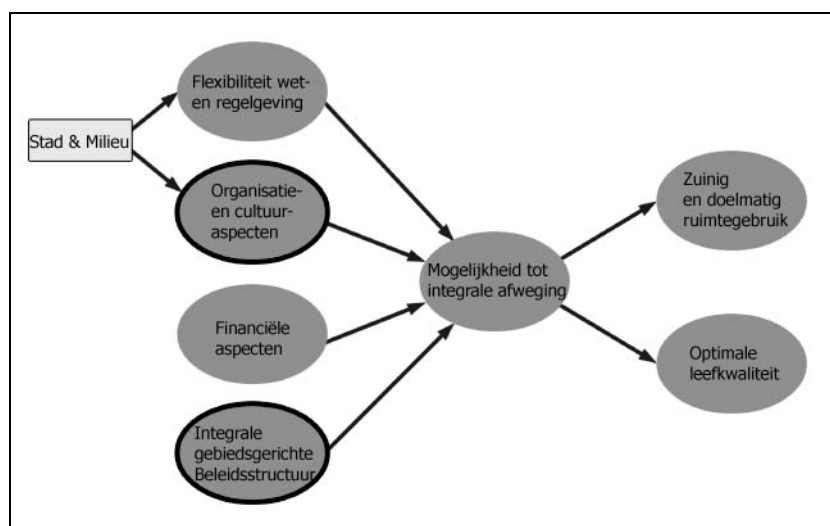
¹³ Deze prikkel wordt vooral veroorzaakt door de mogelijkheid voor afwijking van de milieunormen (stap 3). Deze afwijking blijkt in de praktijk als een drukventiel te werken die gemeenten stimuleert om complexe milieu vraagstukken aan te pakken (TNO 2003, VROM 2004a).

spanningsveld tussen het streven naar uniformiteit en differentiatie van beleid. Hierin vragen complexere vraagstukken om een unieke aanpak¹⁴. Fleurke et al. (1997) wijzen op de mogelijkheid dat het afwijken van generieke normen kan leiden tot rechtsongelijkheid. Zij doen de aanbeveling om het minimumniveau precies te omschrijven en vast te leggen in regelgeving. In het geval van een gebiedsgerichte aanpak, kunnen gemeenten milieu een lagere prioriteit geven, doordat ontwikkeling van de fysieke leefomgeving de voorkeur krijgt boven bescherming van de fysieke omgeving (De Roo 2004).

De Roo en Voogd noemen in hun boek 'Methodologie van planning' (2004) enkele kenmerken waarin de 'flexibiliteit van beleid' kan resulteren. Zo noemen zij als nadeel dat de doelgroepen van het beleid onvoldoende 'scherp' worden geformuleerd. Dit kan het opstellen van goede evaluatiecriteria bemoeilijken. Hierdoor wordt het moeilijker om een goed inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid. Oosterhoff et al. (2000) wijzen er op dat de doelstellingen van omgevingsbeleid niet zo abstract geformuleerd moeten worden dat zij niet meer richtinggevend zijn voor de uitvoering. Dit kan volgens hen onder meer door het formuleren van saldodoelstellingen. Tevens kan beleidsvrijheid volgens De Roo en Voogd (2004) resulteren in het onvoldoende 'scherp' omschrijven van de beoogde effecten en/of doelstellingen van het beleid. Onzekerheid of politieke weerstanden zijn hiervan veelal de belangrijkste oorzaken.

Organisatorische belemmeringen

De evaluatiecommissie 'Stad & Milieu' presenteert in het slotdocument 'Stad & Milieu' een figuur met daarin de belangrijkste belemmeringen voor een integrale afweging (zie figuur 2.1) (VROM 2004a). Door deze commissie is geconcludeerd dat met name organisatie- en cultuuraspecten een belemmering vormen voor integraal denken en handelen, gericht op leefomgevingskwaliteit. Bovendien wordt door de evaluatiecommissie een integrale gebiedsgerichte beleidsstructuur als noodzakelijke randvoorwaarde gesteld.



Figuur 2.1
Belemmeringen voor een integrale afweging (VROM 2004a).

¹⁴ Het verdient de aanbeveling dat met traditioneel generiek beleid, vanuit centrale sturing, het beter mogelijk is om uniformiteit en maatschappelijke gelijkheid na te streven, dan met een decentrale sturingsvorm.

Met het belemmeren van een integrale afweging worden in het door ministerie van VROM (2004c) opgestelde praktijkboek 'Meer dan één stap vooruit!' aanbevelingen gedaan ten behoeve van de organisatiestructuur¹⁵. Aanbevelingen daarbij zijn onder meer:

- In de organisatiestructuur moet een gebiedsgerichte benadering aanwezig zijn. Leefomgevingskwaliteit moet aangemerkt worden als een gezamenlijke verantwoordelijkheid.
- Essentieel is een neutrale projectleider om doelgericht te werken en sectoraal denken te overstijgen.
- Organiseer een dialoog met alle belanghebbenden en geef iedereen een gelijkwaardige rol.
- Stem vakinhoudelijke inbreng evenwichtig op elkaar af.

De opkomst van kwaliteitsdenken, met een verschuiving van technisch optimale oplossingen naar maatschappelijk gedragen oplossingen in kwalitatieve begrippen, en de mate van integraliteit worden in deze studie gezien als belangrijkste kenmerken van omgevingsbeleid. De aanbevelingen ten behoeve van de belemmeringen van een integrale afweging worden in deze studie als voorwaarden geacht om omgevingsplanning te verankeren in de organisatiestructuur.

2.6 Slot

In dit hoofdstuk zijn enkele belangrijke verschuivingen in het milieubeleid beschreven. In het beleid voor de fysieke leefomgeving kan een overkoepelende trend herkend worden, waarbij het beleid voor de fysieke leefomgeving in algemene zin gedecentraliseerd wordt.

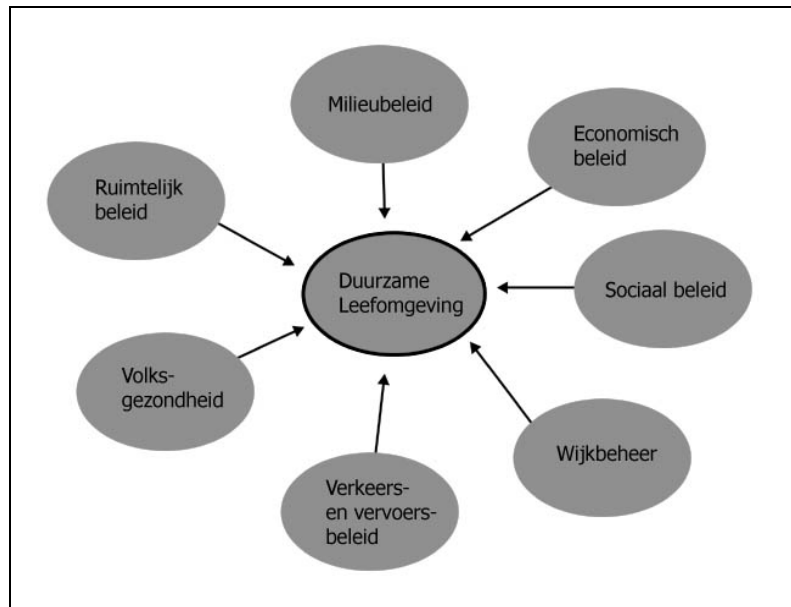
De verschuivingen die in dit hoofdstuk behandeld zijn, laten zien dat de stad & milieubenadering het resultaat is van ontwikkelingen in het milieubeleid. Daarvoor is gekeken naar veranderingen van het milieubeleid: van kwantitatief, kaderstellende en sturende opzet naar een relatieve en participatieve insteek, waarbij de situatie van de lokale omgeving meer het uitgangspunt voor de methodiek is geworden dan voorheen het geval was. Voor milieubeleid kan worden gesteld dat er sprake is van een verschuiving van centraal opgelegde milieunormen naar milieu als afweegbaar onderdeel van een lokale leefkwaliteit. Niet de relatie tussen bron en omgeving staat centraal, maar de kwaliteit van een van te voren afgebakend gebied. Deze verschuiving gaat gepaard met een verandering van 'normdenken' naar 'kwaliteitdenken'. Onvermijdelijk vraagt dit van de provincie een andere wijze van sturing dan het klassieke 'top down' beleid.

Milieu gaat als sector deel uit maken van integraal omgevingsbeleid voor de gehele fysieke leefomgeving. Bij omgevingskwaliteit gaat het om meerdere kwaliteitsaspecten die in samenhang moeten worden gerealiseerd. Hierin geldt milieu als één van de aspecten van de leefomgevingskwaliteit.

De leefomgeving wordt gezien als het integratiekader voor beleid (*zie figuur 2.2*). In dit kader zijn, behalve verschillende beleidsterreinen, vele bestuursorganen (rijk, provincies en gemeenten) en verschillende actoren (zoals maatschappelijke organisaties en private partijen) betrokken. Binnen het integratiekader is sturing door overheden op verschillende wijzen mogelijk. In het volgende hoofdstuk

¹⁵ Zie blz. 79 – 80 van het praktijkboek (VROM 2004c).

wordt gekeken op welke wijzen de provincie sturing kan geven aan planning van de fysieke leefomgeving waarbij de leefomgeving fungeert als integratiekader.



Figuur 2.2
Leefomgeving als integratiekader voor beleid, figuur 7 uit de handreiking MILO (VROM, IPO, VNG, UvW 2004)

3 Perspectief op provinciale sturing

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt, in de context van een brede maatschappelijke discussie over overheidshandelen, een analysekader uiteengezet waarmee naar de praktijk van de provincie in omgevingsbeleid kan worden gekeken. Uit literatuurstudie worden drie ideale sturingsmodellen binnen een raamwerk uiteengezet. Het geeft structuur aan verschillende vormen van *'governance'*. Hiermee wordt vanuit de theorie antwoord gegeven op de vraag hoe de provincie kan sturen in het omgevingsbeleid.

3.2 Van hiërarchische naar ondersteunende sturing

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat er een nieuwe fase in milieubeleid is aangebroken: door decentralisatie van het milieubeleid ontstaan er mogelijkheden ten gunste van een geïntegreerde gebiedsgerichte leefkwaliteit af te wijken van generieke milieunormen. In de literatuur wordt benadrukt dat er nieuwe vormen van samenwerking en participatieve beleidsontwikkeling nodig zijn om dit veranderingsproces te bewerkstelligen (zie onder andere Koppenjan et al. 1993, Vromraad 2005, Driessen 2005, De Roo 2001). In deze paragraaf wordt gekeken welke verschuiving er plaats vindt in het denken over overheidshandelen.

Van 'government' naar 'governance'

Traditioneel is beleidsstructuur hiërarchisch van opzet, waarbij de rijksoverheid als centrale actor bovenaan staat. Sinds de jaren negentig vindt er een ommekeer plaats in het denken over overheid en overheidshandelen. Deze kentering is ingebed in de discussie die sinds de jaren tachtig plaatsvindt in hedendaagse westerse samenlevingen, waarin in toenemende mate vraagtekens worden geplaatst bij de capaciteit van de staat om het algemeen belang te dienen (zie onder andere De Roo 2001, IPO 2005b, Driessen 2005). Hajer et al. (2004) noemen maatschappelijke processen als globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatie-technologie als belangrijkste invloeden voor deze verschuiving in overheidshandelen. Deze maatschappelijke processen dragen er aan bij dat de rijksoverheid te log, te bureaucratisch en daardoor ineffectief is geworden om met hiërarchisch sturing het publiek belang te dienen. Het idee van de gecentraliseerde overheid kwam onder vuur te liggen. Wissink (2000) spreekt van een veranderende verhouding tussen staat en samenleving. De Roo (2004) concludeert dat de centrale overheid niet langer bij machte is om in alle gevallen alles te kunnen overzien en ons met generieke regels de weg te wijzen naar oplossingen en naar een betere toekomst. Gedeelde verantwoordelijkheid en subsidiariteit zijn het motto geworden. De overheid kan niet meer gezien worden als centrale en enige regisseur van maatschappelijke ontwikkelingen. Overheden zullen om moeten leren gaan met situaties waarin samenspel en interactie aan de orde zijn en erkennen dat hiërarchische sturing vanuit een verkokerde overheid maar zelden aan de orde is (Vromraad 1998, 2004).

In plaats van een uniforme benadering vanuit een centraal sturingsperspectief wordt de rol van de overheid minder eenduidig. Diverse auteurs spreken van een

pluriform sturingsperspectief (zie onder andere De Roo 1999, Hidding 2002, WRR 1998, Wissink, 2000). In de literatuur wordt deze verandering in het denken over sturing vanuit een bestuurskundig perspectief ook wel getypeerd als een overgang van *government* naar *governance*¹⁶. Hierbij staat *government* voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid als centrale actor in centraal gestuurde hiërarchische organisaties (top-down) (Hidding 2002). *Governance* geldt als alternatief voor hiërarchisch sturingsmodel en duidt op de vervlechting van overheidssturing met sturing vanuit andere maatschappelijke domeinen. Centraal hiërarchische organisaties maken plaats voor een verscheidenheid van organisatiestructuren. Hierin krijgen lokale overheden en private partijen meer ruimte door decentralisatie. De aandacht voor sturing verschuift naar meer coöperatieve vormen van maatschappelijk bestuur. De Roo en Voogd (2004) beschouwen een verschuiving van macht en afhankelijkheid als één van de consequenties van decentralisatie. De hiërarchie wordt gereduceerd door de macht van de rijksoverheid te verdelen over lagere overheden. Volgens Martens (2004) zullen andere partijen niet bij machte zijn om verandering in de wijze van *governance* door te voeren. Het initiatief voor een verandering in de wijze van sturing ligt bij de overheid zelf.

Het gebruik van de term *governance* en de betekenissen die eraan verleend worden zijn allesbehalve eenduidig te noemen. In de hedendaagse literatuur worden verschillende vormen van *governance* onderscheiden. *Governance* heeft in ieder geval steeds betrekking op de interactie tussen publieke en private actoren in een mix van formele en informele praktijken (Hajer et al. 2004). Volgens Driessen (2005) berust *governance* als nieuwe sturingsstrategie op drie veronderstellingen. Ten eerste zijn publieke en private partijen, met name bij complexe vraagstukken, in sterke mate van elkaar afhankelijk. Ze zijn elkaar nodig om zowel de publieke als private belangen te behartigen. Ten tweede wordt verondersteld dat door samenwerking tussen publieke en private partijen in netwerkachtige allianties de kans op succesvolle oplossing van de problematiek vergroot. Een derde veronderstelling is dat het democratisch gehalte van de besluitvorming zal toenemen. Vooral de laatste veronderstelling heeft als doel een groter draagvlak bij betrokken actoren te ontwikkelen.

Governance is een belangrijk thema binnen omgevingsbeleid. Uit het voorgaande blijkt dat de rol van overheden in de samenleving is verschoven. In deze studie wordt als belangrijkste verschuiving de opvatting van Hajer et al. (2004) gedeeld, dat *governance* sturingswijzen 'een meer op samenwerking gerichte stijl van sturing' is.

In het vervolg van deze paragraaf wordt gekeken naar de invulling van het verzamelbegrip *governance*. Inzicht krijgen in verschillende vormen van *governance* is van belang om een analysekader te kunnen maken voor de rol van het middenbestuur in omgevingsplanning.

¹⁶ Naar het Nederlands vertaald, komen deze begrippen neer op een verschuiving van de overheid boven partijen, naar de overheid tussen partijen. Aangezien Nederlandse bewoordingen niet geheel ladingdekkend zijn, wordt in deze studie volstaan met de termen *government* en *governance*.

Governance: staat, markt en civil society

Vanuit het perspectief *governance* kan de samenleving opgebouwd worden uit drie domeinen (Hajer et al. 2004, Hidding 2002). Naast het domein van de staat¹⁷, als vertolker van de publieke zaak, worden de domeinen markt en *civil society* onderscheiden. De markt is het domein van productie en distributie van goederen en diensten¹⁸. De *civil society* is het domein van de burger met zijn waarden, normen en belangen en de organisaties die hem vertegenwoordigen¹⁹. Aan elk van deze domeinen wordt een eigen rationaliteit toegeschreven; respectievelijk een politieke, een economische en een communicatieve rationaliteit. Actoren uit deze domeinen nemen deel aan een verscheidenheid van netwerken. De rol die de overheid in deze netwerken inneemt, wordt steeds vaker die van coördinator en facilitator van politieke processen, dan dat zij direct sturing geeft aan de maatschappij in traditionele zin (Pierre en Guy Peters 2000). Glasbergen (1998) betitelt de verhouding tussen deze domeinen als een mix van autonomie en afhankelijkheid. De afhankelijkheid bestaat daarin, dat het ene domein niet kan bestaan, zonder dat het bestaansrecht vanuit andere domeinen wordt gegarandeerd. Terwijl in het perspectief *government* de overheid vooral wordt gezien in termen van autonomie, wordt vanuit het perspectief *governance* de onderlinge afhankelijkheid van de domeinen benadrukt.

Pierre en Guy Peters (2000) benaderen *governance* als een dynamisch proces; dit wil zeggen als interactie tussen structuren waarbinnen de rol van de overheid veeleer een variabele is dan een constante. Dat vereist een flexibele overheid die meerdere rollen moet vervullen in het planningproces. De overheid vanuit een unicentrisch perspectief wordt vervangen door specifieke verhoudingen tussen overheden, markt en de *civil society*.

Martens (2004) omschrijft de verschillende vormen van overheidssturing in het perspectief van *governance* als 'fuzzy'. De rol en verantwoordelijkheden van de overheid in de ruimtelijke planning zijn niet langer rechtlijnig en eenduidig voorspelbaar aangezien deze nu gerelateerd zijn aan de activiteiten van meerdere actoren en partijen (Martens 2004). Van deze actoren maken overheden zelf deel uit.

3.3 Netwerkbenadering

Hajer et al. (2004) noemen de term beleidsnetwerken een essentiële term voor een goed begrip van het concept *governance*. De actoren in een beleidsnetwerk handelen vanuit uiteenlopende probleemdefinities en belangen, met uiteenlopende visies en doelstellingen en met uiteenlopende beïnvloedingsmogelijkheden. De Roo en Voogd (2004) zien in beleidsnetwerken een benadering die vooral gericht is op interorganisatorische en institutionele kanten van besturen. Beleidsnetwerken kunnen inzichtelijk maken welke

¹⁷ Door de Vromraad (2005) is geconcludeerd dat milieu de laatste jaren in Den Haag laag op de politieke agenda staat. Dit zorgt ervoor dat milieu niet de aandacht krijgt die het verdient (Vromraad 2005).

¹⁸ Een aantal voorlopers in het bedrijfsleven is een nieuwe milieustrategie aan het ontwikkelen. De aard van de huidige milieuvraagstukken gaat, net als de overheid (zie hoofdstuk 2), het oplossend vermogen van individuele bedrijven te boven. Dit onderstreept het belang van een brede samenwerking met een breed scala van actoren (Vromraad 2005).

¹⁹ Milieubeleid wordt door burgers als abstract en weinig inzichtelijk ervaren waardoor er in de communicatie een kloof tussen de milieuprofessionals en de burger is ontstaan (Vromraad 2005). Maatschappelijke organisaties hebben altijd een grote rol gespeeld bij milieuvraagstukken. Zij zijn uitgegroeid tot gerespecteerde gesprekspartners van de overheid (Vromraad 1998).

interacties noodzakelijk zijn om partijen tot elkaar te laten komen. Met het netwerkperspectief wordt in deze studie de 'informele, gedecentraliseerde en horizontale verhoudingen binnen beleidsarrangementen en de wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren in de formatie en implementatie van beleid' benadrukt (Boonstra en Van den Berg 2005). Uitgangspunt van een beleidsnetwerk is, dat het beleid niet door een centrale actor (rijksoverheid) wordt ontwikkeld en uitgevoerd, maar dat daarbij een netwerk met een verzameling van actoren (individuen, groepen en organisaties) betrokken is (Boonstra en Van den Berg 2005). Hierin is beleid het resultaat van interacties tussen actoren in een netwerk.

De interactie in netwerken kan verklaart worden aan de hand van belangen, wensen en doelen van de actoren. Doordat actoren elkaar nodig hebben, maar tegelijkertijd sturen op hun eigen doelen, kent het interactieproces een hoge mate van complexiteit en onvoorspelbaarheid (zie onder andere Hufen, Ringeling 1990, Kickert et al. 1997, Wissink 2000, Boonstra en Van den Berg 2005, Driessen 2005). Boonstra en Van den Berg (2005) noemen wederzijdse afhankelijkheid (interdependentie) tussen betrokken actoren fundamenteel voor het ontstaan en voortbestaan van een netwerk.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1993) omschrijven vier kenmerken van netwerken, namelijk: pluriformiteit, geslotenheid, interdependentie en dynamiek. Hierna worden alle kenmerken kort toegelicht.

Pluriformiteit

Pluriformiteit is op meerdere niveaus en op verschillende manieren dominant aanwezig in netwerken. Individuele actoren, grote organisaties opgebouwd uit suborganisaties en het netwerk als geheel kunnen pluriform zijn. Tevens kan de macht van diverse actoren in het netwerk variëren. Gevolg van het pluriforme karakter is dat de mate waarin actoren gevoelig zijn voor stuursignalen sterk kan variëren. Per actor zal een ander stuursignaal het meest geëigend zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1993).

Geslotenheid

Netwerken worden gekenmerkt door geslotenheid. De actoren in een netwerk kennen een zekere mate van autonomie en zijn mede daardoor relatief gesloten ten opzichte van hun omgeving. De actoren hebben ieder een eigen referentiekader en zijn vaak gevoelig voor actoren met soortgelijke referentiekaders (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1993).

Interdependentie

Actoren in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar. Deze afhankelijkheden kunnen in verschillende grootheden worden uitgedrukt (financiën, bevoegdheden, politieke steun, et cetera). De afhankelijkheidsrelaties in een netwerk variëren van eenvoudig tot zeer complex. De Bruijn en Ten Heuvelhof (1993) gebruiken hiervoor de mate waarin relaties asymmetrisch en asynchroon zijn. Door asymmetrische relaties worden ruilovereenkomsten in de vorm van 'gelijk oversteken' onmogelijk. Asynchroon heeft betrekking op uiteenlopende tijdstippen waarop actoren van elkaar afhankelijk zijn.

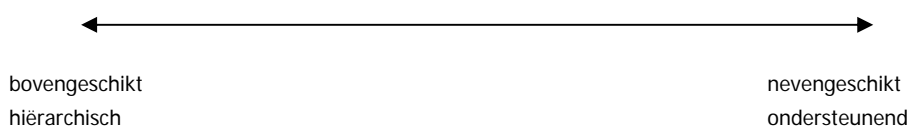
Dynamiek

Hoe veranderlijk zijn de pluriformiteit, de geslotenheid en de interdependenties? Snelle veranderingen in deze karakteristieken kunnen voor sommige actoren stuurmogelijkheden bieden, terwijl ze die voor andere actoren juist afsnijden. Sommige actoren zijn in staat om alert te reageren op dynamiek. Terwijl andere actoren in dezelfde dynamiek voor zichzelf geen kansen zien. De vraag is hoe deze karakteristieken, die van belang zijn voor de sturing van netwerken, beïnvloedbaar zijn. Achter deze karakteristieken schuilen volgens De Bruijn en

Ten Heuvelhof (1993) aangrijpingspunten voor netwerkmanagement. Dit aangrijpingspunt zit in de relaties die bestaan tussen de actoren in een netwerk. Hoe is het patroon van deze relaties? Worden alle actoren in even sterke mate op elkaar betrokken? Hoe permanent zijn de gevestigde relaties? Dit punt staat centraal bij het tweede deel van de eerste invalshoek in deel B (zie hoofdstuk 4, paragraaf 4.3).

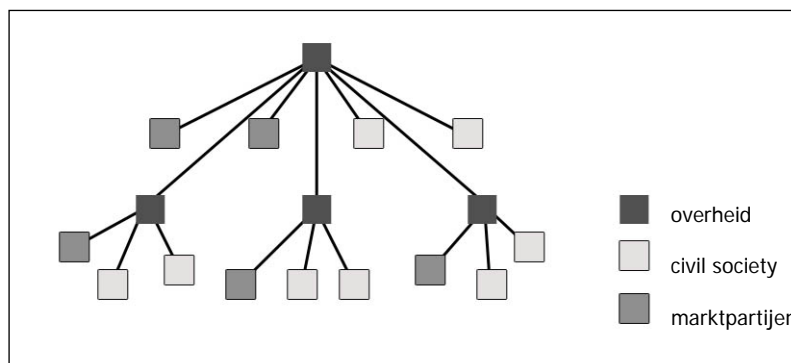
Aan de hand van het voorgaande wordt duidelijk dat de rol die actoren spelen, de typen relaties tussen actoren en de mobilisatie van hulpbronnen en machtsfactoren, bepalend zijn voor de wijze van sturing²⁰. Bovendien wordt duidelijk dat, naast een (nieuwe) ondersteunende rol voor de provincie, ook de (traditioneel) sturende rol nog steeds actueel is. Het denken in termen van beleidsnetwerken heeft consequenties voor de wijze waarop de positie en de rol van de overheid wordt waargenomen en gewaardeerd. De Roo en Voogd (2004) geven met bovengeschildt/hiërarchisch en nevenschildt/ondersteunend de uiterste posities van overheidsorganisaties in de beleidsarena in een spectrum weer (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1
Uiterste posities van overheidsorganisaties in de beleidsarena (De Roo en Voogd 2004).

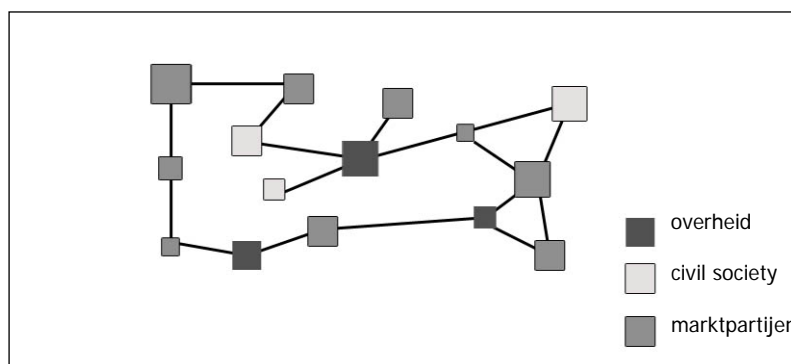


Figuur 3.2 en 3.3 zijn schematische weergaven van de uiterste posities van overheidsorganisaties.

Figuur 3.2
Hiërarchisch sturingsmodel (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991).



Figuur 3.3
Overheid als nevenschildte actor (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1991).



²⁰ Sturing betekent in deze studie doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke processen (Vromraad 1998).

3.4 Drie 'governance' sturingsmodellen

Een verruiming van het perspectief op sturing betekent ook een toename van het aantal keuzen wat betreft de vormgeving van het plan- en besluitvormingsproces en de rol die verschillende actoren daarbij kunnen spelen (Driessen en Glasbergen 2000b). De verscheidenheid aan wijzen voor *governance* sturingstrategieën²¹ zijn praktisch onbeperkt. Om tot een categorisering te komen ten behoeve van een analysemodel, is uit uitgebreide literatuurstudie een keuze gemaakt, om drie 'ideale' sturingsmodellen van Martens (2004) als leidraad te gebruiken. Overigens wordt deze indeling van drie sturingsfilosofieën vaak gehanteerd²² (zie onder andere Teisman 1992, Koppenjan et al. 1993, Vromraad 1998, Hidding et al. 2002).

In '*Fuzzy planning*' (2004) schetst Martens een raamwerk, waarin de brede verscheidenheid van *governance* processen en de rollen met bijbehorende verantwoordelijkheden van betrokken actoren vallen. Het raamwerk wordt opgebouwd aan de hand van drie 'ideale' sturingsmodellen: een coördinatiemodel, competitie­model en interactie­model²³. Met de drie sturingsmodellen wordt richting gegeven aan verschillende wijzen van sturing in een *governance* perspectief.

De rollen bouwen voort op de geschetste ontwikkelingen in het milieubeleid (*hoofdstuk 2*) en het denken over overheidshandelen (*paragraaf 3.2*). Enerzijds gaat het om de ontwikkelingen in het milieubeleid van normstellend beleid naar integrale omgevingskwaliteit en een verschuiving van taken en verantwoordelijkheden van centraal naar decentraal niveau. Anderzijds gaat het om een verschuiving in het denken over overheidssturing van sterk hiërarchische sturing (*government*) naar overheidssturing door netwerksturing (*governance*). Geen van deze modellen zal in de praktijk in zuivere vorm voorkomen. Door deze drie sturingsmodellen als maatstaf weer te geven in een raamwerk, kan de overlap tussen deze modellen worden weergegeven. De modellen verschillen wat betreft de rol, verantwoordelijkheid en autoriserend vermogen die aan de betrokken van *governance* processen mogen worden toegekend. In het vervolg van deze paragraaf worden de rollen aan de hand van de door Martens (2004) gehanteerde indeling en beschrijving met aanvullingen uit andere bronnen toegelicht.

Coördinatiemodel

Cruciaal in dit model is de opvatting van een scheiding tussen de overheid en de samenleving. De overheid wordt boven de samenleving geplaatst en heeft als taak de samenleving te sturen voor het publiek belang. De coördinatieve processen hebben in dit model vooral betrekking op overheden onderling. De rol

²¹ Het begrip sturingsstrategie wordt in deze studie opgevat als mogelijke keuzen met betrekking tot de vormgeving van het plan- en besluitvormingsproces en de rol die verschillende actoren daarbij kunnen spelen (Hidding et al. 2002, Kamphorst 2006).

²² Teisman (1992) stelt dat sturing in een beleidsveld op drie wijzen kan worden ingedeeld: unicentrische benadering, bottom-up benadering, pluricentrische perspectief. De Vromraad beschrijft in hun advies 'De sturing van een duurzame samenleving' (1998) aan de regering eveneens drie hoofdvormen van sturingsfilosofieën, namelijk: hiërarchische sturing, zelfsturing en netwerksturing.

²³ De vertaling van de uit Engelse literatuur ontleende modellen van Martens stuit onmiskenbaar op taalbarrières. De vertaling is hier in ruime zin gemaakt. Martens noemt: *governance through coordination*, *governance through competition*, *governance argumentation*.

en verantwoordelijkheden zijn in dit model duidelijk. De overheid neemt, gelegitimeerd door het systeem van de representatieve democratie, als enige autoriteit beslissingen die betrekking hebben op de samenleving. De rol van niet-overheidspartijen is beperkt in dit model (Martens 2004). Dit komt neer op het streven naar centrale coördinatie in een beleidsveld.

Door Koppenjan et al. (1993) wordt dit het klassieke besturingsparadigma genoemd, waar de relatie tussen bestuurder en bestuurden en de doelstelling van deze bestuurder centraal staan. Centraal staan de doelstellingen van de sturende actor. Criterium om te bepalen of sturing in dit model succesvol is of niet is de mate waarin doelstellingen worden bereikt. Als belangrijkste oorzaken van falende sturing noemen Koppenjan et al. verkeerde inschattingen over relaties tussen doelen en middelen, gebrek aan informatie over de bedoelingen van het beleid, weerstand bij uitvoerende organisaties en doelgroepen, gebrek aan controle van de sturende instantie. Verbetering van overheidssturing wordt in dit model gezocht in het streven naar verbetering en precisering van het formele beleid, de verbetering van de voorlichting over het beleid, de reductie van het aantal betrokkenen en het opvoeren van controle (Koppenjan et al. 1993).

Het coördinatie model vertoont gelijkenissen met het door Hidding (2002) beschreven model voor hiërarchische sturing. In dit model wordt de relatie tussen betrokken actoren voorgesteld als een piramide. De top van de piramide wordt gevormd door hogere overheden. Daaraan ondergeschikt zijn de lagere overheden. Sturing vindt plaats op grond van algemene principes of normen (*zie paragraaf 2.3*). De regelgeving en plannen van lagere overheden, zoals gemeenten, worden getoetst door hogere overheden (provincie, rijk). Hiërarchische sturing is zowel op het terrein van ruimtelijke ordening als milieubeleid lange tijd dominant geweest (Vromraad 1998). De veronderstellingen van dit sturingsmodel zijn vanaf de jaren negentig zwaar bekritiseerd.

De provincie vervult in deze piramide een regulerende rol als 'doorgeefluik' tussen de rijksoverheid en lokale overheden. De gemeenten stellen het milieubeleid op en voeren dat ook uit. De provincie vervult in dit model samen met de rijksoverheid een normstellende en toetsende rol voor lokale overheden. De normstellende rol van de provincie is beperkt tot het opstellen van het Provinciaal omgevingsplan (POP) en het vooroverleg van bestemmingsplanwijzigingen. De provincie toetst gemeentelijke bestemmingsplannen aan de uitgangspunten van het POP en generiek milieunormen om te controleren of ze hieraan niet strijdig zijn. Daarnaast is de provincie betrokken bij de vergunningverlening. In het kader van haar wettelijke bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer, draagt de provincie zorg voor de vergunningverlening en de handhaving van grote(re) industriële bedrijven. Hierin speelt de provincie een traditioneel²⁴ toetsende, coördinerende, intermediaire rol. Betreffende de stad & milieubenadering, richt de provinciale beoordeling zich volgens de interimwet op de wijze waarop is omgegaan met de belangen van een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit bij een normafwijking. De provinciale beoordeling richt zich hiermee niet zozeer op de uitkomst, maar op het proces waartoe de besluitvorming tot stand is gekomen. Tevens heeft de provincie een coördinerende rol in de afstemming van gemeentegrensoverschrijdende milieuknelpunten.

²⁴ Onder traditioneel kan worden verstaan: behouden, beperken, tegengaan en controleren (Wissink 2000).

Dit *governance* sturingsmodel is vooral van toepassing wanneer de provincie niet zozeer afhankelijk is van medewerking van andere actoren. Sturing van de provincie laat zich in dit model karakteriseren door reactief toetsende houding.

Competitiemodel

Het tweede model wordt *governance* gezien als een competitie tussen actoren met uiteenlopende belangen (Martens 2004). Binnen deze strategie is er sprake van zelfsturing van private actoren binnen door de overheid gestelde kaders (Driessen en Glasbergen 2000b). Onafhankelijk van elkaar stellen actoren doelen en formuleren beleid en proberen met machtsstrijd hun doelen te bereiken. Healey (1997) wijst er op dat deze machtsstrijd in veel gevallen bij de rechterlijke macht uitgevochten wordt. De overheid heeft alleen een taak om een onbelemmerd verloop van deze processen te waarborgen. Voor het competitie-model maakt Koppenjan et al. (1993) gebruik van het begrip marktplaats, waar zelfstandige actoren een beslissing nemen over de uitwisseling van middelen die hun behoefte bevredigen.

Machtsbronnen²⁵ (invloedsmogelijkheden) van de actor zijn belangrijk bij deze wijze van *governance*. In dit model is sprake van een positief verband tussen het aantal machtsbronnen en het aantal doelen dat door een actor worden bereikt. Samenwerking tussen actoren vindt alleen plaats als beide actoren een gezamenlijk belang hebben. Geen van de actoren wordt in hiërarchie boven andere actoren geplaatst. Deze gelijkwaardigheid wordt teniet gedaan door het verschil in machtsbronnen die actoren ter beschikking hebben. In de literatuur wordt uitgebreid gewezen op het gevaar van dominante actoren. Zwakke actoren zullen moeilijk hun doelen verwezenlijken (zie onder andere Martens 2004, Boonstra en Van den Berg 2005, Driessen 2005). De Vromraad (1998) omschrijft deze vorm van sturing als zeer indirect.

Aangezien de hulpbronnen en machtsfactoren per actor verschillen, kan het in de theorie als gelijkwaardig aangeduid speelveld, in de praktijk gezien worden als een utopie. In bijlage III wordt daarom ingegaan op de mogelijkheden van hiërarchische sturing in netwerken.

Interactiemodel

Het interactiemodel is gebaseerd op de ideeën van communicatieve planning waarin de nadruk ligt op gelijkwaardigheid van alle actoren. In dit model is *governance* een proces van argumentatie tussen betrokken actoren²⁶. In dit proces van samenwerking zoeken alle actoren gezamenlijk naar acties en strategieën. In tegenstelling met het competitieve model domineert in dit model redenering in het proces van beleidsontwikkeling en implementatie. De rol van de overheid is in dit model beperkt. Het is voor de representatieve democratie een onmogelijke opgave om het publiek belang te definiëren in de huidige complexe maatschappij (*paragraaf 3.2*). Het publiek belang wordt in dit model gereconstrueerd door het proces van argumentatie tussen actoren. De overheid is nu veel meer gelijk tussen de partijen (verschuiving *government* naar *governance*) (Martens 2004, Vromraad 1998). Evenwel stellen De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) dat het denkbaar is dat een actor in een netwerk op enig moment op meer top-down-achtige wijze stuurt (*zie bijlage III*).

²⁵ Martens (2004) noemt onder andere: professionele organisaties, een groot budget en veel beslissingsbevoegdheden. Boonstra en Van den Berg (2005) noemen: productiemiddelen, geweldsmiddelen, oriëntatiemiddelen en organisatiemiddelen.

²⁶ Betrokken actoren kunnen in dit model betiteld worden als 'stakeholders'. Dit zijn actoren die een belang hebben in het planningvraagstuk (Martens 2004). Actoren kunnen, afhankelijk van de situatie, individuen zijn of deel uitmaken van een organisatie.

De Roo en Voogd (2004) zien communicatieve interactie als noodzaak om tot begrip te komen van ieders doelen, middelen en gedrag. Vandaar dat het uitgangspunt is om partijen bij elkaar te brengen. Het gaat om een samenspel van publieke en private actoren. Ook wel aangeduid als sturingsnetwerk (*paragraaf 3.2*). Door pluriformiteit (veel ongelijksoortige actoren, met eigen waarden, doelstellingen en belangen) is geen van de actoren zelf tot doelbereiking in staat (zie onder andere Wissink 2000, WRR 1998, Koppenjan et al. 1993, Teisman 1992). De wederzijdse afhankelijkheid resulteert in de vorming van netwerken. Koppenjan et al. noemen dit de beleidsnetwerkbenadering. Hier ligt een essentiële rol voor de provincie. Met stimulerend en faciliterend beleid moet de provincie gemeenten ondersteunen en prikkelen bij het vormgeven van gebiedsgericht integraal maatwerk (TNO 2003, IPO 2003, 2005, Toonen 2005, Driessen 2005). Sturing wordt in dit model als geslaagd beschouwd als het bijdraagt aan samenwerking van actoren, gericht op de gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen. Geheel in lijn met de in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkelingen in het milieubeleid, geldt dat de oplossingen in dit model eerder als een maatschappelijk gedragen dan als een technisch optimale oplossing moeten worden gezien. Gebrek aan voorwaarden voor samenwerking of de aanwezigheid van blokkades in interacties worden door Koppenjan et al. (1993) als belangrijkste faalfactoren gezien.

De toegevoegde waarde van de provincie wordt vooral zichtbaar bij regionale projecten waarin verschillende gemeenten samenwerken en waar de provincie gebruik kan maken van haar uitgebreide netwerk (IPO 2005, Driessen 2005). Sturing van de provincie laat zich in het interactiemodel karakteriseren door een actieve, informerende, adviserende, stimulerende en initiërende houding. De Vromraad (1998) spreekt van interactieve sturing.

De belangrijkste kenmerken van de drie sturingswijzen worden in figuur 3.3 overzichtelijk weergegeven. Deze kenmerken staan aan de basis van de analyse in deel B. In de eerste invalshoek (hoofdstuk 4) wordt gekeken naar het karakter van interne processen bij de provincie Drenthe. De tweede invalshoek is gericht op succescriteria en faalfactoren van gebiedsgerichte projecten in Drenthe. Het competitie­model waarbij maatschappelijke organisaties en marktpartijen zonder beïnvloeding van de overheid opereren, komt in deze projecten niet aan bod. Met de derde invalshoek wordt gezocht naar concrete aanbevelingen voor provinciale sturing in gebiedsgerichte planningsprocessen. In de volgende paragraaf worden de drie sturingsmodellen in een raamwerk beschouwd.

Dimensies	Modellen		
	Coördinatiemodel	Competitiemodel	Interactiemodel
Niveau van analyse	relatie bestuurder bestuurden	relatie tussen bestuurder en lokale actoren	netwerk van actoren
Schematische verhouding overheid – samenleving	overheid ↓ samenleving	overheid ↓ samenleving	overheid ↕ samenleving
Perspectief	centrale, sturende instantie	lokale actoren	interacties tussen actoren
Rol overheid	bepaling van de procedure en het eindresultaat	randvoorwaardelijke wetgeving	overleg om te komen tot afspraken over de procedures en het eindresultaat
Karakterisering van relaties	hiërarchisch	autonoom	wederzijds afhankelijk
Karakterisering van interne processen	neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen	zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
Succescriterium	realisatie van formele beleidsdoeleinden	behoeftebevrediging van lokale actoren	totstandkoming van gezamenlijk probleemoplossingen
Faalfactor	vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle	gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid	blokkades en een gebrek aan incentives voor samenwerking
Aanbeveling voor sturing	coördinatie en centralisatie	versterking autonomie, lokale actoren, dit kan door middel van deregulering, privatisering en decentralisatie	netwerkmanagement: verbetering van de condities van samenwerking

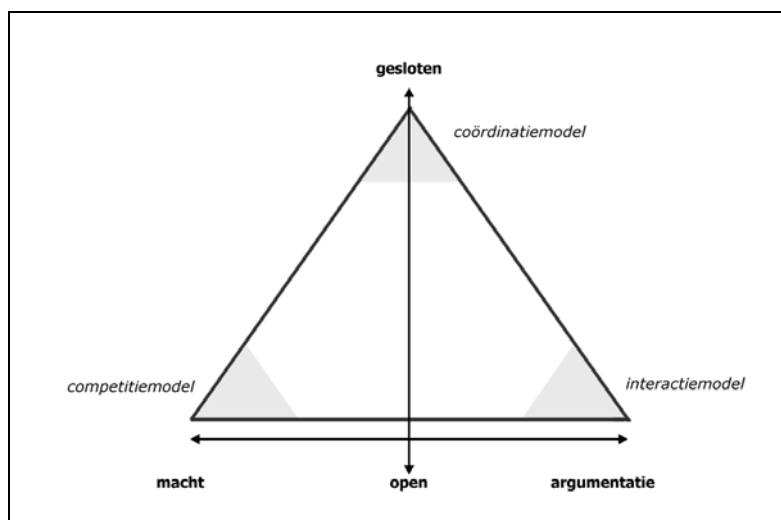
Figuur 3.2
Kenmerken van nieuwe sturingsvormen (vrij naar Koppenjan et al. 1993 tabel 1.1)

3.5 Sturingsmodellen in een raamwerk

Het is niet de bedoeling met de hiervoor geschetste sturingsmodellen een totaaloverzicht te geven, maar wel een indicatie van sturingsmogelijkheden van de provincie. De hiervoor gepresenteerde modellen zijn ideaaltypen. In de praktijk gaat het om mengvormen. Bovendien gaat het niet om een absolute keuze, maar om de juiste rol in het krachtenveld, waarbij verschillende accenten kunnen worden gelegd. Met andere woorden: sturing dient aangepast te zijn aan een concrete situatie.

Martens (2004) ziet de hiervoor uitgewerkte modellen als extreme vormen van *governance*. Het coördinatie model is extreem vanwege de sterke scheiding tussen overheid en private actoren. Het competitieve model is extreem door de belangrijke rol van macht. Het communicatieve model is extreem in de waarde die gehecht wordt aan argumentatie. Samen vormen de drie modellen de

grenzen waarbinnen *governance* processen kunnen worden geplaatst (zie figuur 3.5).



Figuur 3.5
Governance
driehoek (Martens
2004).

In de praktijk worden de karakteristieken van deze drie modellen gecombineerd. Martens noemt deze combinaties *'fuzzy'*. Met dit begrip wordt bedoeld dat de combinaties tussen verschillende vormen van *governance* niet gebaseerd zijn op een duidelijk raamwerk met rollen en verantwoordelijkheden van actoren. Volgens Martens is het *fuzzy* karakter van *governance* processen op zichzelf geen probleem als er expliciet over gediscussieerd wordt met relevante actoren. De rol en verantwoordelijkheden van actoren staat in een *governance* proces niet expliciet vast. Het ontbreken van discussie tussen actoren leidt tot onduidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden. De onduidelijkheid kan negatieve effecten hebben op de effectiviteit van het *governance* proces. Gebrek aan duidelijkheid kan volgens Martens leiden tot: onzekerheid, conflicten, misbruik van de rol, vermoeidheid van actoren. Conflicten en misbruik van de rol ondermijnen vooral het vertrouwen tussen actoren. Het vertrouwen tussen actoren is een belangrijke voorwaarde voor het argumentatief model.

Het vastleggen van rollen en verantwoordelijkheden is relatief eenvoudig op papier. Echter, een omslag in het gedrag van actoren gaat in de praktijk moeizaam. Actoren zullen hun gedrag baseren op routines. Het routinematige gedrag beïnvloedt de handelingen van een actor. De overheid heeft een cruciale rol in het initiatief voor wijziging van sturingsmodellen (*paragraaf 3.2*).

Door een toename van *fuzzy governance* sturingswijzen raken actoren gewend aan de verandering in rollen, verantwoordelijkheden en verschillende niveaus van participatie (Martens 2004). Dit suggereert dat overheden kunnen kiezen uit verschillende *governance* sturingswijzen. Voor overheden wordt het belangrijk om rollen van actoren, hun behoeften en motivatie te kennen. Om aanbevelingen over de rol van de provincie in omgevingsplanning te kunnen doen, is een leidraad voor de keuze van sturingswijzen elementair. Toetsing van de hiervoor gepresenteerde sturingsmodellen leidt niet tot de voorkeur voor één van de modellen. Welk sturingsmodel aan de orde is, hangt af van specifieke kenmerken van het beleid voor ruimtelijke ordening en milieu en de fase waarin het proces zich bevindt. De omslag in het denken over overheidshandelen (*zie paragraaf 3.2*) laat wel een verschuiving zien naar netwerkachtige sturingswijzen.

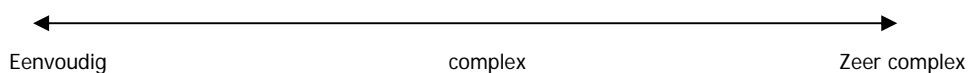
Veel gebruikte criteria om een beredeneerde keuze te maken voor een sturingswijze zijn effectiviteit, efficiency en legitimiteit (Vromraad 1998). Effectiviteit (doeltreffendheid) heeft betrekking op de mate waarin het beoogde

beleidsdoel ook daadwerkelijk wordt bereikt. Efficiëntie heeft betrekking op de (maatschappelijke) kosten waartegen het beoogde resultaat wordt gehaald, deze dienen zo laag mogelijk te zijn. Legitimiteit maakt dat er voorwaarden worden gesteld aan de wijze waarop het beleid tot stand komt en de bijbehorende procesnormen. Globaal geldt: hoe urgenter het doel, des te eerder een sterk sturende rol. Niettemin, het doel heiligt niet de middelen, zo stelt de Raad. In het leefomgevingsbeleid weegt legitimiteit zwaarder dan effectiviteit en efficiëntie. Deze criteria vormen het meest voorkomende kader waarbinnen sturing door de overheid wordt afgewogen. In dit spanningsveld moeten door de overheid keuzes gemaakt worden over haar rol. De keuze voor een sturingswijze wordt daarnaast beïnvloed door de verwevenheid met de context en daarmee samenhangende complexiteit van een probleem.

Complexiteit

De afgelopen decennia is er in toenemende mate concentratie voor de aanwezigheid van complexiteit, dynamiek en onzekerheid in maatschappelijke processen en vraagstukken (De Roo 1999, Klijn e.a. 1998, Kickert 1991). De Roo (1999, 2004) beschouwt de mate van complexiteit van een vraagstuk als criterium bij de keuze van een sturingsstrategie²⁷. Vraagstukken kunnen worden ingedeeld naar mate van complexiteit (*figuur 3.6*).

Figuur 3.6
Relatiebereik waarop vraagstukken kunnen worden ingedeeld naar mate van complexiteit (De Roo 1999).



Een vraagstuk is complex als er sprake is van een groot aantal actoren met uiteenlopende belangen, interessen en behoeften, zonder dat er een dominante actor is die deze belangen, interessen en behoeften kan sturen. Zeer complexe situaties zijn dynamisch en worden gedomineerd door niet-lineaire processen. Deze vraagstukken hebben een grote mate van onzekerheid als gevolg van verwijderde oorzakelijkheid tussen delen, geheel en context van een vraagstuk. Bij eenvoudige vraagstukken ligt een standaardisatie van de aanpak meer voor de hand (De Roo en Voogd 2004).

Een differentiatie op basis van complexiteit laat zien dat het coördinatiemodel geschikt is voor eenvoudige vraagstukken. Dit model faalt bij zeer complexe vraagstukken, omdat hierin slecht met dynamiek en onzekerheid kan worden omgegaan. Zeer complexe vraagstukken zijn geschikt om op communicatieve wijze aan te pakken.

Martens (2004) benoemt institutionele complexiteit als belangrijkste factor voor beïnvloeding van een beleidsveld. De institutionele complexiteit wordt door Martens uiteengelegd in een aantal parameters, zoals het aantal actoren in een beleidsarena, hun onderlinge relaties, de distributie van macht en hulpbronnen, het niveau van regulatie en formalisering, het niveau van onafhankelijkheid, de besluitvormingscultuur en de verschillende referentiekaders.

²⁷ Uitgangspunt voor dit criterium is de complexiteitstheoretische visie. In deze visie wordt ervan uitgegaan dat letterlijk alles met alle samenhangt, maar dat de verbanden die deze samenhang bewerkstelligen verschillen in intentie en frequentie. De complexiteit van een systeem of proces kan omschreven worden als het aantal en de variëteit van zowel de elementen als de relaties (Emery en Trist 1965, Kickert 1991).

3.6 Slot

Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de provincie niet altijd (of minder) de hoofdrolspeler in het regionale omgevingsbeleid is. Op basis van kenmerken van de sturingsmodellen van Martens (2004) (*paragraaf 3.3*) zijn in dit hoofdstuk drie wijzen van sturing onderscheiden. Tussen de, in theorie, mogelijke verschijningsvormen van de provinciale rol kan onderscheid worden gemaakt tussen een meer hiërarchische opstelling, competitie binnen door de overheid gestelde kaders en een meer op interactie gerichte invulling.

Van hiërarchie is sprake als het zwaartepunt van sturing bij inhoudelijke kaders van het provinciaal beleid ligt. De provincie stelt in deze kaders de doelen die ze wil realiseren. Van interactieve sturing is sprake als het zwaartepunt meer op communicatie ligt. De provincie is nu medespeler in het netwerk, waarin door middel van communicatie met andere actoren, kaders en doelen worden geformuleerd. De prestatieafspraken (doelen) worden vervolgens binnen de gestelde kaders gerealiseerd. De Vromraad (1998) wijst er op dat toenemende invloed van andere partijen niet noodzakelijkerwijs een afname van invloed van de overheid betekent. Het betekent eerder een andere overheid.

De provincie zal zich bewust moeten zijn dat zij meerdere rollen kan vervullen in ruimtelijke planningprocessen. Uitgangspunt van sturing dient verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te zijn. Wanneer de regierol in de huidige provinciale praktijk als uitgangspunt dient, zal steeds de vraag moeten worden gesteld, of maatwerk en daarmee samenhangend andere vormen van sturing, wenselijk geacht wordt. In dit hoofdstuk is complexiteit van vraagstukken als criterium aangevoerd. In het praktisch kader (*deel B*) staat de vraag centraal op welke wijze de provincie Drenthe sturing geeft aan het omgevingsbeleid.

Deel B PRAKTISCH KADER

4 Drentse organisatie van omgevingsbeleid

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de provincie Drenthe haar omgevingsbeleid ingericht heeft. Deze invalshoek is verdeeld in twee delen. In het eerste deel (*paragraaf 4.2 en 4.3*) wordt gekeken welke rollen de provincie met beleidsinhoudelijke doelstellingen inneemt (*paragraaf 4.2*) en naar de rollen die de provincie heeft bij het nastreven van een hogere leefkwaliteit (*paragraaf 4.3*). Hiervoor wordt gekeken naar het provinciaal omgevingsplan (POP), Meerjarenontwikkelingsplannen (MOP) van programmameenten en ex ante evaluaties in het kader van ISV afspraken. De planvormen worden gekoppeld aan de provinciale sturingsmodellen die in het theoretische deel (*deel A*) uiteengezet zijn.

In het tweede deel van dit hoofdstuk (*paragraaf 4.4*) worden de interne organisatorische aspecten van omgevingsplanning tegen het licht gehouden. Hierbij gaat het in het bijzonder om de rol van de afdelingen Milieubeheer en Ruimte en Water. Voor het tweede deel van dit hoofdstuk wordt de provincie zelf als netwerk gezien.

4.2 Provincie in een coördinerende rol

De provincie neemt in de ruimtelijke ordening een belangrijke positie in als kruispunt tussen het rijks en gemeentelijk beleid. Deze rol wordt door de provincie Drenthe als een belangrijke motivatie gezien om naar meer samenhang in het fysieke omgevingsbeleid te willen streven.

Wat betreft de inhoud van het provinciaal omgevingsbeleid wordt in deze paragraaf een inventarisatie van speerpunten in de samenstellende delen van het provinciaal omgevingsbeleid gemaakt (*zie paragraaf 4.3*).

Het Provinciaal omgevingsplan (POP) is het belangrijkste instrument dat de provincie Drenthe ten behoeve van de coördinerende rol in omgevingsplanning ter beschikking staat. Vrijwel alle afdelingen van de provincie hebben met de ontwikkeling van het POP te maken. Dat maakt het een belangrijk plan voor integrale omgevingsplanning.

Medio jaren negentig is de provincie Drenthe, door afstemmingsproblemen tussen verschillende plannen, er toe overgegaan om de verschillende provinciale plannen gelijktijdig in procedure te brengen: Provinciaal Omgevingsplan²⁸. Het POP is één integraal plan ter vervanging van drie bestaande sectorale plannen. Oosterhof et al. (2000) zien het POP vooral als een middel om beleid en organisatie aan te passen aan complexere regelgeving, aan een complexer wordende samenleving en om de aanpak van complexe sectoroverschrijdende

²⁸ In 1999 is in de provincie Drenthe het eerste Provinciaal omgevingsplan van Nederland in werking getreden. Formeel treedt dit plan in de plaats van drie plannen als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (streekplan), artikel 7 van de Wet op de waterhuishouding (provinciaal waterhuishoudingsplan) en artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (provinciaal milieubeleidsplan) (Voogd 2001).

vraagstukken die spelen om de fysieke leefomgeving te versterken (*zie paragraaf 4.3*).

Met betrekking tot de integratie van omgevingsplanning vervult het POP meerdere functies. Het POP dient ter ondersteuning van de gebiedsgerichte aanpak. Hiervoor worden in het POP verschillende sectorale beleidslijnen met elkaar in verband gebracht. De plannen blijven doorgaans niet beperkt tot milieu, water en ruimte. Ook verkeer en vervoer, economische en sociale thema's worden geïncorporeerd (De Roo en Voogd 2004). In POP II is dan ook het Provinciaal verkeers- en vervoersplan geïntegreerd (provincie Drenthe 2004). Het POP II is, meer dan het POP I, een ontwikkelingskader en een basis voor uitvoeringsprogrammering en financiering (provincie Drenthe 2004). Voogd (2001) beschrijft verschillende functies die met het POP worden vervuld, namelijk:

- een ruimtelijk ontwikkelingsplan voor de regio;
- een toetsingskader voor gemeentelijk beleid;
- een integratiekader voor ruimtelijk relevante sectorbeleid, dat in de provincie op tal van terreinen wordt gevoerd en het rijks- en gemeentelijk beleid;

De strategische visie voor de fysieke leefomgeving van de provincie Drenthe staat verwoord in het Provinciaal Omgevingsplan II. De (kwaliteits)ambities uit het POP gelden als randvoorwaarden voor het beleid op lokaal niveau. Het POP II geeft de ontwikkelingen aan die de provincie belangrijk vindt voor de fysieke leefomgeving. Het plan is primair gericht op het regionaal schaalniveau (provincie Drenthe 2004).

Meer dan bij het eerste POP willen Gedeputeerde Staten van Drenthe met het huidige POP II een grotere verantwoordelijkheid bij gemeenten, waterschappen en burgers neerleggen. De provincie heeft in het POP II op een aantal punten de vrijheid vergroot in de wijze waarop provincie, gemeenten en waterschappen gezamenlijke doelen willen bereiken.

Het POP II van de provincie Drenthe is samengesteld uit verschillende onderdelen. Het visiedeel bevat de strategische hoofdlijnen en grondslagen van het omgevingsbeleid voor de periode tot circa 2030. Het toetsingsdeel kent, naast doelstellingen voor het omgevingsbeleid als geheel, een uitwerking naar stedelijk en landelijk gebied. Ook de functietoekenning, vooral van belang voor het ruimtelijk, water- en bodembeleid, vindt in dit deel plaats. In het laatste deel komt de doorwerking en inzet van instrumenten aan bod. Hierin is onder andere beschreven hoe de provincie voorkomende vraagstukken aanpakt.

Op basis van de inhoudelijke uitgangspunten uit het POP vervult de provincie een coördinerende rol in het omgevingsbeleid van haar grondgebied. Jaarlijks worden, gelijktijdig met de begrotingscyclus, provinciale uitvoeringsprogramma's vastgesteld. Het doel van deze programma's is het concretiseren van de integrale doelstellingen van het POP en sturing geven aan de uitvoering. In de uitvoeringsprogramma's wordt de onderlinge samenhang aangegeven²⁹.

²⁹ De uitvoeringsprogramma's kennen een eenduidige systematiek die in het POP is aangegeven. Een element van deze systematiek is dat per activiteit de rollen en verantwoordelijkheden van de provincie en de partners van de provincie beschreven zijn (provincie Drenthe 2004).

Doelstellingen voor milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit

De hoofddoelstelling van het Drentse omgevingsbeleid is gericht op het tot stand brengen van een evenwicht tussen enerzijds ontwikkeling en anderzijds handhaving en vergroting van de kwaliteiten van Drenthe. In het POP II wordt de wens uitgesproken dat de vraag naar kwaliteit meer centraal moet worden gesteld. De provincie wil met het POP de voorwaarden scheppen voor een ontwikkelingsgericht omgevingsbeleid en sturen op de kwaliteit van Drenthe als totaal. Sturing van kwaliteiten die cruciaal zijn voor Drenthe vindt plaats op basis van wettelijke taken, autonome bevoegdheden of bestuursprogramma's.

De provincie heeft de coördinerende rol in het POP concreet gemaakt aan de hand van zes kaderstellende uitgangspunten (grondslagen), namelijk: waterstromen, Drentse samenleving, fysieke infrastructuur, landschappelijke kwaliteit, zuinig ruimtegebruik en duurzame energiehuishouding. Hiermee zijn de uitgangspunten van het toekomstige beleid bepaald. De ontwikkelingsrichtingen voor stedelijk en landelijk gebied in het Drents omgevingsbeleid worden gekenmerkt door meer aandacht voor kwalitatieve aspecten van de leefomgeving, bundeling van geldstromen en minder verkokering tussen de beleidsterreinen.

Uit het POP valt op te maken dat de belasting van het milieu in Drenthe is toegespitst op de thema's verzuring, vermisting, verdroging en geluidhinder. De milieubelasting in Drenthe is in het algemeen gering. Er is daarom sprake van een betrekkelijk schoon milieu. Het provinciale milieubeleid heeft als algemene doelstelling een bijdrage te leveren aan de duurzame bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu van Drenthe. Met deze doelstelling en het kaderstellende uitgangspunt van zuinig ruimtegebruik zijn tevens de beoordelingscriteria voor een stap-3 procedure, zoals genoemd in de interimwet stad & milieubenadering vastgelegd in het provinciaal omgevingsbeleid.

Operationalisering van kwaliteit

Met betrekking tot de operationalisering van het begrip kwaliteit worden in het POP de begrippen Algemene Omgevingskwaliteit (AOK) en Bijzondere Omgevingskwaliteit (BOK) gebruikt. Met de AOK worden normen en kwaliteitsdoelen verwoord die provinciebreed gelden. Het gaat hier grotendeels om generieke normen die Europees en nationaal zijn vastgelegd. In een aantal gebieden geeft de provincie in het POP een kwaliteitsniveau aan dat hoger is dan de AOK. Dit hogere kwaliteitsniveau wordt aangegeven als bijzonder omgevingskwaliteit (BOK). De gebieden waarin sprake is van BOK vallen samen met zogenaamde milieubeschermingsgebieden. De AOK is niet samengevat in een tabel of paragraaf, maar is verspreid terug te vinden in het POP, vooral bij de beschrijving van functies en gebieden en bij de integrale zonering.

De provincie wordt vanuit de Wet Milieubeheer (Wm) verplicht om gebieden aan te duiden waarin de kwaliteit van het milieu of van één of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft. De gebieden die vallen onder de zogenaamde Habitat- en Vogelrichtlijnen liggen bijvoorbeeld in de milieubeschermingsgebieden. Bovendien verplicht de Wm de provincie om een verordening vast te stellen ter bescherming van het milieu; de Provinciale omgevingsverordening (POV) (provincie Drenthe 2006f).

De kwaliteit van de provincie Drenthe is verankerd in een aantal kenmerken. De kenmerken zijn samengevat in een tabel met gebiedskenmerken en in vijf kaarten. In de tabel worden voor 291 gebiedsdelen van Drenthe de kenmerken concreet gemaakt. Deze informatie vormt de basis voor de waardering van gebieden in termen van gebiedskwaliteit. Om tegemoet te komen aan een gebiedsgerichte aanpak is het landelijk gebied in de provincie Drenthe verdeeld in zes verschillende zones. Voor elke zone geldt een specifiek deel omgevingsbeleid.

De relevante beleidsaspecten worden per zone integraal gepresenteerd. Deze zonering speelt een belangrijke rol bij de afweging van belangen in een bepaald gebied.

Met betrekking tot stedelijke milieukwaliteit is in het POP ten doel gesteld dat er naar de realisatie van een optimale leefomgevingskwaliteit wordt gestreefd die voldoende recht doet aan het streven naar stedelijke economie. Vanzelfsprekend staan normen voor gezondheid en veiligheid niet ter discussie. De provincie Drenthe heeft voor elke stad een 'provinciale agenda' opgesteld. In deze agenda zet de provincie Drenthe op een rij wat zij voor de ontwikkelingen in Assen, Coevorden, Emmen, Hoogeveen en Meppel kan betekenen en wat zij wil bijdragen aan vernieuwing en verbetering op bepaalde gebieden. Deze steden behoren tot de twee economische kernzones van Drenthe³⁰. De agenda is gemaakt aan de hand van de Voorjaarsnota 2005 en sluit aan bij het POP II, het Kompas voor het Noorden en de Strategische agenda voor de noordelijke samenwerking. Provincie en steden hebben met elkaar afgesproken dat overleg op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau wordt gevoerd. De provincie heeft in dit overleg met de Drentse steden concrete afspraken gemaakt over een groot aantal belangrijke projecten. Het collegeprogramma 2003 - 2007 benadrukt een integrale aanpak van vraagstukken. Als instrument wordt in het POP reeds gesproken over een aanpak op de wijze van stad & milieu.

Vergunningverlening en handhaving

De provincie is bevoegd gezag voor de vergunningverlening op grond van de Wm, voorzover het gaat om inrichtingen die daartoe specifiek in een wettelijke regeling (het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Milieubeheer) zijn aangewezen³¹. Ten aanzien van deze taak is een beoordelingskader ten aanzien van milieu voor bedrijfsmatig verrichte activiteiten in het POP opgenomen. De doelstelling bij de vergunningverlening is het realiseren van een acceptabel niveau van milieubelasting vanwege vestiging, uitbreiding of wijziging van bedrijfsmatig verrichte activiteiten. In het beoordelingskader zijn afvalstoffen, luchtverontreiniging, geur, bodembescherming, nazorg van stortplaatsen, geluidhinder, externe veiligheid en energie als indicatoren opgenomen. De provincie voert met de bedrijven vooroverleg over aan te vragen vergunningen. De provincie heeft de verplichting om de vergunningverlening op een adequaat niveau uit te voeren. Dit betekent dat er voldoende menskracht beschikbaar moet zijn om de kwaliteit van het vergunningenbestand op peil te houden. Tevens speelt de provincie een belangrijke rol bij de uitvoering van de convenanten voor de doelgroep 'industrie'.

Het provinciaal handhavingsbeleid heeft tot doel het naleefgedrag van burgers, organisaties en bedrijven in de provincie Drenthe te vergroten. Het project uniforme en zichtbare handhaving is in 2000 gestart en heeft als doel uitvoering geven aan de interne afstemming van handhavingprocedures. Vergunningverlening en handhaving zijn zowel functioneel als fysiek gescheiden.

Integraal omgevingsplan

Planintegratie blijkt voor de provincie Drenthe één van de consequenties te zijn om samenwerking binnen en buiten het provinciaal apparaat te verbeteren, de coördinatie tussen partijen te vergroten, discussie op hang te brengen en

³⁰ In Noord – Drenthe (Groningen – Assen) met Assen, Roden/Leek, Groningen en Hoogezand en in Zuid – Drenthe (Zuid – Drentse Stedenband) met Meppel, Hoogeveen, Coevorden, Emmen, Hardenberg en Steenwijk. Voor beide netwerken bestaan regiovisies en bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

³¹ Het betreft hier vooral grote industriële bedrijven en bedrijven die afvalstoffen be- en verwerken (provincie Drenthe 2004).

interactie tussen partijen te bespoedigen. Planintegratie is een initiatief dat naast andere ontwikkelingen moet worden gezien die alle bedoeld zijn om vooral de communicatie tussen actoren, in het bijzonder binnen het provinciale apparaat zelf, te vergroten (*zie paragraaf 4.4*).

In het eerste deel van deze invalshoek mag geconcludeerd worden dat de provincie Drenthe het POP hanteert om haar integraal beleid voor de fysieke leefomgeving vorm te geven. Met het POP vervult de provincie zowel een coördinatieve rol als een meer op interactie gerichte rol.

In de praktijk wordt het POP vooral gebruikt om een coördinatieve rol te vervullen. Bovendien is de inhoudelijke kennis van het POP bij provinciale ambtenaren veelal toegespitst op onderdelen die voor een bepaalde sector van belang zijn. Een gemiste kans, aangezien het POP bij uitstek de mogelijkheid biedt om op de hoogte te geraken van andere sectorale ontwikkelingen.

Wat betreft de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en milieumambities zijn deze duidelijk verwoord in het POP. Desalniettemin zijn knelpunten op het gebied van milieu en ruimte in de provincie niet of nauwelijks aangegeven in het POP. Terecht kan de vraag worden gesteld of de provincie, nu en in de toekomst, een duidelijk overzicht heeft in welke mate gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en milieuknelpunten elkaar belemmeren. De mechaniek van de stad & milieubenadering (afweegbaar maken van het aspect milieu middels stapsgewijze aanpak) wordt vooral als één van de instrumenten besproken in het uitvoeringsgerichte deel van het POP. In deze studie wordt het standpunt ingenomen dat het mechaniek achter deze benadering vooral bij het visiedeel of de provinciale aanpak van vraagstukken moet worden besproken.

4.3 Provincie in een ondersteunende rol

In het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) wordt aangesloten bij het streven naar een goede saldokwaliteit van de leefomgeving. De verantwoordelijkheid voor het realiseren van deze kwaliteit wordt bij de gemeenten neergelegd. Het doel is om het milieubeleid beter te laten bijdragen aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. ISV past in de ontwikkelingen in het milieu- en omgevingsbeleid die in hoofdstuk 2 zijn beschreven. Hierin wordt een grotere beleidsverantwoordelijkheid voor lokale en regionale overheden gecombineerd met het werken aan een geïntegreerde leefomgevingskwaliteit (VROM et al. 2004).

Het ISV budget wordt gevormd door een bundeling van diverse budgetten. Het ministerie van VROM vult zo met andere ministeries de fysieke pijler³² van het GroteStedenbeleid (GSB). Gemeenten hebben het initiatief om van ISV-gelden gebruik te maken voor het revitaliseren van hun stad. Gemeenten moeten zelf ondermeer invulling geven aan de prestatievelden duurzaamheid en omgevingskwaliteit. Rechtstreekse en programmameenten geven in hun Meerjaren ontwikkelingsprogramma (MOP) aan welke wijken en projecten prioriteit krijgen. ISV voorziet in een geldstroom om de ambities te realiseren. De provincie als hogere overheid, kan in het bijzonder voor niet-rechtstreekse gemeenten³³ een sturende en richtinggevende rol vervullen. De enige

³² Het GroteStedenbeleid (GSB) bestaat uit een fysieke, een sociale en een economische pijler.

³³ De enige rechtstreekse gemeente in de provincie Drenthe is Emmen. De programma gemeenten zijn Assen, Coevorden, Hogeveen en Meppel. De projectgemeenten zijn Aa en Hunze, Borger Odoorn, De Wolden, Midden Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo,

rechtstreekse gemeente in de provincie Drenthe is Emmen. De programma-gemeenten zijn Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel. De projectgemeenten zijn Aa en Hunze, Borger - Odoorn, De Wolden, Midden - Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo, Westerveld.

Het bundelen van geldstromen met het ISV kan een belangrijke stimulans zijn voor het ontwikkelen van sectoroverstijgend beleid. De provincie is budgethouder voor de programma- en projectgemeenten. Programma gemeenten bepalen hun eigen ambities en prestaties en leggen deze vast in een MOP. De provincie verdeelt de middelen die het Rijk met het ISV beschikbaar stelt via de ISV verdelingsverordening over programma- en projectgemeenten.

Bij de bestudering van ambities, prestaties in de MOP's staat de milieu-inbreng, gevormd door het prestatieveld omgevingskwaliteit, centraal.

Doelmatigheid en doeltreffendheid ISV I

Na aanleiding van GS is onderzoek verricht naar de besteding van het ISV I budget (periode 2000 – 2004) (provincie Drenthe 2005b). Hierin wordt geconcludeerd dat het ambitieniveau in de programma's van Assen, Coevorden, Hoogeveen en Meppel hoog ligt. Geplande projecten op het gebied van herstructurering van woonwijken zijn het meest vergaand gerealiseerd (ongeveer 78%) terwijl projecten op het gebied van herstructurering van werkgebieden het minst vergaand gerealiseerd zijn (ongeveer 25%). Het is moeilijker een voormalig binnenstedelijk bedrijventerrein een nieuwe hoogwaardige ruimtelijke functie te geven dan bestaande woonwijken aan te passen. Bij voormalige bedrijventerreinen moet vaak naar nieuwe eigenaren worden gezocht voor exploitatie van voorzieningen in het betreffende gebied. Bovendien zijn er vaak risicovolle investeringen van marktpartijen noodzakelijk.

De rol van de provincie bij de realisatie van projecten van stedelijke vernieuwing is tweeledig. Enerzijds blijkt de provincie een ondersteunende rol te hebben gespeeld. Anderzijds heeft de provincie een stimulerende rol gehad in het proces. In het onderzoek wordt met betrekking tot de projectrealisatie geconstateerd dat een substantieel deel van het beschikbare budget door de gemeenten wordt besteed aan plankosten. Bovendien wordt geconstateerd dat er voor het opzetten van programma's en projecten sprake is van gebrek aan kennis. De provincie heeft slechts een beperkte bijdrage kunnen leveren aan het succes van vier onderzochte projecten van stedelijke vernieuwing. Als succesfactoren voor de provinciale rol worden genoemd: veel ondersteuning en stimulering en het aandragen van aanvullende financieringsbronnen. Bij de beoordeling van ISV II projecten wordt een zwaarder gewicht toegekend aan de projectrealisatie en de vermenigvuldigingsfactor van investeringen³⁴.

ISV II: beoordeling van de MOP's

Tijdens de fase van programma-uitvoering moet het provinciebestuur meer dan in de periode van ISV I aandacht besteden aan: bestuurlijk overleg, leren van elkaars ervaringen, zoeken naar 'best practices' van stedelijke vernieuwing. Er is een samenwerkende provincie nodig (bestuurlijke aandacht).

Het Rijk heeft in het beleidskader ISV II meer richting gegeven door doelstellingen en indicatoren voor de prestaties meer concreet aan te geven. GS beoordelen de MOP's voor de verdeling van het budget (periode 2005 – 2009) op vier punten, namelijk:

Westerveld. Alleen de rechtstreekse gemeente en programma gemeenten hebben een MOP opgesteld.

³⁴ Met 'vermenigvuldigingsfactor' (multiplier) wordt bedoeld dat investeringen uit het ISV budget vermenigvuldigd of verveelvoudigd worden door private investeringen. Hiermee wordt het budget voor stedelijke vernieuwingsprojecten vergroot.

- De sterkte – zwakteanalyse van de gemeente; deze analyse moet een integrale afweging bieden van kansen en bedreigingen.
- Bovenlokale afstemming tussen gemeenten.
- Prestaties op de output – doelstellingen; de prestaties die de gemeente eind 2009 geleverd heeft.
- Financiële paragraaf; relatie tussen financiële middelen en de beoogde resultaten.

GS toetsen het MOP als geheel en zij kijken naar de ambities van de gemeente bij de afzonderlijke prestaties. Voor de toetsing heeft de provincie een ‘format’ gemaakt waarin voor elke gemeente de vier genoemde aandachtspunten worden ingevuld. Het blijkt dat de MOP's heel verschillend zijn ingevuld. De gemeenten voeren in enige mate overleg met omliggende gemeenten zonder dat het tot concrete afspraken over bovenlokale afstemming komt.

De gemeenten Assen, Meppel, Hoogeveen en Coevorden hebben een integrale visie opgesteld. Op het gebied van omgevingskwaliteit en zorgvuldig ruimtegebruik heeft Assen concrete prestaties benoemd inclusief een planning met betrekking tot gebieden en projecten. Daarentegen heeft de gemeente Meppel omgevingskwaliteit voor openbare ruimte niet uitgewerkt als een apart punt. Omgevingskwaliteit is hier impliciet verwerkt in ambities en prestaties. Hierdoor wordt achteraf toetsen van verhoging van de omgevingskwaliteit moeilijk.

De MOP's van Assen, Meppel en Hoogeveen hebben veel vrije ruimte waardoor veel mogelijkheid tot schuiven is. Coevorden heeft twee gebieden met prioriteit benoemd. Er is weinig ruimte om te schuiven. De gemeente Coevorden is op het gebied van omgevingskwaliteit, gericht op inzet voor duurzame ontwikkelingen en vooral op het aspect energie. Concrete resultaten voor bijvoorbeeld geluidsanering zijn niet aangegeven. Bovendien is de ambitie zeer hoog en levert het ISV budget slechts een geringe bijdrage.

Uit evaluatie van de MOP's uit ISV I is gebleken dat prestaties achteraf slecht toetsbaar zijn, vanwege onduidelijke beschrijving van doelen. Bovendien is duidelijk geworden dat gemeenten een substantieel deel van het budget gebruiken voor de planvorming. De provincie voert voor ISV II strengere spelregels, met behulp van indicatoren die door het rijk zijn aangereikt, op basis van de resultaten.

4.4 Provinciale organisatie van omgevingsbeleid

In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gekeken naar de organisatiestructuur van het provinciaal apparaat (*zie figuur 1 bijlage IV*)³⁵. Het idee van een integraal plan voor de fysieke leefomgeving (POP, *zie paragraaf 4.2*) viel gelijk met een reorganisatie van provinciale diensten. In Drenthe werd vooral de ondoorzichtigheid van de eigen organisatie als een barrière gezien voor goed beleid. De organisatie werd dan ook platter gemaakt, waardoor de communicatie is verbeterd (Oosterhof et al. 2000). De op sectoren gerichte organisatie moest wijken voor een organisatie die georganiseerd was volgens productgroepen. De productgroepen vielen allemaal onder één en dezelfde directeur. De taken uit het

³⁵ Voor dit deel is onder andere gesproken met dhr. Kuiper, dhr. Kok (beide productgroep P&O), dhr. Eleveld, dhr. Eilander, mw. Vrieling (allen productgroep Milieubeheer), dhr. Munnik, dhr. Anema, mw. de Wit, dhr. Kuiper (allen productgroep Ruimte en Water), dhr. Kreling (programma Stad).

omgevingsbeleid zijn dientengevolge ondergebracht bij verschillende organisatorische eenheden.

Verdeling van taken en verantwoordelijkheden

In de Verordening Gedeputeerde Staten (GS) organisatie provincie Drenthe³⁶ (2003) is vastgelegd dat de ambtelijke organisatie, onder leiding van de directeur – secretaris, is ingedeeld in organisatorische eenheden die worden aangeduid als productgroepen en stafgroepen. De productgroepen zijn opgebouwd aan de hand van het product of productcluster dat door hen wordt geleverd. Wanneer er sprake is van een complex product en/of een gecompliceerd productieproces waarbij meer dan één productgroep betrokken is, kan een project ontstaan waarvoor een tijdelijke organisatie in het leven wordt geroepen, onder leiding van een projectleider. De stafgroepen zijn ter ondersteuning van het primaire proces.

GS stellen de taken van de productgroepen en stafgroepen vast. GS zijn verantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie. Ten opzichte van GS is de directeur – secretaris eindverantwoordelijk voor het functioneren van de ambtelijke organisatie.

Iedere productgroep wordt gestuurd door een hoofd. Het hoofd van de productgroep is verantwoordelijk voor het realiseren van door de bestuursorganen bepaalde doelstellingen en prestaties. Tevens is het hoofd van de stafgroep verantwoordelijk voor dienstverlening aan bestuursorganen en aan de product- en stafgroepen. Uitgangspunt voor de werkwijze van de staf- en productgroepen zijn een verantwoordelijkheid die laag in de organisatie ligt en een integrale managementstijl waardoor beleidscapaciteit vrijkomt voor complexe werkzaamheden³⁷ (provincie Drenthe 2006a). Hierbij is het Collegeprogramma richtinggevend voor de beleidsontwikkeling en uitvoering.

Tevens is in de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe (POV) (provincie Drenthe 2006f) een provinciale commissie voor het omgevingsbeleid aangesteld. De commissie (bestaande uit 15 personen) wordt vooraf door het provinciaal bestuur gehoord over maatregelen, plannen en verordeningen die van betekenis zijn voor het provinciaal omgevingsbeleid.

Productgroep Ruimte en Water

Alle productgroepen zijn verdeeld in teams. De dagelijkse inhoudelijke aansturing en afstemming binnen een team en tussen teams vindt plaats door teamcoördinatoren. De teams werken met een grote mate van zelfstandigheid aan doelen die vastgesteld zijn in de provinciale begroting. De doelen uit de begroting worden vertaald naar projecten en taken. Medewerkers werken aan deze taken en projecten op basis van een Individueel Werkplan (IWP).

Per 1 maart 2005 zijn de productgroepen Ruimte en Water en Verkeer en Vervoer onder een eenhoofdige leiding gebracht. Door integratie van deze productgroepen wordt getracht een sterkere rol te kunnen spelen op het speelveld van ruimtelijke ordening. Deze samenvoeging leidt gedeeltelijk tot een nieuwe werkwijze binnen de productgroep. Deze werkwijze wordt gekenmerkt door een flexibele inzet van medewerkers op basis van gezamenlijke doelen en functionaliteit (provincie Drenthe 2006a). De interne organisatie van de groep is hierop aangepast. Er zijn vijf teams gevormd, te weten Ruimtelijke Ordening,

³⁶ Gedeputeerde Staten zijn op grond van artikel 158 van de Provinciewet bevoegd een verordening vast te stellen voor de ambtelijke organisatie van de provincie. De verordening kan worden aangemerkt als een kaderregeling die de belangrijkste kenmerken van de ambtelijke organisatie regelt (provincie Drenthe 2003).

³⁷ Voor de gehele productgroep Ruimte en Water en Verkeer en Vervoer geldt dat de zwaardere beleidscapaciteit onder de maat is (provincie Drenthe 2006a).

Water, Bereikbaarheid en Planvorming (verkeer en vervoer), Verkeersveiligheid en Monitoring en GIS en Cartografie³⁸ (zie figuur II bijlage IV). Binnen Ruimte en Water en Verkeer en Vervoer is een strategisch beleidsoverleg gestart, dat vanuit de verschillende disciplines samenwerkt aan strategische opgaven. Voor werkzaamheden en ontwikkelingen die cluster- of teamoverstijgend zijn, worden project- en werkgroepen ingesteld.

Mede door toedoen van de invoering van een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro) (circa 2008) en een verbetering van prestaties met een stevigere verbinding tussen verschillende beleidsterreinen, wordt naar nieuwe manieren van werken gezocht voor de productgroep Ruimte en Water. De nieuwe Wro betekent een verschuiving in het proces van het achteraf toetsen van bestemmingsplannen naar voren (initiatiefase, projectontwikkeling). Naar aanleiding van deze toekomstige ontwikkeling gaan de plantoetsers vanaf 2006 aan de slag met een andere manier van werken. Een deel van de plantoetsers wordt in 2006 al ingezet voor integrale advisering en projectontwikkeling³⁹.

De missie van de productgroep Ruimte en Water is: 'zorgen voor een goede en duurzame inrichting van Drenthe'. Deze missie is uitgewerkt in een aantal strategische doelen die deze missie voor de komende jaren inhoudelijk vertalen. Meest in het oogspringend voor deze studie zijn de doelstellingen voor het voorkomen dan wel verminderen van milieubelasting, behoud en ontwikkeling van een evenwichtig en duurzaam milieu (basiskwaliteit) als levensvoorwaarde voor mens, dier en plant en het bevorderen van zuinig ruimtegebruik.

De rol van de productgroep Ruimte en Water heeft een facetmatig karakter, wat betekent dat alle relevante aspecten van omgevingsbeleid in de dagelijkse praktijk aan bod komen. Voor de medewerkers van deze productgroep betekent dat zij veelvuldig in contact staan met ambtenaren van sectorale beleidsvelden.

Productgroep Milieubeheer

De productgroep Milieubeheer bestaat uit het team Milieu en Energie en Bedrijf en Omgeving⁴⁰ (zie figuur III bijlage IV). De visie van de productgroep is gericht op 'een sleutelpositie binnen de provincie'. De productgroep werkt bewust aan meer draagvlak, zowel intern als extern, voor haar beleid. Hierbij wordt ingezet op een grotere interactie met collega's in de organisatie (horizontale coördinatie) en externe doelgroepen (externe coördinatie) evenals een andere werkwijze binnen de productgroep zelf (interne coördinatie).

Voor integrale advisering (horizontale coördinatie) binnen het provinciaal apparaat wordt vergunningverlening⁴¹ gekoppeld aan andere provinciale doelen. Met betrekking tot externe ontwikkelingen binnen en buiten het provinciaal apparaat op het gebied van milieubeheer speelt de productgroep een initiërende, stimulerende en enthousiasmerende rol. Deze interactie moet resulteren in een

³⁸ De productgroep Ruimte en Water heeft in 2006 een personeelsbestand van 50 personen (totale organisatie provincie 590 personen).

³⁹ In het kader van ontwikkelingsplanologie is er voor de medewerkers van de productgroep een opleidingsprogramma georganiseerd. Het opleidingsprogramma dient voor een impuls te zorgen binnen het team Ruimtelijke Ordening op het gebied van projectmatig werken en ontwikkelingsgericht denken.

⁴⁰ De productgroep Milieubeheer heeft in 2006 een personeelsbestand van 35 personen (totale organisatie provincie 590 personen).

⁴¹ Op jaarbasis gaat het om ongeveer 30 tot 40 vergunningen. Van de vergunningprojecten zijn er elk jaar meerdere die bestuurlijk en maatschappelijk gevoelig zijn.

groter bewustzijn van en kennis over duurzaamheid⁴² en meer integrale resultaten. Voor de externe integratie wordt gebruik gemaakt van het instrumentarium van andere beleidsterreinen om milieudoelen te realiseren. In het kader van verschuivingen van milieuproblematiek naar leefomgevingsvraagstukken (*zie hoofdstuk 2*) wordt in het bijzonder verbreed naar de beleidssectoren Ruimtelijke Ordening, Verkeer en Vervoer en Economie.

In 2006 is binnen de productgroep een omslag gemaakt van reactief naar proactief werken (interne coördinatie). Dit gebeurt door een herprioritering vanuit de invalshoeken gezondheid en leefomgevingskwaliteit. Vooralsnog ligt het accent op oriëntatie, gegevensverzameling en gegevensverstrekking en proactieve planvorming. De gewenste cultuur, zowel intern als extern, is het denken in kansen en niet in belemmeringen. Hierbij worden een proactieve werkwijze en een verbetering van overleffefficiëntie voorgestaan.

Van de vijf inhoudelijke thema's die voor deze productgroep hoge prioriteit hebben, past 'milieu en leefomgeving' bij de doelstelling van deze studie. Een goede leefomgevingskwaliteit wordt opgevat als een sleutelbegrip als het gaat over leefbaarheid en duurzaamheid.

Interne processen

Belangrijkste organisatorische probleem blijkt in de praktijk de afstemming van afzonderlijke beleidslijnen van productgroepen. De milieuambtenaren zijn van oorsprong sectoraal, vakinhoudelijk gericht en veel meer op normen gericht. Terwijl nu vooral afwegende en op integratie gerichte capaciteiten nodig zijn. Ruimtelijke ordenaars zijn meer op facetmatige aspecten en kwaliteiten van de fysieke leefomgeving gericht (VROM 2004c). Om tot een integrale planning te komen is meer nodig dan 'met elkaar om tafel' zitten. Tussen de productgroepen zijn cultuurverschillen te overbruggen, werkwijzen op elkaar af te stemmen, vaktermen te vertalen et cetera. Onderhandelingsruimte voor milieuaspecten, die bijvoorbeeld stad & milieu biedt, betekent dat milieu een gesprekspartner en medeontwerper kan worden. Hiervoor dient de productgroep Milieubeheer een omslag in het denken te maken. Terwijl de productgroep Milieubeheer, vanuit milieuaspecten, in het huidige planningproces negatief over een ruimtelijk vraagstuk kan beslissen ('nee'), zal dit in het toekomstige planningproces veranderen in 'nee, tenzij'.

Uit gesprekken met medewerkers van beide productgroepen blijkt dat lang niet altijd duidelijk is wat de beleidslijnen van andere teams en productgroepen zijn. Vooral bij de productgroep Ruimte en Water, waar in vergelijking met de productgroep Milieubeheer meer teams zijn, blijken medewerkers niet op de hoogte van de teams en bijbehorende beleidslijnen binnen de productgroep. Waar afzonderlijke beleidslijnen elkaar beïnvloeden, wordt de coördinatie van het afstemmingsproces door dit gebrek aan informatie, bemoeilijkt. Op het managementniveau wordt hierdoor veel van leidinggevenden gevraagd om te komen tot integraal beleid. Het resultaat van integraal beleid is in grote mate afhankelijk van enkele personen, namelijk de hoofden van de productgroepen, stafgroepen en de programma's Stad en Land. Het managementniveau is bij uitstek het niveau waarop sectoraal denken kan worden overstegen (VROM 2004c). Bij de afstemming tussen de productgroepen op managementniveau,

⁴² De productgroep Milieubeheer is naast verdediger van het milieubelang ook procesaanjager voor een duurzame kwaliteit. Dat wil zeggen dat er aandacht gevraagd wordt voor de 'triple P' (People, Planet, Profit) van een duurzame ontwikkeling. Om te zorgen dat alle aspecten worden betrokken zodat een zorgvuldige weging plaats vindt.

ondersteunt door de ontwikkeling van communicatieprocessen in de stafgroep Communicatie, kan de provincie Drenthe vooruitgang boeken.

In de huidige organisatie is de afstemming ad hoc⁴³. Het initiatief van projecten met medewerkers van de productgroepen Ruimte en Water en Milieubeheer ontstaan veelal op basis van wettelijke taken van de provincie (handhaving, vergunningverlening en toetsing bestemmingsplannen). Het is opvallend dat wanneer de provincie een (coördinerende) toetsende rol heeft (op wettelijke basis), meerdere productgroepen worden betrokken. Terwijl wanneer het gaat om initiatieven voor een meer informele, interactieve rol vaker vanuit één productgroep wordt gehandeld.

Organisatieontwikkeling

In de organisatie van de provincie Drenthe ruimschoots aandacht voor ontwikkeling. Hiervoor is bijvoorbeeld de stuurgroep Organisatieontwikkeling (OO) opgezet. De stuurgroep heeft het programma 'organisatie ontwikkeling' (programma O&O) in het leven geroepen om verkokering en het verlies van aandacht voor integraliteit te verbeteren (provincie Drenthe 2006d). Het programma is gericht op een andere manier van werken waarbij de begrippen integraliteit, samenwerking, externe gerichtheid en pro-activiteit centraal staan. Het doel van dit programma is verbetering aanbrengen aan de interne cultuur van het provinciale apparaat. Eén van de uitdagingen is, de groepering van de medewerkers in teams. Vanuit de teams kan gewerkt worden in dynamische werkverbanden. Het moet ondermeer leiden tot een organisatie die in staat is, om te schakelen van reactief en op procedures gericht handelen naar proactief en projectmatig werken, waarbij eerder zal worden gedacht in termen van kwaliteit, project en proces dan in termen van contouren, quota en normen.

Het valt te bezien of met het project Organisatieontwikkeling het gewenste resultaat wordt bereikt, aangezien hiervoor geconcludeerd is, dat vooral op het managementniveau een cultuuromslag moet plaatsvinden in het denken van sectorale of functionele oriëntatie naar een gebieds- of probleemgerichte oriëntatie.

4.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is besproken wat de inhoud van het Drents omgevingsbeleid met betrekking tot milieubeleid en ruimtelijke ordening is (POP), hoe gemeenten omgaan met kwalitatieve ambities en prestaties voor het milieubeleid (MOP's) en de organisatiestructuur van het provinciale apparaat.

Omgevingsplanning, met de gebiedsgerichte aanpak als werkwijze (*zie paragraaf 2.2*), vraagt om een bepaalde houding van de provincie. De Roo (2004) stelt dat om strategische afstemming en integratie, een gekantelde organisatie⁴⁴ en een extern georiënteerde bestuurlijke houding worden gevraagd. Bovendien dient een dergelijke planning mede tot stand te komen in samenspraak met diegenen die er ook de consequenties van ondervinden (De Roo 2004).

Zowel in het omgevingsbeleid als in de organisatiestructuur, is een gebiedsgerichte benadering aanwezig. Op het eerste deel van de vraag of er bereidheid is om samen op te trekken en de 'leefomgeving' centraal te stellen kan

⁴³ Bijkomend probleem is de portefeuille verdeling van gedeputeerden. In integrale planningprocessen is het mogelijk dat projecten in meerdere portefeuilles vallen. Onvolkomen bestuurlijke afstemming, kan leiden tot plotselinge koerswijzigingen of zelfs besluiteloosheid gedurende het planproces.

⁴⁴ Niet langer sectoraal, maar op projecten en op processen gericht (De Roo 2004).

bevestigend worden geantwoord. Met de inhoudelijke doelen van het omgevingsbeleid en de platte organisatiestructuur toont de provincie Drenthe haar bereidheid om te komen tot integraal omgevingsbeleid. Nochtans heeft integrale beleidsvoering van het POP, vooralsnog, de bestaande cultuurverschillen tussen sectoren in het interne netwerk niet weggenomen. In de dagelijkse praktijk wordt vooral vanuit een coördinatieve provinciale rol⁴⁵ (bijgestaan door een uitvoerig en gedetailleerd POP) vanuit sectorale doelstellingen bepaald hoe de Drentse omgeving er uit ziet. De provincie Drenthe is hierdoor veelal actief aan de 'achterkant' van het planningproces. De interactieve provinciale rol, waarin de provincie in gebiedsgerichte processen vooral een stimulerende taak aan de 'voorkant' van het planningproces heeft, komt weinig aan bod.

Er wordt met het programma Organisatieontwikkeling actief nagedacht over de positie van het middenbestuur. De provincie Drenthe staat op het punt om haar organisatie ingrijpend te vernieuwen: van een op sectoren toegesneden organisatie naar een op kwaliteit, thema's en projecten toegesneden taakorganisatie. Hiermee kan worden aangesloten bij de conclusie van De Roo (2004): *'beleid, organisatie en bureaucratie zullen hierin open moeten staan voor de complexe aard en de maatschappelijke en fysieke context van het vraagstuk. Met ander woorden; beleid en organisatie dienen zich te richten naar de heersende vraagstukken, en niet anders om'.*

⁴⁵ In meer algemene zin is de provincie Drenthe een plannend, toezichhoudend en coördinerend bestuursorgaan. Afspraken over de te realiseren doelen, beschikbaar stellen van middelen en het afrekenen op bereikte resultaten vormen het uitgangspunt voor de verhouding tussen provincie enerzijds en gemeenten anderzijds (provincie Drenthe 2004).

5 Omgevingsgerichte praktijk in Drenthe

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van twee praktijkvoorbeelden gekeken naar resultaten van de omgevingsgerichte praktijk in Drenthe. Het doel van deze voorbeelden is om te kijken hoe de provincie zich manifesteert in de praktijk van het omgevingsbeleid.

Bij bestudering van de praktijkvoorbeelden geldt het resultaat als maatstaf voor succes. De resultaten worden beoordeeld op basis van verbetering van de leefkwaliteit. Evenzeer wordt het proces bij de beoordeling meegenomen. Er wordt gekeken naar de vraag of alle belangen goed vertegenwoordigd zijn en tegen elkaar afgewogen vanuit maatschappelijk (democratisch) en individueel perspectief.

Als praktijkvoorbeelden worden in dit hoofdstuk het bestemmingsplan Coevorden centrum Bogasterrein met aangrenzende industrie (*paragraaf 5.2*), en de vergunningverlening aan een kaasfabriek in Hogeveen besproken⁴⁶ (*paragraaf 5.3*).

5.2 Een nieuwe bestemming voor het Bogasterrein

Het bestemmingsplan Bogasterrein⁴⁷ is een uitwerking van de structuurvisie Coevorden en het Wensbeeld centrum Coevorden. In de structuurvisie wordt onder meer nagestreefd dat het oude hart van Coevorden wordt versterkt. Het bestemmingsplan Bogasterrein voorziet in de herstructurering van een deel van de binnenstad van Coevorden. Het betreft het gebied rond de Bentheimerstraat, Oostersingelgebied en het Gasfabriekterrein. Het Bogasterrein wordt in het wensbeeld omschreven als een gebied dat zijn primaire winkelfunctie heeft verloren en dat in aanmerking komt voor transformatie in een bijzonder woongebied aan het water. Een groot deel van het gebied is gereserveerd voor woningbouw. Deels zijn dit bestaande woningen. Daarnaast worden ongeveer 200 nieuwe woningen in het plangebied gerealiseerd. Het plangebied ligt in binnenstedelijk gebied op relatief korte afstand van een aantal bedrijventerreinen. Hinder van wegverkeerslawaai en railverkeerslawaai leveren geen knelpunten voor de uitvoering. Nochtans vormen geur- en geluidhinder, veroorzaakt door industrie op het aangrenzende industrieterrein, knelpunten.

⁴⁶ Voor het praktijkvoorbeeld 'bestemmingsplan Bogasterrein' is gesproken met dhr. Gortmaker, dhr. Schrik (beide gemeente Coevorden), dhr. Saathof, dhr. Van der Wal (beide provincie Drenthe), dhr. Nauta (Smurfit Kappa Triton). Voor het praktijkvoorbeeld 'vergunningverlening DOC Kaas' is gesproken met dhr. Faber, dhr. de Groot (beide DOC kaas), dhr. Wijngaarden (gemeente Hogeveen), mw. Vrieling (provincie Drenthe). Zie bijlage II voor uitgebreide informatie.

⁴⁷ Coevorden is met zo'n 16.000 inwoners één van de kleinere steden van Drenthe. Met het uitgebreide voorzieningen niveau vervult de stad wel een belangrijke functie voor de regio. Om deze positie te behouden moet het centrum opgeknapt en versterkt worden (provincie Drenthe, Collegeprogramma 2003 – 2007). Met de planvorming rond het Bogasterrein is omstreeks 1990 gestart.

Geluidhinder

Ten zuidwesten van het plangebied is het industrieterrein Leeuwerikenveld gelegen. Voor de hierop gevestigde bedrijvigheid gelden afstandzones met betrekking tot geur, stof, geluid en gevaar. Voor ontwikkelingen binnen het plangebied is alleen de geluid- en geurzone van Smurfit Kappa Triton van belang. Een deel van het plangebied valt binnen het geluidzonegebied voor industrielawaai (contour ten behoeve van Smurfit Kappa Triton). Wat betreft geluid heeft Smurfit Kappa Triton een saneringsprogramma doorlopen, waarbij de geluidsbelasting op de gevels van de dichtstbijzijnde woningen teruggebracht is tot maximaal 55 dB(A). Voor woningen die binnen de zone tussen de 50 dB (A) contour en 55 dB(A) contour worden gebouwd, is door Gedeputeerde Staten op 8 augustus 2005 ontheffing verleend voor hogere grenswaarden op basis van de Wet geluidhinder. Geluidhinder vormt hiermee geen knelpunt meer voor de uitvoering van het bestemmingsplan.

Geuremissie

Door Smurfit Kappa Triton zijn inhoudelijk drie bedenkingen tegen het ontwerp bestemmingsplan ingediend⁴⁸. Er is volgens het bedrijf onvoldoende tegemoetgekomen aan de eerder ingediende zienswijze voor wat betreft het aspect geurhinder. Het ontbreekt, volgens het bedrijf, aan een integrale benadering van de milieuaspecten geur en geluid. Er wordt gevreesd voor ontevredenheid van toekomstige bewoners wat zal leiden tot hogere kosten voor het bedrijf.

Gezamenlijk hebben de gemeente, de provincie Drenthe en Smurfit Kappa Triton opdracht gegeven voor de uitvoering van een geuronderzoek om te kunnen beoordelen welke ontwikkelingen tussen de contouren voor woningbouw mogelijk zijn. Uit een door adviesbureau Witteveen+Bos (2006) uitgevoerd onderzoek is gebleken dat de huidige geuremissie van de relevante procesonderdelen ten opzichte van het geuronderzoek in 2003 gereduceerd⁴⁹ is met 77%. Met behulp van verspreidingsberekeningen zijn de geurcontouren van het bedrijf vergeleken met de grenzen van het plangebied. In het rapport wordt geconcludeerd dat er op dit moment geen hinder optreedt. Daarentegen wordt verwacht dat na de ontwikkeling van het Bogasterrein sprake is van hinder. Uitgangspunt van het Nederlandse geurbeleid is dat een acceptabel niveau⁵⁰ niet mag worden overschreden. Welke hinder acceptabel is, wordt door de provincie Drenthe, als bevoegd gezag voor de vergunningverlening van Smurfit Kappa Triton, bepaald. Als provinciaal uitgangspunt geldt hiervoor dat het bedrijf moet voldoen aan het realiseren van een acceptabele geurhindersituatie voor de bestaande woonbebouwing. Uitgangspunt van de provincie is dat het bedrijf een aantal maatregelen moet nemen.

Het onderzoek van Witteveen+Bos geeft aan dat voor nieuwe ontwikkelingen een grenswaarde van 4, een richtwaarde van 3 en een streefwaarde van 0

⁴⁸ Er waren nog twee bezwaarschriften met bedenkingen tegen vaststelling van het bestemmingsplan. Deze vallen buiten het bereik van deze studie.

⁴⁹ De reductie is het gevolg van maatregelen voor een verbeterde verversing van het proceswater. Hiermee is de concentratie van onder andere vetzuren in het proceswater verlaagd en wordt verwacht dat ook de emissie van geur hiermee is afgenomen (Witteveen+Bos 2006). Sinds deze maatregelen in werking zijn getreden, is het aantal klachten bij de gemeente afgenomen.

⁵⁰ Een acceptabel niveau voor de geurhinder wordt bepaald door de aard en de concentratie van de geur en de tijd die personen eraan worden blootgesteld (Witteveen+Bos 2006).

geureenheden/m³ moet worden aangehouden⁵¹. Het gehele plangebied ligt binnen de grenswaarde van 4 geureenheden/m³. Een deel van het gebied ligt ver boven de grenswaarde doordat het binnen de 11 geureenheden/m³ – contour valt. In het bijzonder voor dit deel van het plangebied levert de geuremissie problemen op. In overleg met de provincie Drenthe, Smurfit Kappa Triton en de gemeente Coevorden is besloten om niet de grens van het maximaal toelaatbare op te zoeken, maar een zekere buffer te creëren tussen het bedrijf en het Bogasterrein. Daarmee zijn vier oorspronkelijk geplande woningen (het dichtst bij het bedrijf gelegen) komen te vervallen⁵². De bestemming van dit gebied is gewijzigd van 'wonen' in 'centrumvoorzieningen'⁵³.

Proces

Een groot deel van de financiering (Kompasgelden) is afkomstig van het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN). Door termijnen die aan deze subsidieverlening zijn verbonden, staat het planproces onder tijdsdruk. Zonder Kompasgelden is uitvoering van het plan niet mogelijk.

Door de tijdsdruk ten behoeve van de Kompasgelden en de slechte bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeente Coevorden en Smurfit Kappa Triton, heeft de provincie in dit proces het initiatief genomen om in overleg te komen tot afspraken. Zonder bemiddeling was interactie tussen de gemeente en het bedrijf onmogelijk geweest. De provincie voert de regie vanuit drie competenties: vergunningverlening aan Smurfit Kappa Triton in het kader van de Wm, toetsing van het bestemmingsplan en (op tijd) indienen van de SNN subsidieaanvraag ten behoeve van Kompasgelden.

Voor begeleiding vanuit de provincie is een projectgroep gestart met twee medewerkers van zowel de productgroep Milieubeheer als Ruimte en Water.

Gedeputeerde Staten hebben in de vergadering van 11 juli 2006 besloten het bestemmingsplan Bogasterrein goed te keuren. Tot begin september ligt het goedkeuringsbesluit ter inzage. Het is mogelijk dat Smurfit Kappa Triton alsnog bezwaar maakt tegen het bestemmingsplan. Wanneer het tot een gerechtelijke procedure komt, is de kans groot dat het plan niet gerealiseerd wordt, door het missen van de Kompasgelden. Delen van het plan zullen dan niet uitgevoerd worden.

Indien het bedrijf alsnog bezwaar maakt, overweegt de gemeente om op basis van het bestaande bestemmingsplan alsnog de bestemming 'wonen' te geven aan het gebied dat binnen de geur- en geluidscontouren van Smurfit Kappa Triton valt.

Resultaat

Met het nieuwe bestemmingsplan is sprake van een kwaliteitsverbetering van het gebied aangezien een groot deel van de bestaande bebouwing wordt vervangen alsook een verbetering van de openbare ruimte. De huidige ruimtelijke kwaliteit van het gebied heeft een aantal knelpunten, zoals een versnipperde structuur met open ruimtes, grootschalige industriële panden, marginale winkelfunctie, onduidelijk begrensde wegen en vele parkeerplaatsen (gemeente Coevorden 2006). Daarentegen worden een aantal nieuwe woningen doelbewust tegen (en gedeeltelijk binnen) de geluid- en geurcontouren van nabijgelegen industrie

⁵¹ Alle hier genoemde waarden zijn berekend als 98 – percentiel.

⁵² Dit zijn de woningen waarvoor door GS ontheffing voor een hogere grenswaarde van geluidhinder was verleend.

⁵³ Overigens mag de gemeente op basis van het huidige bestemmingsplan woningen op deze locatie toestaan.

gerealiseerd. Toekomstige bewoners van dit gebied worden op geen enkele wijze gecompenseerd. Volgens de gemeente toont het onderzoek van Witteveen+Bos voldoende aan dat er sprake zal zijn van een acceptabel geur- en geluidhinderniveau.

Het dilemma waarmee het bestuur van de gemeente Coevorden worstelt, valt uiteen te zetten in twee hoofddoelen. Enerzijds veroorzaakt het bedrijf een verhoogde milieudruk (geluid- en geurhinder) aan de rand van het centrum. Bedrijfsverplaatsing van het bedrijf naar een industriegebied aan de rand van Coevorden is, met het oog op een verbetering van de omgevingskwaliteit in het centrum van Coevorden, het meest ideale scenario. Niettemin ontbreekt het de fabriek, door ongunstige marktontwikkelingen in de kartonindustrie, aan financiële armslag om een nieuwe fabriek te realiseren. Hierdoor is bedrijfsverplaatsing geen reële optie.

Anderzijds zorgt het bedrijf voor een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid (circa 100 werknemers) in Coevorden. De intentie van de gemeente Coevorden is gericht op behoud van deze werkgever in de gemeente. Bij bedrijfsverplaatsing is de kans groot dat het bedrijf uit Coevorden vertrekt om zich gezamenlijk met de nevenvestiging in Nieuweschans op een nieuwe locatie te vestigen.

De hiervoor beschreven tweestrijd draagt uiteindelijk bij aan politieke besluiteloosheid. De situatie ligt bestuurlijk / politiek gevoelig binnen het gemeentelijk apparaat. De gemeente heeft in haar planvorming geen (strategische en operationele) visie (ambities of doelen) ten aanzien van de activiteiten op het bedrijfsterrein. De huidige planvorming van de gemeente Coevorden is ad hoc en valt als een 'lappendeken' over het bedrijfsterrein heen. Voortdurend worden grenzen van milieunormen opgezocht. Stedelijke vernieuwing in dit gebied wordt (vooralsnog) gehinderd door de contouren van Smurfit Kappa Triton ten behoeve van milieukwaliteit.

5.3 Vergunningverlening DOC Kaas

Voor de vergunningverlening aan de zuivelfabriek Drents – Overijsselse Coöperatie (DOC) Kaas in Hoogeveen, is de provincie, in het kader van de Wet milieubeheer, bevoegd gezag. DOC Kaas heeft in 1994 een vergunning verkregen in het kader van de Wet milieubeheer voor de verwerking van melk tot kaas.

In 2000 heeft de zuivelfabriek een mondelinge toezegging gedaan om de huidige binnenstedelijke locatie aan de Alteveerstraat uiterlijk in 2008 te verlaten⁵⁴. Op grond van de mondelinge toezegging heeft de provincie, ondanks een verdrievoudiging van de productiecapaciteit, besloten de vergunning niet aan te passen op de verhoogde productiecapaciteit en af te zien van handhaving. De minister van VROM heeft op basis van de aangekondigde bedrijfsverplaatsing besloten het bedrijf te ontheffen van het treffen van bepaalde geluidsmaatregelen.

Om de aangekondigde bedrijfsverplaatsing binnen de gemeente mogelijk te maken hebben de gemeente en de provincie in 2001 het bestemmingsplan van een nieuw bedrijventerrein aan de rand van Hoogeveen (Buitenvaart) gewijzigd. Niettemin heeft DOC Kaas in mei 2004 laten weten ook ná 2008 kaas te willen produceren op de locatie Alteveerstraat. Op dat moment is de vergunningsprocedure gestart en heeft de minister van VROM haar

⁵⁴ Deze mondelinge toezegging van DOC Kaas voor bedrijfsverplaatsing is door de gemeente Hoogeveen niet schriftelijk vastgelegd.

besluitvormingstraject over geluidssanering hervat. Naar aanleiding van klachten van buurtbewoners, van het aangrenzende pand, over geluidsoverlast, is door de provincie tevens overgegaan tot handhaving. De geluidsoverlast vanwege vrachtwagenverkeer van en naar DOC Kaas heeft voornamelijk betrekking op de nachtelijke periode. Nadat uit geluidsmetingen is gebleken dat DOC Kaas niet voldoet aan de voorschriften van de vergunning uit 1994, heeft Gedeputeerde Staten in februari 2005 besloten om een last onder dwangsom op te leggen.

Om aan de geluidhindernormen te kunnen voldoen heeft DOC Kaas begin 2005 een milieuvergunningaanvraag ingediend waarin plaatsing van een geluidsscherm is opgenomen, gepositioneerd vlak voor de gevel van het aangrenzende pand. Zowel de gemeente, als verlener van een bouwvergunning, en de gehinderde bewoner heeft laten weten in beroep te zullen gaan tegen plaatsing van een scherm. Het verlenen van een milieuvergunning door de provincie, waarin uitgegaan wordt van de plaatsing van een geluidsscherm, is wettelijk toegestaan. Desondanks, gelet op de houding van de gemeente en de bewoner, is realisatie van een scherm onmogelijk. Het bedrijf zal andere maatregelen moeten nemen om aan de geluidsvoorschriften te kunnen voldoen.

Bedrijfsverplaatsing is uiteindelijk in het belang van de omwonenden, DOC Kaas, de gemeente Hoogeveen en de provincie Drenthe. Bedrijfsverplaatsing blijkt echter niet op korte of middellange termijn realiseerbaar. Meest voor de hand liggend is het terugdringen of beëindigen van transportbewegingen in de avond en nacht. Hierdoor zal de productiecapaciteit lager worden wat mogelijk gevolgen heeft voor de continuïteit van het bedrijf. Deze maatregel is voor DOC Kaas onacceptabel.

De provincie heeft in het voorjaar van 2005 DOC Kaas verzocht om op zoek te gaan naar een alternatief voor het scherm. Omdat met alternatieve maatregelen niet voldaan kan worden aan de geluidsnormen op de gevel van het aangrenzende pand, is afwijking van de milieunormen aan de orde. Voor een gedegen belangenafweging acht de provincie het van belang dat er afspraken worden gemaakt over de te treffen geluidsreducerende maatregelen die door alle partijen gedragen worden. Tevens is op verzoek van de gemeente aan het bedrijf gevraagd een uitspraak te doen over de termijn waarop volledige bedrijfsverplaatsing naar de Buitenvaart plaats zal vinden⁵⁵.

Convenant als oplossing

Voorgaande heeft er toe geleid dat de provincie een traject heeft gestart waarbij afspraken over de maatregelen en de termijn van bedrijfsverplaatsing worden vastgelegd in een door alle partijen (provincie Drenthe, DOC Kaas, gemeente Hoogeveen en relevante omwonenden) te ondertekenen convenant dat vervolgens de basis vormt voor een aangepaste milieuvergunning. Het convenantproces⁵⁶ lijkt volgens de productgroep Milieubeheer de beste oplossing voor dit probleem. Bovendien wordt met het convenant aangesloten bij de voorkeur die de provincie Drenthe in het POP II geeft om *'het uitvoeringsinstrument regelgeving achterwege te laten als hetzelfde doel/gedrag*

⁵⁵ DOC Kaas is gevestigd op drie locaties in Hoogeveen. Het productieproces vindt plaats op de binnenstedelijke locatie die in dit praktijkvoorbeeld centraal staat. Inmiddels heeft DOC Kaas één van de twee productielijnen op de nieuwe vestiging aan de Buitenvaart gerealiseerd. De overige vestiging betreft opslagruimte.

⁵⁶ Eén van de speerpunten in het bedrijfsplan van de productgroep Milieubeheer (provincie Drenthe 2006b).

even effectief met een ander instrument⁵⁷ kan worden gerealiseerd' (provincie Drenthe 2004).

Ten behoeve van het convenantproces is op verzoek van DOC Kaas de last onder dwangsom door GS ingetrokken in december 2005. De omwonende heeft zijn verzoek om handhaving ingetrokken door de overtuiging van de noodzaak om tot een convenant te komen.

Het convenant tussen de provincie, de gemeente Hoogeveen, DOC Kaas en de naast het pand wonende buurtbewoners is op 20 maart 2006 definitief ondertekend. De ondertekening van het convenant legt de basis voor een milieuvergunning die recht doet aan de belangen van DOC Kaas, provincie Drenthe, gemeente Hoogeveen en buurtbewoners. In het convenant wordt samengevat het volgende overeengekomen:

- DOC Kaas zal op uiterlijk 1 januari 2016 haar bedrijfsactiviteiten verplaatsen naar het nieuwe bedrijventerrein.
- Gemeente en provincie zullen zich inspannen de voor bedrijfsverplaatsing benodigde vergunningen, goedkeuring of andere toestemming te verlenen.
- De in het convenant genoemde maatregelen om de maximale geluidniveau's ten gevolge van vrachtwagenbewegingen op de aanpalende woning te reduceren worden opgenomen in een nieuwe milieuvergunningsaanvraag. Deze maatregelen resulteren in een in de aanvraag op te nemen piekniveau van 77 dB(A). Dit ligt boven de maximale geluidsnorm voor de nachtperiode.
- DOC Kaas zal de in het convenant opgenomen geluidsreducerende maatregelen én de door de Minister van VROM opgelegde maatregelen treffen conform de in het convenant opgenomen planning.
- Binnen vier weken na ondertekening van het convenant zal DOC Kaas een nieuwe milieuvergunningsaanvraag voor de periode tot 1 januari 2016 bij de provincie indienen.

Proces

Alle betrokken partijen spreken van een moeizaam proces. De zuivelfabriek is sinds 1997 actief met de aanvraag van een nieuwe milieuvergunning. In het bijzonder het proces tot vaststelling van de geluidsoverschrijding heeft bijgedragen aan een substantiële vertraging van het vergunningproces. Inmiddels bedragen de uitgaven aan onderzoeksbureaus en juristen tot 2006 circa een half miljoen euro.

Tevens investeert DOC Kaas in een duurzaam en milieuvriendelijk productieproces⁵⁸. Mede hierdoor vallen de kosten voor volledige bedrijfsverplaatsing hoger uit. Bovendien is de zuivelmarkt in 2000 ingestort door ongunstige exportcondities. De prijzen staan sindsdien onder druk. Deze redenen hebben DOC er toe doen besluiten om voor een gefaseerde aanpak van bedrijfsverplaatsing naar de Buitenvaart te kiezen. Hierdoor kon de termijn van bedrijfsverplaatsing voor 2008 niet gehaald worden.

De gemeente Hoogeveen heeft in dit proces een bemiddelende rol tussen de bewoner, DOC Kaas en de provincie Drenthe gehad. Het belang van de gemeente is voornamelijk gebaseerd op de werkgelegenheid (circa 100 arbeidsplaatsen) die de zuivelfabriek binnen de gemeente Hoogeveen biedt. Enkele belangrijke

⁵⁷ Zoals, voorlichting, overleg, subsidie/stimulering, voorbeeldprojecten, voorzieningen, convenanten, overeenkomsten en dergelijk.

⁵⁸ Zie website DOC Kaas: www.dockaas.nl.

werkgevers zijn de afgelopen jaren uit de gemeente Hoogeveen vertrokken. Dit is voor de gemeente een belangrijke reden om zich in te zetten voor behoud van DOC Kaas binnen de gemeentegrenzen⁵⁹. De activiteiten van DOC Kaas, nabij het centrum van Hoogeveen, passen niet in de gemeentelijke structuurvisie. Verplaatsing van DOC Kaas geeft de gemeente de mogelijkheid om een passende functie op het terrein aan de Alteveerstraat te realiseren. Met als resultaat een verbetering van de milieukwaliteit van de leefomgeving van het gebied.

In het convenantproces heeft de gemeente een essentiële rol gespeeld in de communicatie met de buurtbewoners. Het intrekken van het verzoek om handhaving en de overtuiging om tot een oplossing te komen was zonder de gemeente niet tot stand gekomen. Intrekken van de dwangsom heeft er toe geleid dat DOC Kaas bereid was om mee te werken aan het convenant.

Binnen het provinciaal apparaat is er in dit proces sprake van een spanningsveld tussen de productgroepen Handhaving en Milieubeheer (vergunningverlening). De sturingsambities van beide productgroepen zijn in dit proces niet overeenkomstig geweest. De productgroep Handhaving is meer gericht op de formele juridische aspecten van handhaving voor een nieuwe milieuvergunning. Haar doel is het realiseren van formele beleidsdoeleinden door gebruikmaking van de hiërarchische positie die de provincie bij de vergunningverlening en handhaving heeft. De productgroep Milieubeheer gaat inhoudelijk in op milieuaspecten van de vergunningsverlening die gericht zijn op een gezamenlijke probleemoplossing. Terwijl Milieubeheer bereid is om maatwerk te leveren voor de nieuwe milieuvergunning middels een interactief proces, beroept Handhaving zich op strikte naleving van generieke milieunormen⁶⁰ volgens het hiërarchische sturingsmodel. Deze houding zorgt voor onduidelijkheid bij de betrokken partijen. Het gebrek aan eenduidigheid over de provinciale ambities en de bijbehorende rol heeft de voortgang van het proces (zowel intern als extern) ernstig belemmerd.

Resultaat

Bij de keuze van de provincie voor een generieke of specifieke oplossing, is er met het convenant invulling gegeven aan een specifieke oplossing. Het convenant is het resultaat van het interactieproces tussen betrokken actoren waarin afspraken zijn gemaakt over procedures, maatregelen en het eindresultaat. Met het convenant is de basis gelegd voor een milieuvergunning die niet volledig voldoet aan de wet- en regelgeving. Niettemin geldt dit convenant als een gezamenlijke probleemoplossing die op interactieve wijze tot stand is gekomen. De belangen van de betrokken actoren zijn in onderling overleg afgewogen. Vanuit individueel perspectief zijn de actoren tevreden over het resultaat. De gemeente Hoogeveen en de buurtbewoners hebben duidelijkheid over de termijn waarop DOC Kaas verplaatst, zodat de planvorming met betrekking tot ontwikkeling van de huidige locatie doorgang kan vinden⁶¹. DOC Kaas is, vooralsnog, behouden voor de gemeente Hoogeveen.

Aan de wens van de buurtbewoners om op een andere wijze dan een geluidsschermd beschermd te worden tegen de geluidbelasting, ook al resulteren deze maatregelen in een geluidsbelasting die boven de geldende geluidsnormen

⁵⁹ De vrees van de gemeente voor het wegtrekken van DOC Kaas blijkt gebaseerd op onderzoek van de zuivelfabriek naar mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing naar Coevorden (Europapark) en Duitsland. Echter, deze vrees lijkt ongegrond aangezien DOC haar grondstoffen betreft uit de omgeving van Hoogeveen.

⁶⁰ In dit voorbeeld concreet gemaakt door het opleggen en vasthouden aan een dwangsom voor het niet naleven van de milieunormen.

⁶¹ Het convenant biedt geen 'harde' garantie dat DOC Kaas per 1 januari 2016 verplaatst is.

ligt, is eveneens tegemoet gekomen. Als belangrijkste maatregel geldt de verplaatsing van de in- en uitrit voor vrachtwagens naar DOC Kaas. Hinder ter hoogte van de slaapvertrekken van de buurtbewoners wordt daarmee beëindigd. Het piekniveau blijft echter boven het niveau waar op basis van de regelgeving vergund dient te worden. Het hiervoor beschreven positieve effect en de instemming van de buurtbewoners maken de hogere piekwaarde voor de nachtperiode verdedigbaar.

DOC Kaas heeft zicht op de benodigde milieuvergunning waarmee de door haar gewenste productiecapaciteit gerealiseerd kan worden. Tevens is er duidelijkheid over de intentie van de overheden met betrekking tot de voor bedrijfsverplaatsing benodigde vergunningen.

Tenslotte wordt met het convenant aan de doelstelling van de provincie tegemoet gekomen om zo spoedig mogelijk een toereikende en handhaafbare milieuvergunning af te kunnen geven, die het bedrijf onder andere verplicht om geluidsreducerende maatregelen te treffen. De provincie heeft inmiddels een ontwerp milieuvergunning voorbereid (augustus 2006).

Het belang van andere omwonenden is niet in het convenant meegenomen. Uit onderzoek naar geluidhinder van DOC Kaas is gebleken dat ook de bewoners aan de achterzijde met een hoge gevelbelasting te maken hebben. Om bezwaren tegen de milieuaanvraag te voorkomen was het verstandig geweest deze woningen van extra geluidsisolatie te voorzien. Wanneer bezwaarschriften tegen de milieuaanvraag in worden gediend, valt te bezien of het convenant bij de gerechtelijke macht stand houdt.

Vanuit maatschappelijk perspectief is er ten tijde van de tijdelijke vergunning (tot 1 januari 2016) nauwelijks sprake van een substantiële verbetering van de omgevingskwaliteit. De geluidhinder wordt (vooral 's nachts) beperkt, desondanks blijft er sprake van overschrijding van de geluidsnormen. Desalniettemin mag redelijkerwijs, mede gelet op de gefaseerde aanpak van DOC Kaas, verwacht worden dat de bedrijfsverplaatsing in 2016 een feit is. Vanaf dat moment is er sprake van een verbetering van de omgevingskwaliteit. Het convenant is voorsnog een succesvol resultaat, hoewel het geen 'harde' garanties biedt.

5.4 Provinciale sturing in de praktijk

De praktijkvoorbeelden die in dit hoofdstuk zijn bestudeerd zijn onderling slecht vergelijkbaar. Beide voorbeelden kunnen niet zo maar als dé koers van de provincie van de provincie gezien worden. Met de voorbeelden wordt wel duidelijk hoe het provinciale apparaat omgaat met vraagstukken op het gebied van ruimtelijke ordening en milieubeheer. Om de voorgaande reden kunnen aan deze voorbeelden geen vergaande conclusies worden verbonden.

Hoewel de voorbeelden onderling slecht vergelijkbaar zijn, kan een koppeling worden gemaakt met de sturingsmodellen uit deel A worden gemaakt.

In hoofdstuk drie is de complexiteit van een vraagstuk aangehaald als criterium bij de keuze van een sturingsstrategie. Hierin geldt een vraagstuk als complex indien sprake is van een groot aantal actoren met uiteenlopende belangen, interessen en behoeften zonder een dominant sturende actor. Deze vraagstukken hebben een grote mate van onzekerheid. Hierbij past een interactieve sturingswijze. Bij eenvoudige vraagstukken ligt een standaardisatie van de aanpak meer voor de hand. Het coördinatiemodel is meer geschikt bij eenvoudige vraagstukken.

Bestemmingsplan Bogasterrein

In het voorbeeld over het bestemmingsplan Bogasterrein komt provinciale sturing het meest overeen met kenmerken van het hiërarchisch model. De relaties tussen provincie, gemeente en Smurfit Kappa Triton hebben een hiërarchisch karakter. Sturing vindt plaats op basis van realisatie van beleidsdoelstellingen uit het POP en het wettelijk kader ten aanzien van milieunormen. Desondanks is er geen overeenstemming over de informatie over de gevolgen van geur- en geluidhinder in de toekomstige situatie. De beschikbare onderzoeksgegevens worden door betrokken actoren verschillend geïnterpreteerd.

Ondanks een beperkt aantal actoren is er sprake van uiteenlopende belangen. Hierdoor is het vraagstuk complex. Bij alle actoren heerst onzekerheid over de uiteindelijke uitkomsten van het planningproces. Ten aanzien van provinciale sturing op basis van het criterium complexiteit, is het interactieve sturingsmodel een geschikte aanpak voor dit vraagstuk.

Vergunningverlening DOC Kaas

Het voorbeeld over vergunningverlening aan DOC Kaas komt provinciale sturing overeen met kenmerken van het interactieve model. Door overleg proberen de betrokken actoren te komen tot afspraken over de procedures en het eindresultaat. Ogenscheinlijk lijkt in dit voorbeeld sprake te zijn van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. Niettemin geldt voor de vergunningverlening aan DOC Kaas een wettelijk kader. Hierdoor is provinciale sturing volgens het hiërarchisch model legitiem. Desondanks heeft de provincie hiervan afgezien. Uiteindelijk zijn de resultaten van het interactief proces vastgelegd in een convenant. Met dit convenant worden geen 'harde' garanties geboden die voor de rechter afdwingbaar zijn. Hierdoor ontstaan de kans dat de provincie binnen nu en enkele jaren alsnog gaat handhaven.

Aangezien voor dit vraagstuk een wettelijk kader bestaat, kan de complexiteit van dit vraagstuk in eerste instantie worden gekenmerkt als eenvoudig. Er zijn weinig actoren betrokken bij het proces over de vergunningverlening: DOC Kaas, provincie, gemeente en een bewoner. Behalve dat de belangen groot zijn voor verlening van de vergunning, is nauwelijks sprake van verschillende belangen. Het voorlopige resultaat is vooral een compromis. Terwijl de provincie, vanuit een wettelijk kader, haar hiërarchische rol sterk had kunnen benutten om tot handhaving over te gaan.

5.5 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten en processen van twee Drentse praktijkvoorbeelden bestudeerd. In beide voorbeelden is, in meer of mindere mate, sprake van gebiedsgerichte oplossingen.

In het voorbeeld over het bestemmingsplan Bogasterrein verleent de provincie goedkeuring voor een hogere geluidsbelasting. Desondanks worden dezelfde woningen later uit het plan geschrapt om knelpunten ten aanzien van geurbelasting in de toekomst te voorkomen. Wat betreft de toekomst heeft de gemeente Coevorden geen opvatting op de bestemming van het huidige terrein van Smurfit Kappa Triton. De huidige situatie, waarin industrie zich dicht bij het centrum van Coevorden bevindt en de gemeente Coevorden in haar planvorming 'tot de milieunormen vol bouwt', levert geen optimale omgevingskwaliteit op. De provincie kan, net als in het proces tot dusverre, het initiatief nemen om in gesprek te gaan met Smurfit Kappa Triton en de gemeente Coevorden (zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau).

Het voorbeeld over vergunningverlening aan DOC Kaas is het meest aansprekend. In dit voorbeeld worden uiteindelijk afspraken gemaakt over (tijdelijke) afwijking van generieke normen en bedrijfsverplaatsing. Het besluit om een convenant te sluiten, heeft intern de nodige voeten in aarde gehad. Desondanks verschuift, met de ondertekening van het convenant als tastbaar resultaat, de rol van de provincie in dit voorbeeld van het coördinatiemodel (hiërarchisch) naar een meer interactieve vorm (totstandkoming van een gezamenlijke probleemoplossing).

6 Handvatten voor de provinciale rol

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is ingegaan op de opkomst van kwalitatieve maatstaven in omgevingsbeleid. Hierin werd geconcludeerd dat optimale leefomgevingskwaliteit een begrip is dat zich niet eenvoudig laat operationaliseren. Niettemin staan zowel de provincie als partijen op lokaal niveau, talrijke methoden en handreikingen ter beschikking voor operationalisering van kwaliteitsambities. Kern van deze methoden en handreikingen is vooral een gestructureerde inbreng van milieukwaliteit in ruimtelijke processen. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal welke handvatten de provincie kan gebruiken voor haar rol in gebiedsgerichte planningprocessen, waarmee uiteindelijk een hogere leefkwaliteit wordt nagestreefd⁶². Daarvoor wordt ingegaan op methoden en handreikingen die gericht zijn op het opstellen en de afweging van ambities voor de milieukwaliteit in een gebied. De methoden en handreikingen bieden handvatten voor de provinciale rol in gebiedsgerichte planningprocessen op lokaal en regionaal schaalniveau.

In hoofdstuk 2 en 3 is opgemerkt dat verschuivingen in het milieubeleid en het denken over overheidshandelen resulteren in een omslag van de provinciale rol: van reactief toetsend naar proactief stimulerend (*zie hoofdstuk 3 respectievelijk het coördinatie en interactief sturingsmodel*). In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat van interactieve sturing sprake is als het zwaartepunt meer op communicatie ligt. De provincie is dan medespeler in het netwerk, waarin door middel van communicatie met andere actoren, kaders en doelen worden geformuleerd. De methoden en handreikingen die in dit hoofdstuk aan bod zullen komen, zijn op interactie gericht. Daarmee wordt dit hoofdstuk toegespitst op handvatten voor interactieve sturing.

Een planningproces kan verdeeld worden in verschillende fasen. Afhankelijk van de fase in het planningproces zijn methoden en handreikingen toepasbaar⁶³. In de handreiking 'Stad & Milieubenadering' (IPO, VNG, VROM 2005) wordt een aantal fasen in het planningproces onderscheiden: voorbereidingsfase (initiatiefase), definitiefase (programma), ontwerpfase, besluitvorming en uitvoering⁶⁴. Ten behoeve van een koppeling van methoden en handreikingen wordt deze indeling in dit hoofdstuk gehanteerd. Hierbij wordt vooral ingegaan op handvatten voor de eerste drie fasen⁶⁵ van het planproces. In deze fasen gaat het vooral om voorbereidende activiteiten.

Met dit hoofdstuk wordt allerm minst getracht uitputtend te zijn. Er bestaat geen standaard werkwijze in gebiedsgerichte planningprocessen. Sterker nog; met een gebiedsgerichte aanpak is sprake van maatwerk en dus een unieke aanpak (*zie hoofdstuk 2*). De werkwijze hangt uiteindelijk af van de specifieke situatie in een

⁶² Met dit uitgangspunt is er een gesprek gevoerd met dhr. Hanegraaf van het projectbureau MILO (VNG).

⁶³ Hoewel de methoden en handreikingen in meerdere fasen van het planningproces inzetbaar zijn, wordt in dit hoofdstuk per fase gekeken naar aanknopingspunten voor de provinciale rol.

⁶⁴ Een identieke indeling wordt in de handreiking 'Milieukwaliteit in de leefomgeving' (MILO) gehanteerd (VROM et al. 2004).

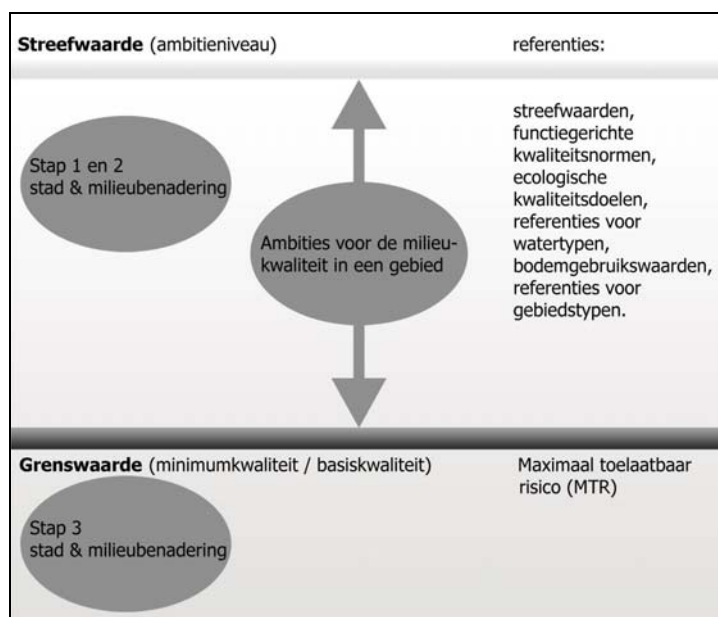
⁶⁵ Niettemin worden de besluitvormings- en uitvoeringfase in bijlage I besproken.

gebied. De specifieke situatie wordt bijvoorbeeld bepaald door de functies, potenties en fysieke omstandigheden van een gebied. Evengoed is er als gevolg hiervan niet één algemeen antwoord op de vraag wat een goede milieu- en leefomgevingskwaliteit is.

Daarnaast zijn de fasen van het planproces niet altijd scherp af te bakenen. Bovendien verschilt het detailniveau binnen de stappen van een planproces per project. Het detailniveau zal grotendeels afhangen van tijd, capaciteit en noodzaak. Om voorgaande redenen wordt met dit hoofdstuk beoogd om handvatten te bieden voor de provinciale rol in het planproces⁶⁶. Alvorens naar concrete handvatten voor de provinciale rol wordt gekeken, wordt in de volgende paragraaf de samenhang tussen verschillende milieuambities kort behandeld.

6.2 Milieukwaliteit en normstelling

In de praktijk wordt met verschillende uitspraken invulling gegeven aan milieuambities. In de vorige paragraaf is als doel van het planproces een 'hogere leefomgevingskwaliteit' genoemd. In figuur 6.1 wordt een overzicht gegeven van verschillende begrippen voor (milieu)ambitieniveau's. Daarnaast zijn de stappen van de stad & milieubenadering in het figuur weergegeven. Een 'hogere leefomgevingskwaliteit' richt zich op het bepalen van een ambitieniveau voor (milieu)kwaliteit dat beter is dan de grenswaarde (minimumkwaliteit/basiskwaliteit). Met grenswaarden worden landelijk vastgelegde (milieu)normen bedoeld die overal gehaald moeten worden. Om referenties en ambities vast te stellen is een reeks aan maatstaven beschikbaar.



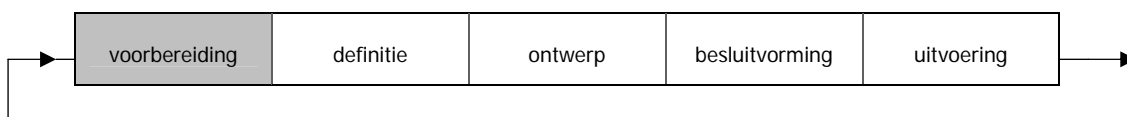
Figuur 6.1
Milieuambitie-niveau's, figuur 1 uit de handreiking MILO (VROM, IPO, VNG, UvW 2004), figuur 9 uit de handreiking Stad & Milieubenadering (IPO, VNG, VROM 2005)

⁶⁶ Dit hoofdstuk geeft niet meer dan een beeld van wat er komt kijken bij gebiedsgerichte projecten. Tevens wordt met dit hoofdstuk een doorkijk naar de provinciale omgang met concrete stad & milieuprojecten geboden.

6.3 Voorbereiding integraal gebiedsgericht traject

De eerste fase van een gebiedsgericht planproces is gericht op de informatieverzameling en verkenning van het vraagstuk (probleemanalyse). De verkenning is gericht op een afweging om een integraal gebiedsgericht traject in te gaan. Deze afweging kan ondermeer worden gemaakt met behulp van een scan naar de noodzaak en kansen en een inventarisatie van relevante partijen voor het te ontwikkelen plan⁶⁷. Het resultaat van de voorbereidingsfase is een advies over de noodzaak en reikwijdte van een integrale milieu-inbreng. Er ontstaat in deze fase een concreet beeld van de actuele situatie in het gebied. Op bestuurlijk niveau kan een keuze gemaakt worden om wel of niet door te gaan met het project. In de handreiking 'Milieukwaliteit in de leefomgeving' (VROM et al. 2004) worden zes belangrijke acties in de eerste fase van het planproces beschreven: inhoudelijke inventarisatie, inventarisatie van de te betrekken partijen, raming van de benodigde capaciteit, beschrijving van de milieukwaliteit, inventarisatie van de kansrijke milieuthema's en bedreigingen, milieudoelstellingen en uitgangspunten.

De provincie kan in deze fase een initiërende rol vervullen, door alle relevante partijen te betrekken bij het planvormingsproces waardoor de ambtelijke en bestuurlijke besluitvorming gestroomlijnd wordt. Hiervoor kunnen door de provincie verschillende communicatiemiddelen in het planproces worden ingebracht, zoals: informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, pers en publiciteit, huiskamer-bijeenkomsten, creatieve sessies, werkgroepen, beeldend materiaal (folder, nieuwsbrief, internet), informeel overleg en voortgangsrapportages⁶⁸ (SGB 2001). Tevens kan de provincie de gemeente in de voorbereidingsfase voorzien in basisinformatie ten behoeve van een scan. Duidelijke grafieken en kaarten kunnen snel inzicht geven. Het delen van kennis en informatie is belangrijk in een gebiedsgericht project. Meedenken en meebeslissen draagt bij aan de totstandkoming van een gezamenlijke probleemoplossing (SGB 2001).



Figuur 6.2
Vorbereidingsfase
in het
planningproces.

Indien besloten wordt om een integraal gebiedsgericht traject in te gaan, kan bijvoorbeeld een notitie met uitgangspunten of een projectplan worden opgesteld⁶⁹ (zie bijlage IV 'Projectplan') (IPO, VNG, VROM 2005). Het beeld van de voorbereidingsfase dient hierna als uitgangspunt in de definitiefase.

Handvatten in de voorbereidingsfase

Methoden en handreikingen hebben veelal een eigen werkwijze. De Roo en Visser (2004) maken in het rapport 'Slimme methoden voor milieu en ruimte' onderscheid tussen methoden die meer oplossingsgericht zijn en methoden die procesgericht zijn. Bij de eerste categorie methoden (LOGO, MILO, MIRUP) gaat

⁶⁷ In de handreiking Stad & Milieubenadering worden concrete onderdelen van een scan benoemt, namelijk: aanleiding, milieusituatie, initiatief, mogelijke gevolgen en conclusie (IPO, VNG, VROM 2005). Zie bijlage IV 'Scan' voor onderdelen van een scan.

⁶⁸ De handreiking 'Gebiedsgericht beleid' (2001), opgesteld door de stuurgroep Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), biedt een overzicht met activiteiten voor communicatie en interactie tussen gebiedspartijen. Een volledig overzicht met activiteiten per planfase is opgenomen in bijlage IV (zie 'Communicatie').

⁶⁹ Het formele begin van een gebiedsgericht project kan gemarkeerd worden door de bestuurlijke ondertekening van een startnotitie (IPO, VNG, VROM 2005).

het om methoden die actief gebruikt kunnen worden om oplossingen voor het vraagstuk te creëren. De procesmatige methoden hebben tot doel de integratie tussen verschillende beleidssectoren te bevorderen. In de voorbereidingsfase van het planningproces zijn vooral methoden inzetbaar die een vroegtijdig gestructureerde inbreng van milieukwaliteit in het planningproces tot doel hebben (De Roo en Visser 2004).

In het vervolg van deze paragraaf wordt met een aantal methoden een gedifferentieerd beeld van mogelijkheden in deze planfase gegeven. De methoden en handreikingen worden geanalyseerd aan de hand van drie onderdelen: achtergrond van de methode, totstandkoming en gebruiksmogelijkheden voor de provinciale rol. Deze opbouw wordt eveneens gehanteerd bij de beschouwing van methoden in de definitie- en ontwerpfase (zie paragraaf 6.4). Uiteindelijk is de keuze voor een organisatie om een methode volgens bepaalde uitgangspunten vorm te geven afhankelijk van verschillende factoren (zie paragraaf 6.1). Achtereenvolgens zullen de Matrix ruimtelijke kwaliteit, Milieuatlas en handreiking LOGO aan bod komen.

Matrix ruimtelijke kwaliteit

Wat is Matrix ruimtelijke kwaliteit?

Deze methode heeft als doel het bereiken van een gemeenschappelijk beeld van de gewenste kwaliteit van een gebied in de voorbereidingsfase. De matrix geeft inzicht in ideeën, wensen, eisen en taalgebruik over de kwaliteit van het plangebied. Daardoor ontstaat een gemeenschappelijk beeld van de gewenste kwaliteit.

Hoe komt het tot stand?

De matrix is enerzijds opgebouwd uit kwaliteitscriteria voor zowel sociale, economische en fysieke aspecten van de leefomgeving. Anderzijds kunnen in de matrix gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde worden opgenomen. Het gemeenschappelijk beeld komt door een open proces (bijvoorbeeld in workshops) tot stand. Aan dit proces wordt deelgenomen door bijvoorbeeld verschillende deskundigen, ambtenaren, bestuurders en bewoners. De matrix geeft structuur aan de discussie. Deelnemende partijen hebben, zowel met beeldvormend als tekstueel materiaal, geheel de eigen hand in het invullen van een kwaliteitsbeeld. Deelnemende partijen delen op deze manier hun kennis met anderen. De matrix brengt bovendien tegenstellingen tussen verschillende betrokkenen aan het licht. Uiteindelijk ontstaat een integraal kwaliteitsbeeld dat wordt gekoppeld aan de matrix. Vervolgens kan het kwaliteitsbeeld gekoppeld worden aan ambities op verschillende aspecten van de leefomgeving (VROM 2005a).

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

Deze methode is geschikt in de voorbereidingsfase, doordat er een inventarisatie van de huidige kwaliteit wordt gemaakt. De methode is speciaal ontwikkeld om concrete beelden neer te zetten over de kwaliteit van een gebied en kan bijvoorbeeld gebruikt worden om workshops te organiseren voor betrokken actoren. Daarnaast is het een communicatief instrument: aangezien de matrix gezamenlijk wordt ingevuld, zorgt het er voor dat partijen dezelfde taal spreken en elkaar begrijpen (VROM 2005a).

Milieuatlas

Wat is een Milieuatlas?

In een milieuatlas worden de actuele milieusituatie inzichtelijk gemaakt. De milieuatlas is ontwikkeld ter ondersteuning van integrale beleidsvorming, interne en externe communicatie en milieumonitoring (gemeente Deventer 2003, De Roo en Visser 2004). Aan de hand van een milieuatlas kunnen, afhankelijk van de

geografische ligging, kwaliteitsdoelstellingen (leefkwaliteit) ten behoeve van de milieukwaliteit worden aangegeven. Alle milieu-informatie uit de milieuvisie en het milieubeleidsprogramma wordt ruimtelijk weergegeven met behulp van kaartmateriaal⁷⁰. Hierdoor kunnen milieuthema's vanaf het begin af aan bij ruimtelijke planprocessen worden meegenomen.

De gemeente Deventer heeft een concrete uitwerking van een milieuatlas ontwikkeld en opgenomen in haar milieubeleidsplan 2003 – 2008 (gemeente Deventer 2003).

Hoe komt het tot stand?

De atlas is in belangrijke mate gebaseerd op ruimtelijk weergegeven beleidsinformatie, monitoringsgegevens, uitgevoerde belevingsonderzoeken en specifieke onderzoeken. Per kaart wordt een koppeling met het milieubeleidsplan aangegeven (gemeente Deventer 2003). Kaarten kunnen, afhankelijk van de informatiesystemen, op verschillende manieren tot stand komen, relatief eenvoudig verworven door bijvoorbeeld scan, tekening, luchtfoto of een satellietfoto. Met behulp van GIS-analyse kan door een combinatie van verschillende kaartlagen nieuwe informatie ontstaan. Het resultaat van een analyse is bijvoorbeeld een kaartlaag met potentiële woningbouwlocaties. Deze kaartlaag is het resultaat van het doorrekenen van andere kaartlagen in een zogenaamde multicriteria-analyse (gemeente Deventer 2003) (zie voorbeeld kaart in bijlage IV).

De informatie is voortdurend in verandering. Het is daarom belangrijk dat gegevens regelmatig bijgewerkt worden. Hiervoor kunnen de kaarten in een losbladig systeem worden opgenomen, zodat wijzigingen gemakkelijk doorgevoerd kunnen worden.

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

De milieuatlas wordt door De Roo en Visser (2004) getypeerd als een inzichtverschaffend instrument, een communicatief instrument en als een milieumonitor. Op basis van kaarten in de milieuatlas kunnen kaarten met de gewenste milieukwaliteiten in de leefomgeving worden ontwikkeld. Dit kan bijvoorbeeld met behulp van MILO (zie paragraaf 6.4). De milieuatlas is een geschikt instrument om communicatie tussen de afdeling Milieubeheer en Ruimtelijke Ordening te realiseren, evenals communicatie tussen provincie en gemeenten. Met de milieuatlas kan de bestuurlijke discussie, de besluitvorming en de communicatie met andere beleidsvelden en burgers versterkt worden (De Roo en Visser 2004). Door op kaarten aan te geven, wat waar en in welke mate speelt en dit in de tijd te volgen, worden de milieusituatie en ook veranderingen daarvan zichtbaar (milieumonitoring) (gemeente Deventer 2003).

Handreiking LOGO

Wat is de handreiking LOGO?

DCMR Milieudienst Rijnmond heeft een methode ontwikkeld om milieuaspecten, ruimtelijke ordeningsaspecten en andere aspecten die gezamenlijk de kwaliteit van de leefomgeving bepalen, in onderlinge samenhang te beschouwen. De specifieke kenmerken van het te beschouwen plangebied staan hierin centraal. De methode is beschreven in de Handreiking Locale Gebiedstypologie en Omgevingskwaliteit (LOGO). De handreiking is ontstaan vanuit de wens om op

⁷⁰ De milieuatlas kan tevens als onderdeel van het POP fungeren. Met de Milieuatlas wordt vooruitgelopen op de implementatie van het EU-verdrag van Aarhus in de nationale wet- en regelgeving. Dit verdrag behelst onder meer de toegang van het publiek tot milieuinformatie. Daarbij gaat het niet alleen om informatieverstrekking op verzoek, maar ook om actieve informatieverstrekking (gemeente Deventer 2003).

lokaal niveau een concrete en voor iedereen begrijpelijke invulling te geven aan de diffuse begrippen omgevingskwaliteit en leefbaarheid (Huybregts 2003). De omgevingskwaliteiten die relevant zijn voor wonen, werken, verkeer en vervoer, groen, water, recreatie en milieu worden in onderlinge samenhang beoordeeld. Aan de hand van specifieke kenmerken van het plangebied kan met de handreiking LOGO een optimale afweging gemaakt worden tussen verschillende kwaliteiten, waardoor uiteindelijk een hogere kwaliteit van de leefomgeving bereikt kan worden (De Roo en Visser 2004).

Hoe komt het tot stand?

Toepassing van de methode leidt in zeven stappen tot een samenhangende visie waarmee een optimale en duurzame kwaliteit van de beschikbare ruimte bereikt wordt⁷¹:

- stap 1: beschrijven van de ondergrond, netwerken en occupatielaag (hierbij wordt gebruik gemaakt van de lagenbenadering);
- stap 2: bepalen van het gebiedstype en het inschatten van ruimtelijke kansen;
- stap 3: bepalen van de relevante omgevingsfactoren voor een gebied;
- stap 4: selecteren van kwaliteitsparameters en referentieniveaus (de handreiking LOGO geeft een overzicht van kwaliteitsparameters voor de verschillende gebiedstypen en referentieniveaus);
- stap 5: bepalen van de actuele kwaliteiten per gebiedstype;
- stap 6: bepalen van de gewenste kwaliteiten: de ambities;
- stap 7: vaststellen van kwaliteitsverbeterende maatregelen.

Goede en minder goede kwaliteiten van een gebied worden onderscheiden door actuele kwaliteiten te vergelijken met gebiedstypische referentieniveaus. Daarnaast kan de kwaliteit, zoals die door burgers wordt ervaren, (belevingswaarde) worden weergegeven ten opzichte van werkelijk gemeten kwaliteit. Als de werkelijke kwaliteit in een gebied niet past bij de aard van het gebied, is het aan de gemeente of zij al dan niet maatregelen kan of wil (of moet, indien wettelijke grenswaarden worden overschreden) nemen om deze situatie te verbeteren.

In het eerste deel van de handreiking worden, via een stappenplan, aanwijzingen gegeven om een integrale gebiedsvisie op te stellen. Hierbij wordt veel gewerkt met beeld- en kaartmateriaal (foto's, kaarten, schema's, schetsen et cetera) die voor alle actoren begrijpelijk is.

Het doorlopen van het zeven-stappenplan resulteert in een integrale visie. Deze visie kan gebruikt worden ter ondersteuning van stad & milieuprojecten (stap 1 en 2 en ter onderbouwing van stap 3).

In het tweede deel van de handreiking worden procesaanbevelingen gedaan om het planningproces te kunnen optimaliseren (De Roo en Visser 2004). In de voorbereidingsfase zijn vooral de

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

De handreiking LOGO wordt door De Roo en Visser (2004) getypeerd als een communicatie-instrument en een afwegingsinstrument. De handreiking zet aan tot een betere kwaliteit dan grenswaarden en is geschikt voor alle fasen van het planningproces. Aangezien het in deze paragraaf om de voorbereidingsfase gaat,

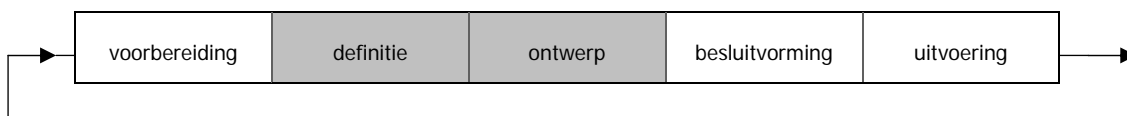
⁷¹ Een grafische weergave van het stappenplan is opgenomen in bijlage IV.

dienen in deze fase vooral de referentiewaarden als belangrijke handvatten voor het bepalen van actuele kwaliteiten.

Met behulp van de stapsgewijze aanpak wordt tevens een communicatietraject tussen verschillende betrokken partijen op gang gebracht. Vooral het beeldmateriaal dat met deze stapsgewijze aanpak verkregen wordt, levert hieraan een belangrijke bijdrage (website DCMR Milieudienst Rijnmond 2006)⁷². Tevens heeft de handreiking LOGO model gestaan voor de ontwikkeling van de handreiking 'Milieu in de leefomgeving' (MILO) (zie paragraaf 6.4).

6.4 Vaststellen van ambities

De definitiefase is gericht op de inhoudelijke doelstellingen van het integraal gebiedsgericht traject. In deze fase wordt duidelijk wat de opgave is, waar deze gerealiseerd moet worden en wat de kwaliteiten zijn die gerealiseerd, of verbeterd moeten worden. Doelen of ambities kunnen op verschillende wijzen vastgelegd worden. Bijvoorbeeld in een programma van eisen⁷³, integrale gebiedsvisie⁷⁴ of een leefomgevingsconvenant⁷⁵. De vastgelegde ambities vormen de basis voor het ontwerpproces en de afwegingen in de besluitvormingsfase⁷⁶. Vervolgens wordt in de ontwerpfase concreet uitgewerkt op welke wijze de doelen gerealiseerd kunnen worden. In het creatieve proces wordt inhoudelijk ingegaan op sociale, economische, financiële en vormgevende aspecten⁷⁷ (IPO, VNG, VROM 2005).



Figuur 6.3
Definitie- en ontwerp
fase in het
planningproces.

In de handreiking 'Milieukwaliteit in de leefomgeving' (VROM et al. 2004) worden drie belangrijke acties in de definitiefase van het planproces beschreven: bepalen van ruimtelijke wensen, milieuambities vastleggen, criteria voor beoordeling van het plan. Voor de ontwerpfase worden twee acties beschreven: samenhang

⁷² www.logo-dcmr.nl.

⁷³ In het besluitvormingsproces kan het programma van eisen dienst doen als toetsingskader (De Roo en Visser 2004).

⁷⁴ In de handreiking 'Stad & Milieubenadering' wordt globaal de inhoud van een integrale gebiedsvisie besproken (VROM, IPO, VNG, UvW 2004):

- gebiedsdefinitie (omschrijving projectgebied, en kadastrale kaart met gebiedsbegrenzing);
- beleidsvisie op het stedelijk of landelijk gebied en de plaats van het projectgebied en het gewenste ruimtegebruik daarin;
- beschrijving van (milieu) omstandigheden;
- beschrijving van verwachte gevolgen voor milieu en volksgezondheid.

Door De Roo en Visser (2004) wordt er op gewezen dat een gebiedsvisie, waarin milieuambities worden vastgelegd, in enige mate kaderstellend is voor het verdere planningproces.

⁷⁵ Het leefomgevingsconvenant geldt als instrument om duidelijk voor iedereen inzichtelijk en controleerbaar (milieu) kwaliteitsafspraken vast te leggen (TNO 2003).

⁷⁶ Elementen voor provinciale toetsing in het kader van stad & milieu zijn opgenomen in bijlage I.

⁷⁷ De stad & milieubenadering biedt de mogelijkheid om milieukwaliteit volwaardig mee te laten wegen in de omgevingskwaliteit. Deze fase kan in een stad & milieuproject resulteren in een formele melding bij de provincie voor afwijking van de milieunormen (stap-3 besluit) (artikel 11 Interimwet Stad & Milieu). Intensieve communicatie tussen de gemeente en provincie in de planvormingsfase zou al in een vroeg stadium zicht moeten bieden op deze mogelijkheid (IPO, VNG, VROM 2005).

aanbrengen en stimuleren, globaal beoordelen van ontwerpen (VROM et al. 2004).

Handvatten voor de definitie- en ontwerpfase

Er zijn verschillende methoden ontwikkeld die beschrijven hoe, onder invloed van wisselende actoren, de kwaliteit van het gebied inzichtelijk gemaakt kan worden, om het besluitvormingsproces te ondersteunen. Deze methoden zijn toepasbaar in zowel de definitie- als de ontwerpfase (IPO, VNG, VROM 2005). In het vervolg van deze paragraaf worden enkele van deze methoden besproken. Achtereenvolgens zullen Milieukwaliteitsprofielen, handreiking MILO en de handreiking MIRUP aan bod komen.

Milieukwaliteitsprofielen

Wat is een Milieukwaliteitsprofiel?

In een milieukwaliteitsprofiel zijn de gewenste natuur- en milieukwaliteiten voor een specifiek gebiedstype en een specifiek milieuthema beschreven⁷⁸. Het accent van deze methode ligt op het formuleren van een samenhangend milieubeleidsplan, een milieukansenkaart of een milieustructuurplan (VROM 2005a). Deze methode is ontwikkeld om het milieubelang vroegtijdig in planningprocessen in te brengen, en daarbij rekening te houden met ruimtelijk-functionele verschillen in gebieden (De Roo en Visser 2004).

Hoe komt het tot stand?

De eerste stap is een indeling van het plangebied op basis van voorkomende gebiedstypes (stadscentrum, rustige woonwijk et cetera). Vervolgens wordt per gebiedstype aangegeven wat de huidige milieukwaliteit is. Met behulp van een analyse ten aanzien van kansen worden, per gebiedstype, toekomstige milieuambities aangegeven. Gewenste kwaliteiten worden afgestemd op de voorkomende (ruimtelijk-functionele) functies in het betreffende gebied (De Roo en Visser 2004). Tenslotte worden maatregelen genoemd om de ambities te realiseren.

Deze maatregelen vormen het onderhandelingspakket voor het aspect milieu in het integrale omgevingsbeleid. Milieukwaliteit wordt zodoende afweegbaar met andere kwaliteitsambities.

Er zijn verschillende soorten milieukwaliteitsprofielen. De aanpak verschilt, maar ze bevatten globaal dezelfde elementen: ruimtelijke lagen, gebiedstypen, kwaliteitsprofielen, referenties en ambities (VROM 2005a). Voor het opstellen van milieukwaliteitsprofielen heeft het ministerie van VROM, in samenwerking met de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen (VNG, IPO, UvW) (2004), de handreiking 'Milieukwaliteit in de leefomgeving' (MILO) opgesteld.

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

De Roo en Visser (2004) typeren het milieukwaliteitsprofiel als zowel een afwegingsinstrument als een communicatief instrument, waarbij veel met beeldend materiaal gewerkt wordt (referentiefoto's, streefbeelden). Milieukwaliteitsprofielen zijn vooral te gebruiken voorafgaand aan de ontwerpfase. Omdat met behulp van milieukwaliteitsprofielen inzichtelijk wordt, welke acties ondernomen moeten worden om gebiedsgerichte ambities te realiseren (VROM 2005a). Gedurende het ontwerpproces kunnen de milieukwaliteitsprofielen gebruikt worden als toetsingskader. De provincie kan besluiten om milieukwaliteitsprofielen op te nemen als beleidsdoelstelling.

⁷⁸ De reeds besproken handreiking LOGO (zie paragraaf 6..3) is een uitwerking van een milieukwaliteitsprofiel in de regio Rijnmond.

Handreiking MILO

Wat is MILO?

Diverse gemeenten, provincies en regio's gebruiken op dit moment al verschillende methoden om gebiedsgericht aan de milieukwaliteit te werken. Om deze kennis en methoden te bundelen is, onder regie van de VNG, het IPO, de UvW en VROM, de Handreiking Milieukwaliteit in de leefomgeving (MILO) opgesteld. Hierin is een manier van gebiedsgericht werken aan de milieukwaliteit vastgelegd. Het milieubeleid kijkt daarbij over zijn eigen grenzen heen en gaat meedenken over functies in gebieden en over wenselijke én mogelijke milieukwaliteiten. Hiermee wordt betere afstemming tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid bereikt (VROM et al. 2004).

Het gaat bij MILO om een werkwijze of gedachtegoed en nadrukkelijk niet om een methode. De handreiking kan gezien worden als een kapstok voor alle methoden, om milieu op een betere manier te verbinden aan ruimtelijke ontwikkelingsprocessen⁷⁹ (Hanegraaf, Van Helden 2004, website VNG december 2005, projectgroep MILO 2004). De Roo en Visser (2004) stellen dat de handreiking MILO niet expliciet is bedoeld als een toe te passen methode waarmee direct resultaat kan worden geboekt. MILO kan gebruikt worden om de milieu-inzet in de verschillende fasen van de ruimtelijke planvorming te verduidelijken en te structureren.

Het doel van deze MILO-werkwijze is, het versterken van de bijdrage van het milieubeleid aan de kwaliteit van de leefomgeving door een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering (VROM et al. 2004). MILO is er op gericht om een gebiedsgericht perspectief te bieden voor diverse milieukwaliteiten op lokaal niveau. Hierbij is de handreiking gericht op het ambitieniveau (*zie figuur 6.1*). MILO gebruikt daarbij hetzelfde soort trefwoorden als stad & milieu: het verbinden van milieukwaliteit en de kwaliteit van de leefomgeving.

De MILO-werkwijze kan helpen bij het operationaliseren van milieuambities voor gebieden (VROM et al. 2004). Daarvoor biedt de handreiking onder de naam 'zevensprong' een methodiek aan. De gebiedsgerichte milieuambitie is bruikbaar bij het optimaliseren van het plan in stap 1 en 2 van de stad en milieubenadering en bij de onderbouwing van een eventueel stap 3-besluit (VROM 2004c).

Hoe komt het tot stand?

MILO is uitgewerkt in zeven stappen waarin wordt nagegaan welke kansen en mogelijkheden er zijn voor verbetering van de milieukwaliteit als onderdeel van de leefomgeving (vergelijkbaar met het zeven-stappenschema van de handreiking LOGO):

- stap 1: analyseren van functies en milieupotenties;
- stap 2: vaststellen van het gebiedstype;
- stap 3: selecteren van milieuaspecten en indicatoren kwaliteit die de kwaliteit kenmerken;
- stap 4: analyse en beschrijving huidige kwaliteit;
- stap 5: bepalen referenties van het gebiedstype;
- stap 6: vaststellen van ambities in een gebiedsvisie;
- stap 7: uitvoeringsmaatregelen en monitoring.

⁷⁹ Op de website van VNG (www.vng.nl) staan 'factsheets' van projecten die met behulp van de MILO – werkwijze zijn uitgevoerd. Zie ook www.ruimtexitmilieu.nl.

De handreiking vormt een hulpmiddel om het ambitieniveau voor een gebied vast te stellen. De stapsgewijze aanpak heeft als doel verschillende gebiedstypen te omschrijven en aan te wijzen, om vervolgens voor elk gebiedstype basis- en ambitieniveaus voor milieukwaliteit vast te stellen, die verder gaan dan de grenswaarden⁸⁰ (zie figuur 6.1) (VROM et al. 2004).

De ambitiekwaliteit wordt vastgesteld in stap 6 van het zeven-stappenplan. De kwaliteitsambities zijn vergelijkbaar met de ambities, zoals die in de handreiking LOGO (zie paragraaf 6.3) gebruikt worden (De Roo en Visser 2004).

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

De handreiking MILO wordt door De Roo en Visser (2004) getypeerd als een analyse-instrument, een afwegingsinstrument en een communicatie-instrument. De handreiking beschrijft hoe de gemeente verbindingen kan leggen tussen de fysieke omgeving, de activiteiten en de milieukwaliteit. Met behulp van de zevensprong kan een milieukwaliteitsprofiel of milieugebiedsvisie worden opgesteld. De milieugebiedsvisie kan betrekking hebben op het gehele gemeentelijke grondgebied of op delen. De resultaten van de gebiedsvisie kunnen weergegeven worden op kaarten, waardoor deze interessant wordt voor communicatie binnen en buiten de milieusector. Per planfase valt de bijdrage van MILO globaal uiteen in de volgende onderdelen (VROM et al. 2004):

- voorbereidingsfase: *milieu in beeld, milieuanalyse (selectie milieucriteria)*;
- definitie- en ontwerpfase: *indicatoren / referenties, (integrale) milieugebiedsvisie*;
- besluitvorming: *vaststellen (milieu)ambities*;
- uitvoering: *maatregelen uitvoeren, monitoren milieukwaliteit*.

Aan de hand van een milieugebiedsvisie kan in een vroegtijdig stadium rekening worden gehouden met de ambities vanuit de sector milieu. Het opstellen van de milieugebiedsvisie is hiermee vooral een taak van de milieusector (De Roo en Visser 2004).

Handreiking MIRUP

Wat is MIRUP?

De handreiking 'Milieu in ruimtelijke plannen' (MIRUP) is ontwikkeld in opdracht van het Stadsgewest Haaglanden. Met behulp van deze handreiking worden, in overeenstemming met de handreiking MILO, mogelijkheden geboden om in een vroeg stadium alle relevante milieuaspecten in het planningproces te betrekken. Met de handreiking MIRUP wordt een alternatief planproces voorgesteld waarin tot detail is uitgewerkt op welke wijze de relatie tussen ruimtelijke ordening en milieu het beste vorm kan krijgen. De handreiking is gericht op vergaande interactie met verschillende belanghebbenden (website Stadsgewest Haaglanden 2006)⁸¹.

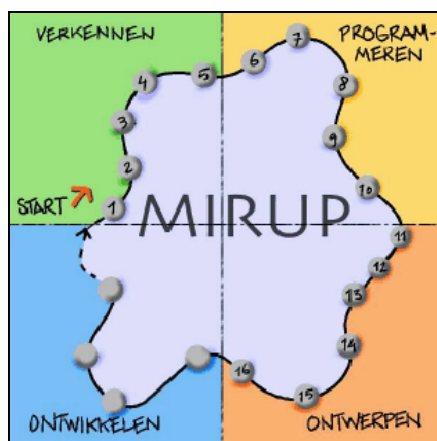
Hoe komt het tot stand?

De handreiking kan omschreven worden als een gereedschapskist, waarin verschillende instrumenten zijn ondergebracht om het ruimtelijk planningproces op duurzaamheidsaspecten te kunnen structureren. De gereedschapskist bestaat uit vijf hulpmiddelen die kunnen helpen om milieu in het planproces te

⁸⁰ Hiermee verschilt MILO met werkwijzen die gericht zijn op referenties die gekoppeld zijn aan afzonderlijke functies (VROM et al. 2004).

⁸¹ www.haaglanden.nl, zie ook www.ruimtexitmilieu.nl.

verankeren: MIRUP – planningproces, lagenbenadering⁸², toepassing, gebiedstypen⁸³ en maatregelen (website Stadsgevest Haaglanden 2006). Het MIRUP – planningproces is ingericht in vier fasen: verkennen, programmeren, ontwerpen, ontwikkelen (zie figuur 6.4)⁸⁴. Het planproces gaat in op zowel inhoudelijke als procesmatige aspecten. Uitgangspunt voor het verloop is het gezamenlijk doorlopen van de fasen met betrokken actoren. Indien er behoefte is om een stap over te slaan, kan dit zonder gevolgen voor het eindresultaat. Het MIRUP – planningproces is hiermee faciliterend en niet dwingend.



Figuur 6.4
MIRUP -
planningproces.
(www.ruimtexmilieu.
nl)

Gebruiksmogelijkheden voor de provincie?

De methode wordt door De Roo en Visser (2004) omschreven als een communicatief instrument en een procesinstrument. De vijf hulpmiddelen staan los van elkaar en zijn in verschillende fasen van het planproces inzetbaar. De hulpmiddelen zijn in het bijzonder bedoeld ter inspiratie.

6.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is gezocht naar handvatten voor provinciale sturing in gebiedsgerichte planningprocessen, waarmee uiteindelijk een hogere leefkwaliteit wordt nagestreefd. Aan de hand van fasen in het planproces zijn in paragraaf 6.3 en 6.4 methoden en handreikingen onder de loep genomen die betrekking hebben op analyse (inventarisatie), communicatie, afweging en toetsing.

In de ruimtelijke planvorming komen veel onderwerpen bijeen: bodem, water, groen, verkeer en vervoer et cetera. Maar de kennis en expertise op verschillende deelterreinen is in de provinciale organisatie verspreid over verschillende afdelingen. In de praktijk is het lastig om die inhoudelijke bijdrage goed en vroegtijdig te integreren (zie hoofdstuk 4 en 5).

In paragraaf 6.3 zijn methoden en handreikingen besproken die betrekking hebben op de voorbereidingsfase van een planproces (Matrix ruimtelijke kwaliteit, Milieuatlas en de handreiking LOGO). Hieruit komen vijf handvatten naar voren:

- met een stapsgewijze aanpak, op basis van kaarten over de actuele en gewenste milieukwaliteiten (Milieuatlas, handreiking LOGO), kan de provincie een communicatietraject initiëren en stimuleren (zowel tussen

⁸² zie handreiking LOGO, paragraaf 6.3.

⁸³ Overeenkomstig met de handreikingen LOGO en MILO.

⁸⁴ Een grafische uitwerking van de vier MIRUP planfasen is opgenomen in bijlage IV.

de provinciale afdelingen Milieubeheer en Ruimte en Water, als tussen provincie, gemeenten en andere relevante actoren);

- een communicatietraject kan op verschillende manieren gestimuleerd worden: informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, pers en publiciteit, huiskamer-bijeenkomsten, creatieve sessies, werkgroepen, beeldend materiaal (folder, nieuwsbrief, internet), informeel overleg en voortgangsrapportages;
- aan de hand van een duidelijke structuur kan een dialoog over de actuele kwaliteit van een gebied met alle betrokken actoren worden gevoerd (Matrix ruimtelijke kwaliteit);
- met behulp van referentiewaarden kan de actuele en gewenste milieukwaliteit inzichtelijk worden gemaakt (handreiking LOGO);
- Vooral het beeldmateriaal dat in deze fase verkregen wordt, levert een belangrijke bijdrage aan het planproces.

In paragraaf 6.4 zijn methoden en handreikingen besproken die ingaan op de definitie- en ontwerpfase van een planproces. Hieruit komen drie handvatten naar voren:

- met behulp van milieukwaliteitsprofielen wordt inzichtelijk welke acties ondernomen moeten worden om gebiedsgerichte ambities te realiseren;
- aan de hand van een milieugebiedsvisie of milieukwaliteitsprofiel kan in een vroegtijdig stadium rekening worden gehouden met de ambities vanuit de sector milieu (handreiking MILO)⁸⁵;
- er zijn alternatieve planprocessen mogelijk die geleid worden door de interactie met betrokken actoren (handreiking MIRUP).

De handvatten zijn in het bijzonder bedoeld ter inspiratie en concretisering van gebiedsgerichte projecten. Figuur 6.5 geeft een overzicht van de methoden en handreikingen die in dit hoofdstuk zijn besproken. De toepassing van deze methoden en handreikingen kent enige overlap ten aanzien van de planfasen.

Figuur 6.5
Relatie methoden en handreikingen en fases in het planningproces (vrij naar VROM 2005a, De Roo en Visser 2004).

voorbereiding	definitie	ontwerp	besluitvorming	uitvoering
<ul style="list-style-type: none"> ▪ LOGO ▪ MILO ▪ Milieukwaliteitsprofielen ▪ MIRUP ▪ Milieu Maximalisatie Methode ▪ Matrix ruimtelijke Kwaliteit ▪ Milieuatlas ▪ Methode 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LOGO ▪ MILO ▪ Milieukwaliteitsprofielen ▪ MIRUP ▪ Milieu Maximalisatie Methode 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LOGO ▪ MILO ▪ Milieukwaliteitsprofielen ▪ MIRUP ▪ Milieu Maximalisatie Methode 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LOGO ▪ MILO ▪ Milieukwaliteitsprofielen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ LOGO ▪ MILO ▪ Milieukwaliteitsprofielen

⁸⁵ Goed ontwikkelde gebiedsvisies bieden een handvat voor de beoordeling van nieuwe initiatieven. Ze omvatten een inspirerende karakterschets van een gebied: Wat zijn de kwaliteiten? Welke ontwikkelingen dienen zich aan? Welke ontwikkelingsrichtingen zijn gewenst?

7 Slotoverwegingen

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is gekeken naar de provinciale rol in omgevingsbeleid. In het theoretisch deel van deze studie is daarvoor gekeken naar ontwikkelingen in het milieubeleid en theorie over de provinciale rol. In het praktische kader zijn de organisatie van het Drents omgevingsbeleid, gebiedsgerichte praktijk en handvatten voor de provinciale rol bestudeert. Deze hoofdstukken hebben getoond dat de provinciale rol in omgevingsbeleid complex is. De provincie Drenthe kan haar rol op verschillende wijzen benutten om bij te dragen aan verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In dit hoofdstuk zullen de conclusies (*paragraaf 7.2*) en aanbevelingen (*paragraaf 7.3*) aan bod komen.

7.2 Conclusies

Verschuivingen in het milieubeleid

Veranderingen van het milieubeleid laten een verschuiving zien van een kwantitatief, kaderstellende en sturende opzet naar een relatieve en participatieve insteek, waarbij de situatie van de lokale omgeving meer het uitgangspunt voor de methodiek is geworden dan voorheen het geval was. Deze verschuiving gaat gepaard met een verandering van 'normdenken' naar 'kwaliteitdenken'. Milieu geldt als één van de aspecten van de leefomgevingskwaliteit. De leefomgeving wordt gezien als het integratiekader voor beleid. Uitgangspunt van provinciale sturing dient verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te zijn. Onvermijdelijk vraagt dit van de provincie een andere wijze van sturing dan het klassieke 'top down' beleid.

Verandering van het sturingsperspectief

Met een verschuiving van *government* naar *governance* wordt 'een meer op samenwerking gerichte stijl van besturing' uitgedrukt. Complexe maatschappelijke processen als globalisering, regionalisering en de toegenomen invloed van informatie-technologie kunnen worden gezien als belangrijkste invloeden voor een verschuiving in overheidshandelen.

De rol van de provincie in omgevingsbeleid is complex. Tussen de, in theorie, mogelijke verschijningsvormen van de provinciale rol kan onderscheid worden gemaakt tussen een meer hiërarchische opstelling en een meer op interactie gerichte invulling. Op basis van kenmerken van de sturingsmodellen van Martens (2004) zijn drie sturingsmodellen onderscheiden: coördinatie-model, competitie-model en interactie-model.

De provincie zal zich bewust moeten zijn dat zij meerdere rollen kan vervullen in ruimtelijke planningprocessen. Het beleid en de organisatie van de provincie dient zich te richten naar de heersende vraagstukken (VROM 2004a). Wanneer de regierol in de provinciale praktijk als uitgangspunt dient, zal steeds de vraag moeten worden gesteld, of maatwerk en daarmee samenhangend andere vormen van sturing, wenselijk geacht wordt. Dit vergt van de provincie bovenal de bekwaamheid om op het juiste moment te kunnen wisselen in haar wijze van sturen, tussen enerzijds hiërarchisch en anders een meer op interactie gerichte wijze van sturen. Hiervoor is in deze studie complexiteit van vraagstukken als criterium aangevoerd.

Drenthe organiseert integraal omgevingsbeleid

Zowel in de inhoudelijke doelstellingen van het omgevingsbeleid als in de organisatiestructuur van de provincie Drenthe, is een gebiedsgerichte benadering aanwezig. Deze benadering komt, wat betreft de inhoudelijke doelstellingen, vooral naar voren in het Drentse POP. Door een 'platte' organisatiestructuur van het provinciale apparaat en het POP als belangrijkste 'smeermiddel', wordt samenwerking tussen verschillende sectoren gestimuleerd. Daarentegen bleek uit de evaluatie van ISV I, dat veel gemeentelijke organisaties vaak nog niet ingericht zijn op integrale werkprocessen. Hier moet door de gemeenten nog veel kennis en kunde worden ontwikkeld (provincie Drenthe 2005b). De provincie kan het initiatief nemen om de potentie van leefkwaliteit als een omvattende en meervoudige doelstelling voor lokale en regionale gebieden, en daarmee het integrale karakter van beleid, te voorzien van saldodoelstellingen.

De interactieve rol komt weinig aan bod

Het imago van provincies is sterk bepaald door de beleidsgeschiedenis van de voorbije eeuw. Binnen de ruimtelijke ordening staat de toetsingsrol tot op heden nog centraal. Via de provinciale regisseursrol en uitvoeringsbevoegdheden in tal van sectoren, hebben provincies het afgelopen decennium al een veel actievere rol op zich genomen. Dit neemt niet weg dat een actiegerichte cultuur nog niet typerend is voor provincies. Deze cultuur vraagt snelheid, flexibiliteit, uithoudingsvermogen en doortastendheid (De Baas en M.J. Harink 2001).

In de Drentse praktijk wordt vooral in een coördinatieve provinciale rol (bijgestaan door een uitvoerig en gedetailleerd POP) vanuit sectorale doelstellingen bepaald, hoe de Drentse omgeving er uit ziet. De provincie Drenthe is hierdoor veelal actief aan de 'achterkant' van het planningproces. De interactieve provinciale rol, waarin de provincie in gebiedsgerichte processen vooral een initiërende en stimulerende taak aan de 'voorkant' van het planningproces heeft, komt weinig aan bod. Hierin ligt een belangrijke veranderingsopgave voor een provincie waarin integrale omgevingsplanning en ontwikkelingsplanologie op worden gepakt. Als de provincie Drenthe hierin slaagt, wordt het een andere speler dan we nu gewend zijn.

Verbetering van de leefomgeving

Verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving richt zich op het bepalen van een ambitieniveau voor (milieu)kwaliteit, dat beter is dan de basiskwaliteit. De resultaten van de bestudeerde praktijkvoorbeelden zijn in relatie met de provinciale rol wisselend. In beide voorbeelden is, in meer of mindere mate, sprake van gebiedsgerichte oplossingen en verbetering van de omgevingskwaliteit.

Wat betreft het bestemmingsplan Bogasterrein heeft de provincie enerzijds een ondersteunende/procesgerichte rol (interactiemodel) en is anderzijds inhoudelijk betrokken bij het plan als vergunningverlenende instantie van bedrijven en toetser van het bestemmingsplan (coördinatiemodel). Het resultaat van het proces is een verbetering ten opzichte van de huidige omgevingskwaliteit. Daarentegen mag het resultaat, een nieuwe woonwijk grenzend aan de milieucontouren van omliggende industrie, niet als optimaal worden beschouwd.

In het tweede voorbeeld, vergunningverlening aan een kaasfabriek, handelt de provincie vanuit haar formele bevoegdheid (vergunningverlening en handhaving). Het convenant geldt voorlopig als (tussen)resultaat van het proces. Hierin zijn afspraken met relevante actoren vastgelegd. De afspraken hebben betrekking op verbetering van de omgevingskwaliteit van het plangebied. Op basis van het convenant wordt de procedure voor vergunningverlening doorlopen. Het convenant is bij uitstek een planproduct van het interactiemodel. Voor het verstrijken van de termijn die in het convenant met betrekking tot

bedrijfsverplaatsing is opgenomen, kan voorlopig niet gesproken worden van absolute of relatieve verbetering van de omgevingskwaliteit. Eerder een verslechtering. Daarentegen is er na bedrijfsverplaatsing wel sprake van verbetering van de omgevingskwaliteit.

Er zijn meerdere gebiedsgerichte werkwijzen mogelijk

Het is voor de provinciale rol van belang om voor Drenthe ambities aan te geven vanuit het regionaal karakter van omgevingsbeleid. Uit de theorie bleek dat er in plaats van afzonderlijke ruimte, milieu en watervraagstukken, sprake is van samenhangende omgevingsproblematiek. Het gaat met de handvatten om de afstemming en integratie van beleidssectoren voor de fysieke leefomgeving.

Voor de provinciale regierol, gericht op interactie, organisatie van het planningproces en totstandkoming van gezamenlijke probleemoplossingen, staan talrijke inspiratiebronnen ter beschikking. Bijvoorbeeld: Matrix ruimtelijke kwaliteit, Milieuatlas, handreiking LOGO, Milieukwaliteitsprofielen, handreiking MILO en handreiking MIRUP. Deze voorbeelden bieden handvatten voor acties in het planningproces: analyse (inventarisatie), communicatie, afweging en toetsing. Met betrekking tot de voorbereidingsfase van een planningproces kan de provincie met een stapsgewijze aanpak, op basis van kaarten over de actuele en gewenste milieukwaliteiten (Milieuatlas, handreiking LOGO), een communicatietraject initiëren en stimuleren. Al in een vroegtijdig stadium kan rekening worden gehouden met de ambities vanuit verschillende sectoren. Hierin dient de leefomgeving als integratiekader voor verschillende ambities.

Met behulp van referentiewaarden kan de actuele en gewenste milieukwaliteit inzichtelijk worden gemaakt. Vooral het beeldmateriaal levert een belangrijke bijdrage aan het planproces.

7.3 Aanbevelingen

Aanpak op projectniveau

De provincie kan als initiator, stimulator, regisseur en coördinator van processen een belangrijke rol vervullen bij de realisatie van ambities. En heeft een belangrijke rol als deelnemer of initiatiefnemer in allerlei overlegstructuren en platforms⁸⁶.

Uit gesprekken met gemeenten blijkt behoefte aan (tijdelijke) organisatorische arrangementen, zodat interacties worden gefaciliteerd en ideeënuitswisseling tussen gemeenten en de provincie een kans krijgt. Voor deze (ondersteunende) rol zou de provincie (of de afdeling Ruimte en Water en Milieubeheer) één loket of een deskundige op afroep beschikbaar kunnen stellen⁸⁷. Hoewel de milieusector bij het maken van een ruimtelijk plan niet de initiatiefnemer is, kan ze wel een belangrijke bijdrage leveren aan het planproces.

In de handreiking 'Gebiedsgericht beleid' (SGB 2001) wordt voor de interactieve rol een gebiedscoördinator geïntroduceerd. Voor de regie van een gebiedsgericht project kan een coördinator (eventueel met ondersteuning van een stuur- of projectgroep) een centrale rol als regisseur vervullen, die zorg draagt voor de integraliteit van de oplossingen. Deze gebiedscoördinator kan verschillende actoren bij elkaar brengen en begeleiden (sturing door interacties) zodat 'package deals', overeenkomsten en resultaten tussen actoren mogelijk worden. Vervolgens kunnen gezamenlijk gebiedsambities en daarbij behorende activiteiten

⁸⁶ In bepaalde gevallen kan de provincie de rol van financier vervullen.

⁸⁷ Zoals het ministerie van VROM heeft gedaan voor de gemeenten van het experiment Stad & Milieubenadering (IPO, VNG, VROM 2005).

geformuleerd worden. (SGB 2001). Provinciale inhoudelijke specialismen kunnen worden vertegenwoordigd in de projectgroep. Uiteindelijk kan de uitvoering bijgestuurd worden op basis van monitoringsgegevens.

Daarnaast zal de provinciale organisatie zelf moeten worden gemotiveerd voor een gebiedsgerichte aanpak. Uit gesprekken met gemeenten bleek dat de sectorale (provinciale) beslisstructuren soms botsen met integrale doelstellingen in een gebied. Daarom zullen provinciale ambtenaren zich moeten inleven in het gebied.

Behalve regisseren, heeft de gebiedscoördinator de taak om de partijen te motiveren en het proces gaande houden. Partijen moeten worden gemotiveerd om samen aan een intergale oplossing te werken. De gebiedscoördinator heeft als taak om blokkades weg te nemen en ideeën te verbinden. Dat blokkades in de huidige praktijk aan de orde zijn, is gebleken bij de selectie van praktijkvoorbeelden. Het uitbreidingsplan 'Nieuweveense Landen' in Meppel was voor deze studie een geschikt praktijkvoorbeeld. Niettemin was de gemeente Meppel niet bereid om mee te werken. Ten tijde van deze studie had de gemeente een meningsverschil met de provincie over de ontsluiting van de nieuwe wijk⁸⁸.

Aanpak op structuurplanniveau

Overwogen zou kunnen worden de projectgebonden aanpak los te laten en te kiezen voor een aanpak op structuurplanniveau en/of voor een aanpak op het niveau van meer algemene ambities voor bepaalde ruimtelijke situaties (VROM 2004a). Hiervoor zijn de handvatten uit hoofdstuk 6 bruikbaar, evenals het advies in het rapport 'Dichter bij de toekomst – Provincies in beweging' (IPO 1996). Hierin wordt gepleit voor een gelaagde opbouw van provinciale beleidsplannen. Een eerste laag met strategische beleidsuitspraken geeft een inspirerende visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Er worden concrete doelstellingen geformuleerd en belangen waar de provincie zich voor inzet. Bijvoorbeeld: 'verbeterde toegankelijkheid van het open gebied' of 'versterking van de functie zakelijke dienstverlening van de stad'. Zulke uitspraken zijn richtinggevend, maar laten veel meer handelingsvrijheid dan het huidige POP.

Een aparte planlaag met operationele beleidsuitspraken dient als toetsingskader voor bestemmingsplannen. Tussen het strategische en het operationele niveau wordt een brug geslagen door een tactisch niveau met scenario's en gebiedsvisies. Deze laag biedt een voorbereiding op toekomstige ontwikkelingen. Ze maken het beleidskader minder kwetsbaar voor nieuwe ontwikkelingen. Initiatieven die niet in het POP zijn voorzien hoeven hierdoor niet terzijde te worden geschoven. Aan de hand van scenario's kunnen initiatieven worden beoordeeld op de vraag of ze per saldo een positieve of negatieve bijdrage leveren aan strategische doelen voor het gebied. Het tactische beleidsniveau voorkomt dat er bij gewijzigde omstandigheden direct een 'beleidsvacuüm' ontstaat⁸⁹ (IPO 1996).

Omgang met de interimwet stad & milieubenadering in Drenthe

Van de provincie wordt een actieve rol verwacht bij het begeleiden van gemeenten gedurende een stad & milieuproject. De ondersteuning kan betrekking hebben op communicatie en kennisuitwisseling en bijvoorbeeld gericht

⁸⁸ De gemeente heeft, in strijd met de provinciale goedkeuring, woningen gepland langs de ontsluitingsweg. Deze woningen vallen binnen de geluidscontour.

⁸⁹ Bovendien biedt het een democratisch controleerbaar houvast voor eventuele vrijstellingen (IPO 1996).

zijn op adviezen over de inrichting van het planproces en in te zetten hulpmiddelen (*zie hoofdstuk 6 en bijlage IV*).

In Assen is een experiment van met Stad & Milieu gedaan: 'Coveco – terrein'. Uit een gesprek met de projectleider⁹⁰ blijkt de actuele kennis over de stad & milieubenadering, evenals de ervaring met deze werkwijze en uitgebreide evaluatie van de gemeente Assen zeer bruikbaar voor andere stad & milieu projecten in de provincie Drenthe te zijn. Afgezien van de gemeente Assen, blijken andere gemeenten nauwelijks op de hoogte te zijn met de werkwijze en mogelijkheden van de stad & milieubenadering. Het project 'Coveco – terrein' kan als pilotproject dienen in de provincie Drenthe.

Overigens blijkt uit een beleidsbrief van 18 november 1997 dat er naast het Stad & Milieu experiment 'Coveco – terrein' in Assen nog een experiment is voorgedragen. Het gaat om 'Het Vledder en de omgeving' in Meppel. De ontwikkeling van dit gebied werd geblokkeerd door een bodemverontreiniging vanwege de voormalige gasfabriek. Dit project is afgewezen omdat overleg met de eigenaar en de lokale distributiemaatschappij over de kosten (destijds circa negentien miljoen gulden) geen uitkomsten boden. Toevalligerwijs is tijdens de looptijd van deze studie het bestemmingsplan 'Het Vledder' goedgekeurd. Met behulp van rijkssubsidies en gewijzigde percepties over het saneringsbeleid wordt de sanering in 2006 alsnog uitgevoerd.

De provincie kan overwegen om een deskundige aan te wijzen als aanspreekpunt voor gemeenten (zoals hiervoor betoogd). Als inhoudelijk kader voor de interimwet stad & milieubenadering geldt het POP (doelstellingen op hoofdlijnen) en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's.

De provincie Drenthe kan voor de herstructurering van enkele binnenstedelijke bedrijventerreinen overwegen om een stad & milieuproject te starten. Om dergelijke projecten van de grond te krijgen, zal de provincie moeten investeren in het voortraject. Bijvoorbeeld door gemeenten actief te benaderen om specifieke knelpunten met gemeenten te bespreken. Zonder een actief stimulerende provincie zal er op gemeentelijk niveau, wat betreft stad & milieu, weinig van de grond komen. Niettemin kan het mechanisme van de Stad & Milieubenadering, als exponent van het huidige omgevingsbeleid, bijdragen aan de invulling van de provinciale rol in omgevingsplanning.

⁹⁰ Dhr. R. Buursma (gemeente Assen).

Referenties

Literatuur:

- Asbeek Brusse, W., H. van Dalen, B. Wissink (2002), *Stad en land in een nieuwe geografie*, WRR (Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid), SDU, Den Haag
- Baas, J.H. de, M.J. Harink (2001), *Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening, ruimtelijke ontwikkelingspolitiek door provincies*, in: *Blad Bestuurskunde*, jaargang 10 nummer 3, blz. 119 - 128
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid – over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1993), *Instrumenten voor Netwerkmanagement*, in: *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.), blz. 79 – 98, VUGA, Amsterdam
- Bruijn, J.A. de, E.F. ten Heuvelhof (1993), *Management in Netwerken*, Lemma, Utrecht
- Dauvellier, P., J. Luttik (2003), *Ruimtelijke kwaliteit in de praktijk*, Habiforum, Gouda
- Driessen, P.P.J. (2005), *Sturen op kwaliteit. Over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*, Utrecht
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen (2000a), *Milieu, samenleving en beleid*, Elsevier, blz. 377 – 398, Amsterdam
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen (2000b), *Strategieën van sturing*, Elsevier, blz. 51 - 59, Den Haag
- Edelenbos, J., R. Monnikhof, J.W. Duyvendak, A. Edwards, I. Horstik, J. Koppenjan, A. Krouwel, R. van de Peppel, A. Wilde (2001), *Interactieve beleidsvorming: de inspraak achterna?*, in: J. Edelenbos, R. Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*, blz. 215 – 232, Lemma, Utrecht,
- Emery, F.E., E.L. Trist (1965), *The causal texture of organizational environments*, in: *Systems Thinking*, Penguin Books, F.E. Emery (red.), Harmondsworth, blz. 241 - 257
- Fleurke, F., R. Hulst, P.J. de Vries (1997), *Decentraliseren met beleid*, SDU, Den Haag
- Gemeente Assen (2005), *Milieuprogramma 2006*, Assen
- Gemeente Coevorden (2006), *Bestemmingsplan Coevorden centrum Bogasterrein*, opgesteld door BügelHajema adviseurs, Coevorden / Assen
- Gemeente Deventer (2003), *Milieubeleidsplan 2003 – 2008, 'Milieu op de kaart'*, Deventer
- Gemeente Deventer (2006), *Milieuatlas*, Deventer
- Gemeenschappelijk Initiatief realisatie Duurzame Ontwikkeling (GIDO) (2003), *Gebiedsontwikkeling! Hoe pak ik het aan?*, Naarden
- Glasbergen (1998), *Sturing van een duurzame samenleving: Reflectie naar aanleiding van een advies van de VROMraad*, in: *Stedenbouw en Ruimtelijke Ordening* nr. 79, blz. 29 - 35

- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove, C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van Governance*, RIVM, Bilthoven
- Hanskamp, B., M. Schwartz (2001), *Provinciaal Omgevingsplan Drenthe; de eerste slag is binnen!*, in: G. de Roo, M. Schwartz (red.), *Omgevingsplanning, een innovatief proces*, blz. 110 – 126, SDU, Den Haag,
- Healey, P. (1997), *Collaborative planning: shaping places in fragmented societies*, MacMillan Press, London / Hong Kong
- Hermans, E.W., G. de Roo (2006), *LILA en de Planologie van de Contramal*, InBoekvorm, Assen
- Hidding, M. (2002), *Zorg voor omgevingskwaliteit*, in: M. Hidding et al., *Planning voor stad en land*, Couthino, Bussum
- Hoeflaak, H., H.A.P. Zinger (1992), *Externe integratie in de ruimtelijke ordening*, in: *Stedebouw en volkshuisvesting*, nr. 6, blz. 10-15
- Hufen, J.A.M., A.B. Ringeling (red.) (1990), *Beleidsnetwerken*, VUGA, Den Haag
- Huybregts, R. (2003), *LOGO; Voor een duurzame omgevingskwaliteit*, in: ROM, nr.12, blz. 34 - 39
- IPO (Interprovinciaal Overleg (1996), *Dichter bij de toekomst - provincies in beweging*, (rapport Van Kemenade), Den Haag
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2002), *Op schaal gewogen*, Den Haag
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2004), *Interprovinciaal Milieuprogramma 2004*
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2005a), *Programma IPO Strategische Milieuagenda (PRISMA) 2005*, Den Haag
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2005b), discussienotitie: *Profiel van de provincies: pasvorm of pluriform*, Paulussen, Den Haag
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2005c), *De provincie als publieke ontwikkelaar*, Den Haag
- IPO (Interprovinciaal Overleg) (2005d), *Kansen verzilveren*, Den Haag
- IPO, VNG, VROM (Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2005), *Handreiking Stad & Milieubenadering*, auteurs: Kerhoff van, R. en Rothengatter, R., Tiel, Bostel
- Kamphorst, D.(2006), *Veranderend milieubeleid*, Geo Pers, Groningen
- Kickert, W.J.M. (1991), *Complexiteit, zelfsturing en dynamiek; Over management van complexe netwerken bij de overheid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn, J.F.M. Koppenjan. (1997), *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, Sage, London
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: over de mogelijkheden van overheidsturing in beleidsnetwerken*, VUGA, Amsterdam
- Leidelmeijer, K., L. van Kamp (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid, naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*, RIVM, Bilthoven
- Martens, K. (2004) *Actors in a Fuzzy governance environment*, in: *Fuzzy planning: Beware of beautiful days, beware of having a plan...; About actor-consulting in planning and decision-making*, G. de Roo, G. Porter, blz. 37 – 55, Spon, London
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2004) *Milieubalans 2004; Het Nederlandse milieu verklaard*, Bilthoven
- MNP (Milieu- en Natuurplanbureau) (2005), *Milieubalans 2005*, Bilthoven
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroy, P.J. Goede (red.) (1996), *Vernieuwing van bestuur; inspirerende visies*, Couthino, Bussum
- Oosterhoff, H.A., G. de Roo, M.J.C. Schwartz, H. van der Wal (2001) *Omgevingsplanning in Nederland*, RUG, Groningen
- Pierre, J., B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, Basingstoke, MacMillan

- Provincie Drenthe (1999), *Besturen in balans 1999 – 2003*
- Provincie Drenthe (2003), *Verordening ambtelijke organisatie ten behoeve van gedeputeerde staten provincie Drenthe*, Assen
- Provincie Drenthe (2004), *Provinciaal omgevingsplan II*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Provincie Drenthe, Friesland en Groningen (2004), *Noordelijk ambitiestatement Leren voor duurzame ontwikkeling*
- Provincie Drenthe (2005a), *Stedelijke ontwikkeling, collegeprogramma 2003 – 2007*, provincie Drenthe, Assen
- Provincie Drenthe (2005b), *Doelmatigheids en doeltreffendheidsonderzoek naar de Besteding van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (2000 – 2004) in de vier Programmagemeenten van de provincie Drenthe*, rapport Stafafdeling BJC
- Provincie Drenthe (2006a), *Bedrijfsplan 2006 Productgroepen Verkeer en Vervoer en Ruimte en Water*, Assen
- Provincie Drenthe (2006b), *Bedrijfsplan 2006 Product/stafgroep Milieubeheer*, Assen
- Provincie Drenthe (2006c), *Stedelijke ontwikkeling, stand van zaken 03/06*, Assen
- Provincie Drenthe (2006d), *Programmacontract Samen Sterker*, stuurgroep Organisatie Ontwikkeling, Assen
- Provincie Drenthe (2006e), *Nulmeting sturingsfuncties Provincie Drenthe 2006*, Assen
- Provincie Drenthe (2006f), *Provinciale Omgevingverordening Drenthe*, Assen
- ReUrbA, Stipo Consult, Erasmus Universiteit Rotterdam (2005), *Stedelijke vernieuwing: van government naar governance*, Den Haag
- RIVM (Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu) (2003), *Gebiedenatlas 2003*, Bilthoven
- Roo, de G. (2001), *Planning per se, planning per saldo*, SDU, Den Haag
- Roo, de G. H. Voogd (2004), *Methodologie van planning*, Couthino, Bussum
- Roo, de G. (2004), *Toekomst van het milieubeleid*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Roo, de G., J. Visser (2004), *Slimme methoden voor milieu en ruimte*, RUG, Groningen
- Segers, J. (2002), *Methoden voor de maatschappij wetenschappen*, Koninklijke Van Gorcum, Assen
- Stuurgroep Gebiedsgericht Beleid (SGB), samenwerkingsverband van het Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V en W), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) (2001), *Handreiking gebiedsgericht beleid. Planproces*, Wegener, Nieuwegein
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag
- Tweede Kamer (TK) 2004, *Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering), memorie van toelichting*, SDU, 's-Gravenhage
- Voogd, H. (2001), *Facetten van de planologie*, Kluwer, Alphen aan de Rijn
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (1984), *Meer dan de Som de Delen; eerste nota over de planning van het milieubeleid, TK, 1983 – 1984*, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2004a), *Slotdocument. De doeltreffendheid van de experimentenwet Stad en Milieu in de praktijk*, Den Haag

- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2004b), *Zoeken naar ruimtewinst. Handreiking ruimtewinst in bebouwd gebied*, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2004c), *Meer dan één stap vooruit!, ervaringen uit 25 projecten Stad & Milieu*, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2004d), *Gezondheidseffectscreening. Stad & Milieu. Handboek voor gezonde inrichting van de woonomgeving*, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2005a), *Naar een optimale leefkwaliteit. Methodes voor milieukwaliteit in lokale plannen*, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2005b), *Wetsvoorstel Interim-wet Stad & Milieu*, Ministerie van VROM, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2005c), *Nieuwsbrief Stad & Milieu*, nummer 18, november 2005, Den Haag
- VROM (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu) (2005d), *Nieuwsbrief Stad & Milieu*, nummer 19, december 2005, Den Haag
- VROM, IPO, VNG, UvW (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen) (2001), *De vernieuwing van het milieubeleid voor de leefomgeving; de voorbereiding van de bestuurlijke afspraken leefomgevingskwaliteit (Balk)*, Kwartiermakersoverleg, Den Haag
- VROM, IPO, VNG, UvW (Ministerie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen) (2004), *Handreiking milieukwaliteit in de leefomgeving*, VNG, Den Haag
- VROMraad (1998), *De sturing van een duurzame samenleving*, Den Haag
- VROMraad (2004), *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Den Haag
- VROMraad (2005), *Milieu en de kunst van het goede leven. Advies voor de Toekomstagenda Milieu*, Den Haag
- Witteveen+Bos (2006), *Geuronderzoek Smurfit Kappa Triton december 2005*, projectcode CO17-4
- Wissink, B. (2001), *Omgevingsplanning in de nieuwe geografie: het provinciale debat in het licht van een veranderende ruimtelijke dynamiek*, in: *Omgevingsplanning, een innovatief proces: over integratie, participatie, omgevingsplannen en de gebiedsgerichte aanpak*, G. de Roo & M. Schwartz (red.), SDU, Den Haag, blz.43-55
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2003), *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid, rapporten aan de regering*, nummer 67, SDU, Den Haag
- Zuidema, C., J. Visser, G. de Roo (2005), *Complexiteit en planologische besluitvorming, Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken*, RUG, Groningen
- Artikelen / Papers:
- Baas de, J. H., M. J. Harink (2001), *Bestuurlijke verschuivingen in de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek door provincies*, in: *Bestuurskunde*, jaargang 10, nummer 3, blz. 119 - 128
- Hanegraaf, M., M. van Helden (2004), *Plan van aanpak implementatie MILO*, Projectbureau MILO, Den Haag
- Jong, de A. (1999), *Drenthe door één bril bekeken*, in: *Noorderbreedte*, nummer 6, 1999, Stichting Noorderbreedte, Groningen
- Visser, J. (2004), *Regio pakt de ruimte*, in: *Noorderbreedte*, nummer 6, 2004, Stichting Noorderbreedte, Groningen

Websites

assen.nl
bestuurskunde.nl
coevorden.nl
dcmr.nl
devrijspreker.nl
dockaas.nl
drenthe.nl
elo.nl
eu-milieubeleid.nl
gebiedsgerichtbeleid.nl
haaglanden.nl
hoogeveen.nl
infomil.nl
ipo.nl
landwerk.nl/Artikelen/artikel-worstelen.htm
logo-dcmr.nl
milieudedefensie.nl
noorderbeedte.nl
onderzoekinformatie.nl
provincies.nl
rivm.nl
rpb.nl
ruimtexamilieu.nl
sev.nl
sre.nl
stadenmilieu.nl
vrom.nl
wrr.nl

Bijlagen

Bijlage I: stad & milieu in een notendop

De stappen in de stad & milieubenadering stellen gemeenten in staat om in landelijke en stedelijke gebieden een gebiedsgerichte aanpak te voeren, zelfs als milieunormen een belemmering vormen. Het doel van de interimwet stad & milieubenadering is: een zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied. Bij leefomgevingskwaliteit gaat het zowel om milieukwaliteit als andere aspecten van de leefomgeving.

Wat is leefkwaliteit?

Bij de nulmeting in het kader van de stad & milieu experimenten is leefkwaliteit te onderscheiden in ruimtelijke, sociaal – economische en milieukeurmerken (VROM 2004a).

Wat is optimaal?

Inhoudelijke benadering: bij de meeste experimenten is er geen gebruik gemaakt van expliciete modellen of toetsingskaders. Voor één experiment is het Doelenhiërarchiemodel⁹¹ (VROM 2004a).

Procesmatige benadering: als uitgangspunt geldt hierbij dat een optimaal proces leidt tot een optimaal resultaat. Is het proces op een zorgvuldige en optimale manier ingericht. Zorgvuldigheid kan betrekking hebben op:

- mate waarin vooraf strategische milieuambities zijn geformuleerd;
- mate waarin het ontwerpproces op een integrale wijze heeft plaatsgevonden;
- mate waarin verschillende belanghebbenden betrokken zijn geweest, zodat een zorgvuldige afweging van belangen tot stand is gekomen;
- mate waarin expliciete keuzes zijn gemaakt en toegelicht.

Hierbij doen zich nog enige dilemma's voor met betrekking tot de begrenzing van het gebied. Wordt alleen naar de effecten in het gebied gekeken? Of worden ook effecten van het omringende gebied meegenomen in de beoordeling? Zijn de huidige gebruikers het referentiekader of juist de nieuwe gebruikers? Behalve dat een optimale leefomgevingskwaliteit niet te meten valt, is optimaal betrekkelijk aangezien een hogere kwaliteit van de leefomgeving afhankelijk is van de beschikbare financiële middelen (VROM 2004a).

Zuinig ruimtegebruik

Effectiever ruimtegebruik is bijvoorbeeld uit te drukken in termen van aantal woningen per km².

De stad & milieubenadering bestaat uit drie stappen (VROM 2005c):

- **stap 1:** vanaf het begin zitten alle partijen aan tafel. Dus de stadsontwikkelaars, planologen en milieudeskundigen. Milieubelangen worden vanaf het begin meegenomen. De betrokkenen lossen knelpunten zoveel mogelijk op door *brongerichte maatregelen* of door het voorkomen van milieuproblemen door een optimale afstemming tussen

⁹¹ Intergale planningstechniek waarmee een relatie kan worden gelegd tussen doelen gericht op leefomgevingskwaliteit enerzijds en de mogelijke maatregelen anderzijds (VROM 2004a).

milieu en ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld door een andere ruimtelijke invulling van een gebied;

- **stap 2:** als bronbeleid geen soulaas biedt, komt het aan op maatwerk. Betrokkenen proberen tot andere oplossingen te komen door gebruik te maken van de *mogelijkheden in de wet en regelgeving*. Bijvoorbeeld het voorkomen van geluidsoverlast door het gebruik van 'dove' gevels;
- **stap 3:** pas als stap 1 en 2 de (her)inrichting van een gebied belemmeren, hebben de gemeenten de optie af te wijken van de regels. Zij mogen op grond van een besluit van de gemeente en met goedkeuring van GS *onder voorwaarden afwijken van milieunormen*. Hierbij moet worden aangetoond dat de gekozen wijze van ruimtelijk ordenen – ondanks de milieuconsequenties – de meest gewenste is. Bovendien moet er draagvlak zijn voor de oplossing bij de betrokkenen. Tenslotte moet de gemeente aangeven op welke wijze compensatie mogelijk is voor de overschrijding van de milieunormen. Een afwijkingsbesluit (stap-3 besluit⁹²) geldt voor een bepaald gebied.

In de formele vooraankondiging van een stap-3 besluit kunnen de volgende aspecten aan bod komen (IPO, VNG, VROM 2005):

- gebiedsdefinitie: globale gebiedsbegrenzing, ruimere omgevingscontext;
- beleidsdoel: aansluiting bij lokaal en provinciaal ruimtelijk beleid;
- normafwijking en effecten: aard & omvang milieuknelpunten met indicatie normoverschrijding, ruimtelijke beperkingen van mogelijke aanpassingen;
- effectiviteitsladder (stap 1, 2 en 3): verwachte aanpassingsmogelijkheden;
- proces: aanleiding en initiatief, projectplan met werkstappen en deelproducten, methodieken en koppelingen met ontwerpproces, inzicht in belangrijkste betrokken partijen en hun belangen;
- procedure: wijze van actief informeren en actief betrekken van partijen, draagvlak bestuur en gemeenteraad, samenhang in besluitvorming.

Gemeenten moeten een afwijkingsbesluit motiveren. Motivering van de gemaakte keuzen is essentieel. De motivering moet bestaan uit (VROM 2005c):

- aantonen dat de stappen 1 en 2 niet toereikend zijn. Afwijking is noodzakelijk om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en draagt bij aan zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefomgevingskwaliteit;
- een stap-3 besluit altijd in samenhang met een bestemmingsplan(herziening) nemen;
- aantonen dat belanghebbenden betrokken zijn geweest bij de voorbereiding van een stap-3 besluit;
- advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst (GGD) over de volksgezondheidseffecten van een besluit (GES);
- nadelige effecten van een stap-3 besluit zoveel mogelijk compenseren.

⁹² Met name artikel 5,6 en 7 uit de interimwet Stad & Milieu zijn van toepassing op een stap-3 besluit.

Gezondheids Effect Screening (GES)

GES is gericht op het ontwikkelen van een gestandaardiseerde methode voor het door gezondheidsdiensten vaststellen van gezondheidseffecten van stad & milieuprojecten⁹³ (VROM 2004d). In het handboek wordt een methodiek beschreven, waarmee gezondheidseffecten op een kwantitatieve en kwalitatieve wijze inzichtelijk worden gemaakt. De checklist van GES is een kwalitatief instrument om een indruk te krijgen van de te verwachten gezondheidkundige knelpunten in een stad & milieuproject. De methode is te typeren als een toetsingsinstrument. De systematiek is niet bedoeld om een absoluut oordeel te geven. Met dit instrument kan op eenvoudige wijze beleidsvoornemens in een vroeg stadium gescreend worden op gezondheidseffecten. Het resultaat is uiteindelijk een kaart met daarop de contouren van de GES-score. De GES (beoordelings-) methode heeft een sterk hiërarchische inslag (De Roo en Visser 2004). Bij deze methode zijn geen andere actoren betrokken.

Een GES maakt meestal gebruik van waarden die in de handreikingen MILO, LOGO, MIRUP aan de orde zijn gekomen (*zie hoofdstuk 6*). Een GES is daarom geschikt om als onderdeel, of er parallel aan, uit te voeren (*zie hoofdstuk 6*). Het is van groot belang om vooraf afspraken te maken over de beoordeling van de resultaten van een GES.

Besluitvorming

Formeel zijn provincies betrokken bij de stad & milieubenadering vanaf de melding door de gemeente (vooraankondiging in de voorbereidingsfase). Van de provincie wordt een proactieve rol verwacht bij het begeleiden van gemeenten gedurende het planproces. Het is aan de provincie om zelf, afhankelijk van de te verwachten projecten, een begeleidingstraject voor gemeenten in te richten. GS moeten (zowel inhoudelijk als procedureel) het afwijkingsbesluit goedkeuren. Na een goedkeuringsbesluit moeten gemeenten vijf jaar lang jaarlijks een verslag sturen aan GS over de voortgang van de uitvoering en de effecten van het besluit.

De besluitvorming is gericht op twee belangrijke acties: toetsing aan het programma van eisen en de vastlegging (VROM et al. 2004).

De provinciale beoordeling richt zich volgens de interimwet op de wijze waarop wordt omgegaan met de belangen van een *zuinig* en *doelmatig ruimtegebruik* en een *optimale leefomgevingskwaliteit* bij een normafwijking. Daarvoor wordt in de door het VROM, IPO en VNG (2005) opgestelde handreiking 'Stad & Milieubenadering' een aantal toetsingselementen voor een provinciale beoordeling aangedragen:

- gebiedsdefinitie: begrenzing projectgebied, concrete aanduiding;
- beleidsdoel: aansluiting bij de provinciale beleidskaders (zoals omgevingsplan), doelmatigheid van het ruimtegebruik, optimale leefomgevingskwaliteit;
- normafwijking en effecten: volledigheid milieu-inventarisatie, afwijkingsmarge, per saldo verbetering leefomgevingskwaliteit, effecten milieu, effecten volksgezondheid, feitelijke en juridische gevolgen;
- effectiviteitsladder: brongerichte maatregelen, beperken van de nadelige gevolgen van milieuhinder, compenseren van een hogere milieubelasting;

⁹³ Stap-3 besluiten mogen niet leiden tot algemene verslechtering van de volksgezondheid in een projectgebied. De gemeente zal de verwachte gevolgen voor de volksgezondheid van een normafwijking moeten aangeven. De gemeente is verplicht een advies te vragen aan de GGD over de te verwachten gezondheidseffecten (IPO, VNG, VROM 2005).

- proces: proactief handelen vanuit het milieubelang, het creatief omgaan met de kaders, het open karakter van het planproces;
- procedure: zorgvuldigheid, gelijktijdigheid stap 3-besluit en bestemmingsplan.

Uitvoering

In de uitvoeringsfase kunnen drie belangrijke acties worden onderscheiden: overleg met ontwerpers en uitvoerders, beheer, controle en monitoring (VROM et al. 2004).

In het geval van een stap-3 besluit gelden nieuwe normen als uitgangspunt voor uitvoering en handhaving. Nieuwe normen worden kadastraal vermeld. Gedurende vijf jaar na het stap-3 besluit dient de gemeente jaarlijks verslag te doen aan gedeputeerde staten over de voortgang van de uitvoering, de bevindingen tijdens de uitvoering en de eventueel daaruit volgende aanvullende maatregelen. Voor de verslaglegging is het gewenst de fysieke leefomgevingskwaliteit te monitoren en leefbaarheidsonderzoek uit te voeren (IPO, VNG, VROM 2005).

Compensatiebeleid

In het Drentse POPII (deel E.5.) wordt het compensatiebeleid voor natuur, bos, landschap en archeologie uitgewerkt in twaalf gemeentelijke verordeningen. De gemeentelijke verordeningen zijn gebaseerd op het compensatiebeginsel, zoals geformuleerd in het Structuurschema groene ruimte (SGR) en de Nota uitwerking compensatiebeginsel SGR. Als uitgangspunt voor compensatie van natuur, bos, en landschap geldt dat 'geen nettoverlies' van waarden optreedt. Een zelfde soort paragraaf kan in het kader van de interimwet stad & milieubenadering worden opgenomen. In deze paragraaf kunnen in de interimwet geformuleerde criteria (zuinig en doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit) worden opgenomen.

Figuur I geeft een overzicht van de besluitvormingsprocedure in een stad & milieuproject.

Bestemmingsplan	Stap-3 besluit	Wie	Termijn
Vorbereiding en onderzoek		Gemeente/ initiatiefnemer	
Vooroverleg instanties art 10 Bro		gemeente instanties	circa 3 maanden
Behandeling reacties inspraak en vooroverleg		gemeenteraad	circa 3 maanden
Terinzagelegging ontwerp	Terinzagelegging ontwerp	gemeente	
Zienswijzen	Zienswijzen	eenieder	6 weken
Vaststelling plan	stap-3 besluit	gemeenteraad	< 8 weken - circa 4 maanden
Hoorzitting bij zienswijzen	Hoorzitting		
Ter inzagelegging vastgesteld plan	Ter inzagelegging stap-3 besluit	gemeente	< 4 weken na raadsbesluiten
Bedenkingen bij gedeputeerde staten	Bedenkingen bij gedeputeerde staten	indieners zienswijzen ca.	6 weken
Bekendmaking goedkeuringsbesluit Advies PPC	Bekendmaking goedkeuringsbesluit	gedeputeerde staten	< 6 maanden
Hoorzitting bij bedenkingen	Hoorzitting bij bedenkingen		
Terinzagelegging goedkeuringsbesluit inclusief publicatie	Terinzagelegging goedkeuringsbesluit inclusief publicatie	gemeente	< 2 weken na bekendmaking

Figuur I
Besluitvormings-
procedure stad &
milieu (IPO, VNG,
VROM 2005)

Bijlage II: interviews

Ten behoeve van deze studie zijn gesprekken gevoerd met verschillende personen (zie overzicht gesprekspersonen). Deze gesprekken zijn gevoerd op basis van gesprekstema's. In ieder gesprek stond de rol van de provincie Drenthe, in het bijzonder die van de productgroepen Milieubeheer en Ruimte en Water, centraal. Daarnaast waren de omgang met kwalitatieve maatstaven in planning en integraliteit van omgevingsplanning terugkerende thema's.

Overzicht gesprekspersonen

Hoofdstuk 4

Algemeen:

Dhr. Buursma (projectleider gemeente Assen)
Dhr. Kok (productgroep Personeel & Organisatie)
Dhr. Hoven (Samenwerkingsverband Noord-Nederland, projectleider)
Dhr. Kreling (programma Stad, programmamanager)
Dhr. Kuiper (productgroep Personeel & Organisatie)

Productgroep Milieubeheer:

Dhr. Eilander (industriële bedrijven/energie/lucht/geur)
Dhr. Eleveld (akoestisch adviseur)
Mw. Vrieling (senior beleidsmedewerker MER)

Productgroep Ruimte en Water:

Dhr. Anema (medewerker bestemmingsplannen buitengebied)
Dhr. Kuiper (beleidsmedewerker ruimtelijke ordening)
Dhr. Munnik (medewerker stads- en dorpsvernieuwing)
Mw. De Wit (beleidsmedewerker wonen, demografie en ruimtelijke ordening)
Dhr. Van Laar (beleidsmedewerker omgevingsplanning)

Hoofdstuk 5

Praktijkvoorbeeld 1: bestemmingsplan Bogasterrein

Dhr. Gortmaker (gemeente Coevorden, projectleider)
Dhr. Schrik (gemeente Coevorden, medewerker Ruimtelijke Ordening)
Dhr. Saathof (provincie Drenthe, Ruimte en Water, beleidsmedewerker)
Dhr. Van der Wal (provincie Drenthe, Milieubeheer, vergunningverlening)
Dhr. Nauta (Smurfit Kappa Triton)

Praktijkvoorbeeld 2: vergunningverlening DOC Kaas

Dhr. Faber, (DOC kaas, milieuvergunning)
Dhr. De Groot (DOC kaas, projectleider nieuwbouw)
Dhr. Wijngaarden (gemeente Hoogeveen, teamcoach milieuadvies)
Mw. Vrieling (provincie Drenthe, Milieubeheer, vergunningverlening)

Hoofdstuk 6

Dhr. M.Hanegraaf (VNG, projectbureau MILO)

Bijlage III: hiërarchie in het interactiemodel

Reeds in paragraaf 3.2 zijn beleidsnetwerken aangehaald om domeinen van *governance* hanteerbaar te maken. In paragraaf 3.3 werd met het interactiemodel duidelijk dat sturing van deze netwerken door middel van management één van de wijzen is waarop de overheid haar beleidsdoelen kan realiseren. Tevens is er met het competitie­model op gewezen dat er in de praktijk sprake is van een ongelijk speelveld door verschil in hulpbronnen en machtsbronnen van actoren. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheid van hiërarchische sturing (coördinatie model) in een netwerk door middel van netwerkmanagement.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) stellen dat het denkbaar is dat een actor in een netwerk op enig moment op meer top-down-achtige wijze stuurt. In hun onderzoek stellen zij drie voorwaarden aan dergelijke vormen van sturing in een netwerk. Ten eerste moet een leider beschikken over een inhoudelijke visie, die zo gezaghebbend is dat de andere actoren deze aanvaarden. Ten tweede moet een leider beschikken over voldoende macht om deze visie, indien nodig, aan andere actoren op te leggen. Als derde voorwaarde stellen zij dat deze situatie stabiel is en zich geen nieuwe omstandigheden voor doen die de betekenis van de visie of machtspositie aantasten.

Reeds bij de eerste voorwaarde valt op dat deze strijdig is met de door Martens (2004) bepleite gelijkwaardigheid van actoren in het interactiemodel. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen als uitzondering crisissituaties. Niettemin wordt het strategisch toepassen van crisissituaties in netwerken in deze studie als ongewenst beschouwd, aangezien crisissituaties vaak van korte duur zijn. De Bruijn en Ten Heuvelhof wijzen er op dat hiërarchische sturing effectief is wanneer het gecombineerd wordt met samenwerking (coöperatie).

De combinatie tussen hiërarchische en coöperatieve vormen van sturing in een netwerk kan in het model van Martens (2004) geïnterpreteerd worden als *fuzzy* relaties tussen het coördinatie­model en interactiemodel.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999) werken deze sturing aan de hand van hiërarchie en coöperatie uit in zeven mogelijke combinaties. Enkele combinaties worden hieronder beschreven⁹⁴.

Hiërarchische sturing, omdat coöperatie succesvol is.

Partijen gaan vrijwel alleen akkoord met een besluit als ze er voordeel bij hebben. Als een meerderheid akkoord is voor een bepaalde oplossing is het mogelijk om hiërarchische sturing toe te passen.

Hiërarchische sturing, omdat coöperatie is mislukt.

Als partijen lang onderhandeld hebben, maar er nog geen uitkomst is, is er een mogelijkheid om middels hiërarchische sturing besluiten af te dwingen.

⁹⁴ De overige drie zijn: hiërarchische sturing door januskoprelatie, hiërarchische sturing door ruimte te bieden en hiërarchische sturing als public performance (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999).

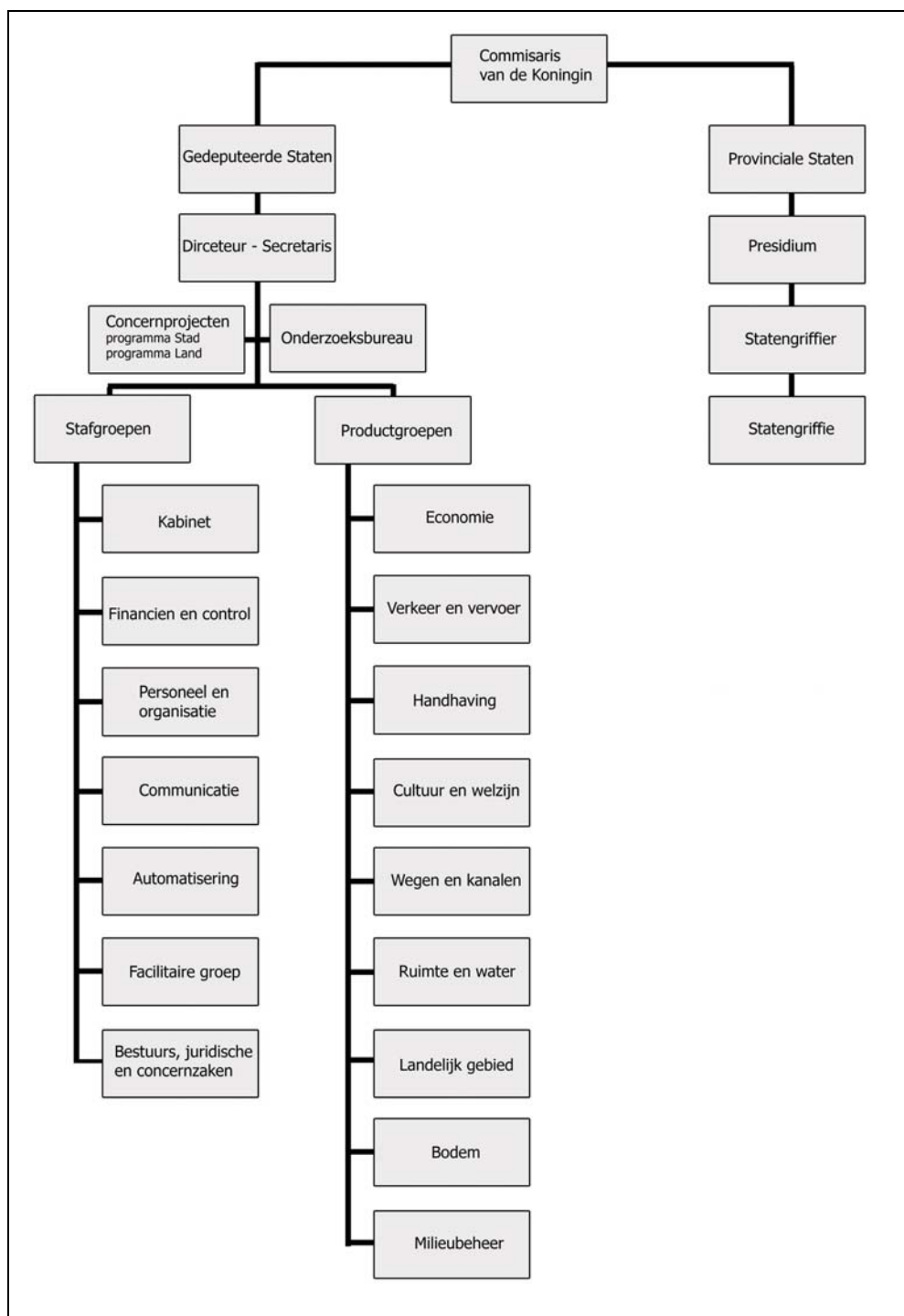
Hiërarchische sturing als aanjager voor coöperatie.

Hiërarchische sturing kan aangewend worden om partijen te stimuleren tot coöperatief gedrag.

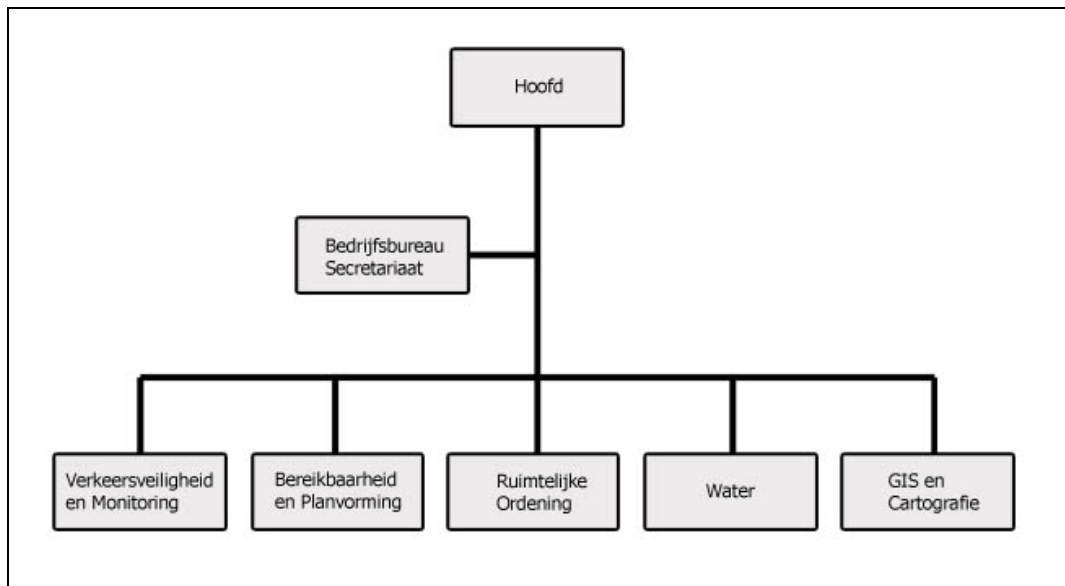
Hiërarchische sturing op het gebied van processen.

Het is niet ondenkbaar om hiërarchische sturing toe te passen op processen en niet ten aanzien van de inhoud van een probleem. De inrichting van het proces kan van grote invloed zijn op de inhoudelijke resultaten.

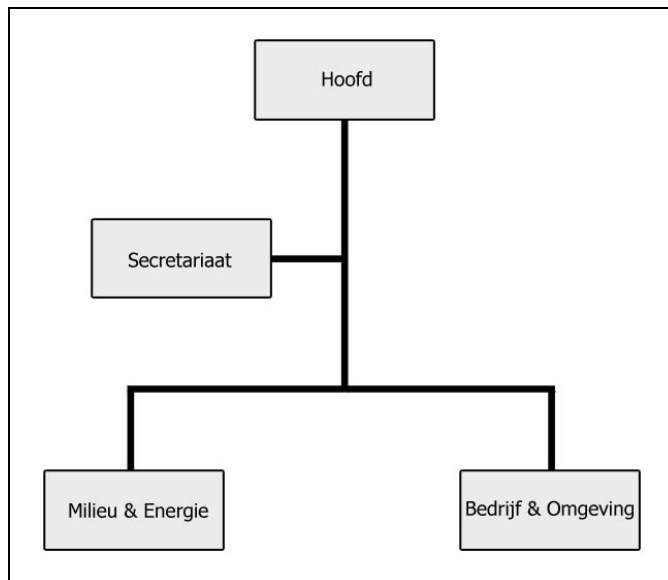
Bijlage IV: provinciale organisatiestructuur



Figuur I
 Organigram
 provincie Drenthe
 (ontleend aan figuur
 website provincie
 Drenthe 2006).



Figuur II
Organigram
productgroep
Ruimte en Water
(ontleend aan figuur
Provincie Drenthe
2006).



Figuur III
Organigram
productgroep
Milieubeheer
(ontleend aan figuur
Provincie Drenthe
2006).

Bijlage V: handreikingen

Scan

In de handreiking 'Gebiedsgericht beleid' van de stuurgroep Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB 2001) is een stapsgewijze aanpak voor het doorlopen van gebiedsgericht beleid beschreven.

- analyseer eerst het spelersveld aan de hand van een omgevingsanalyse, actoranalyse en risicoanalyse. Omgevingsanalyse heeft als doel het inventariseren en identificeren van partijen en belangen. Indeling omgevingsanalyse bijvoorbeeld:
 - beslissers (bevoegd gezag);
 - medebeslissers (niet bevoegd gezag);
 - beïnvloeders (overige belangenorganisaties en kennisdragers);
 - beleidsmakers (voorbereiding en realisatie);
 - uitvoerders;
 - burgers / gebruikers.

- bij de actorenanalyse gaat het erom de verwachte opstelling van actoren in kaart te brengen. Dit zijn partijen die het resultaat kunnen beïnvloeden. De actorenanalyse kan verbreed worden met vragen die vanuit communicatie en interactie van belang zijn:
 - Welke partijen komen in aanmerking als deelnemer?
 - Waarover willen partijen meepraten en onder welke voorwaarden?
 - Welke kennis hebben partijen over het onderwerp?
 - Hoe zijn de mensen of organisaties te betrekken bij het onderwerp?
 - Hoe zit het informatienetwerk in elkaar?
 - Welke niveaus zijn in de provinciale organisatie nodig en hoe zijn ze bij het proces te betrekken?
 - Zijn er raakvlakken met soortgelijke projecten?

Bij een risicoanalyse worden de factoren geïnventariseerd die de voortgang en resultaten van het proces kunnen beïnvloeden. Het gaat om een inventarisatie van risicofactoren en indeling van risicofactoren naar aspecten wel/niet beïnvloedbaar en positief/negatief.

Projectplan

(IPO, VNG, VROM 2005)

Uitgangssituatie

- begrenzing projectgebied;
- doelstelling project, inclusief een ambitie voor het doelmatig ruimtegebruik en de verbetering van de leefomgevingskwaliteit;
- relevante milieukaders en toetsingskaders;
- uit te voeren onderzoeken (MER, VER, GES);
- omgevingsanalyse: betrokkenen, belangen, formele posities en houding.

Plan van aanpak

- stappen en deelproducten;
- werkwijze per stap / deelproduct;
- te hanteren methodieken om te komen tot doelmatig ruimtegebruik en verbetering leefomgevingskwaliteit;
- overzicht relevante procedures;
- koppeling met het bestemmingsplan (en de procedure);
- wijze waarop partijen bij de planontwikkeling worden betrokken.

Projectbeheersing

- projectorganisatie (taken en bevoegdheden);
- inschatting capaciteit;
- inschatting doorlooptijd;
- inschatting voorbereidingskosten;
- benodigde informatie en inschatting risicofactoren.

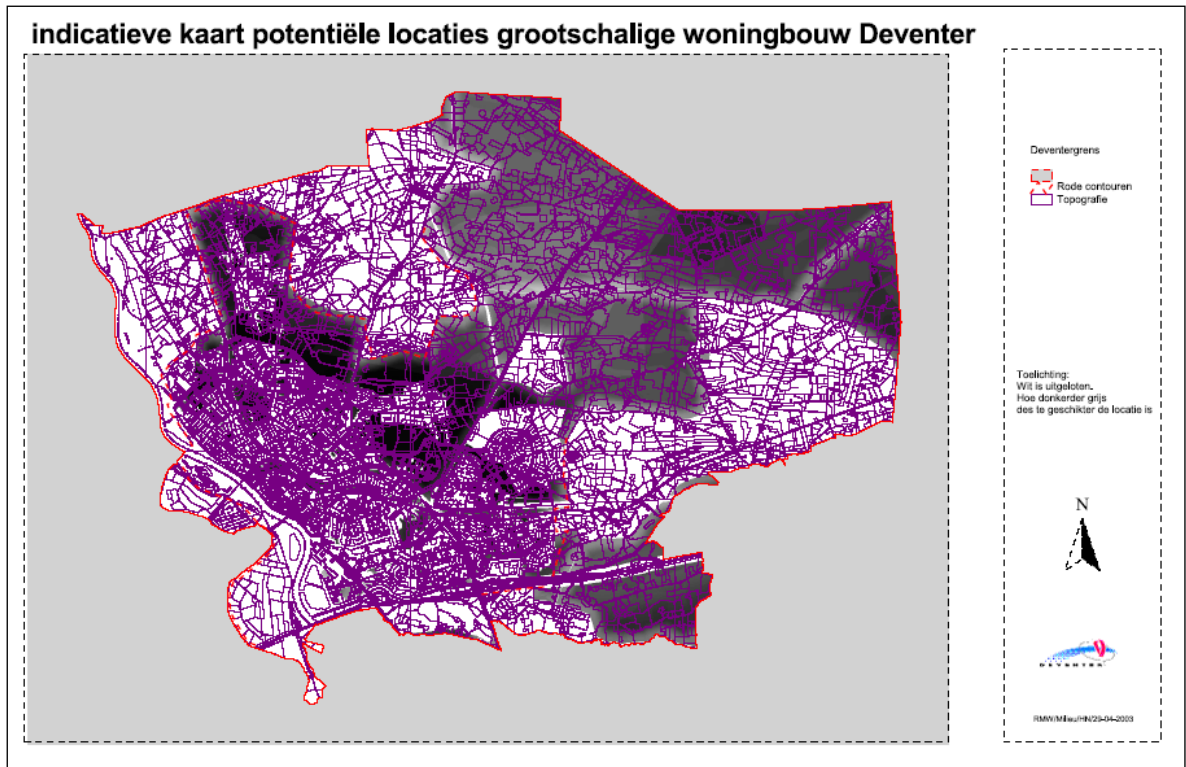
Communicatie

planfase	doel	activiteit
hele proces	draagvlak creëren bij achterban	<ul style="list-style-type: none"> ▪ informatiebijeenkomsten ▪ nieuwsbrieven ▪ pers en publiciteit
	betrokken houden van deelnemers bij proces	<ul style="list-style-type: none"> ▪ informatiebijeenkomsten ▪ huiskamerbijeenkomsten ▪ creatieve sessies ▪ werkgroepen ▪ beeldend materiaal (folder, nieuwsbrief, internet) ▪ informeel overleg ▪ voortgangsrapportages
vorbereidingsfase	creëren van enthousiasme bij partijen om mee te denken over de toekomst van het gebied	<ul style="list-style-type: none"> ▪ huiskamerbijeenkomsten ▪ werkgroepen ▪ informatiebijeenkomsten ▪ informeel overleg ▪ pers en publiciteit
definitiefase	in kaart brengen huidige situatie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ huiskamerbijeenkomsten ▪ enquetes ▪ informeel overleg
ontwerpfase	prioritering maatregelen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ creatieve sessies ▪ werkgroepen ▪ informatiebijeenkomsten ▪ internet ▪ onderhandelingen
Besluitvorming / uitvoering	stimulering van de uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> ▪ nieuwsbrief ▪ internet ▪ excursies, open dagen

Figuur II
Handvatten voor communicatie per planfase (SGB 2001).

Milieuatlas

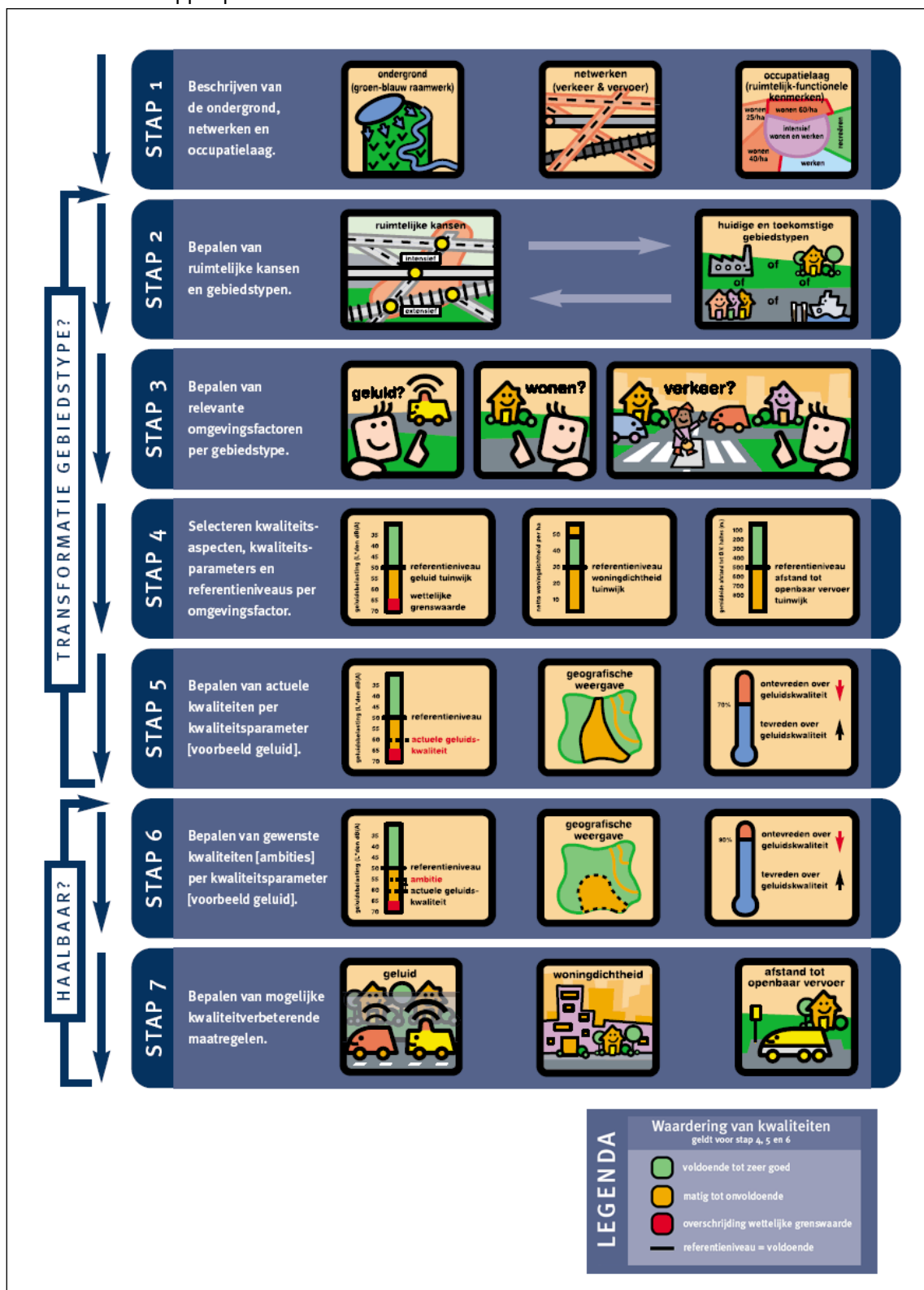
Voorbeeld kaart



Bron: Gemeente Deventer (2006)

Handreiking LOGO

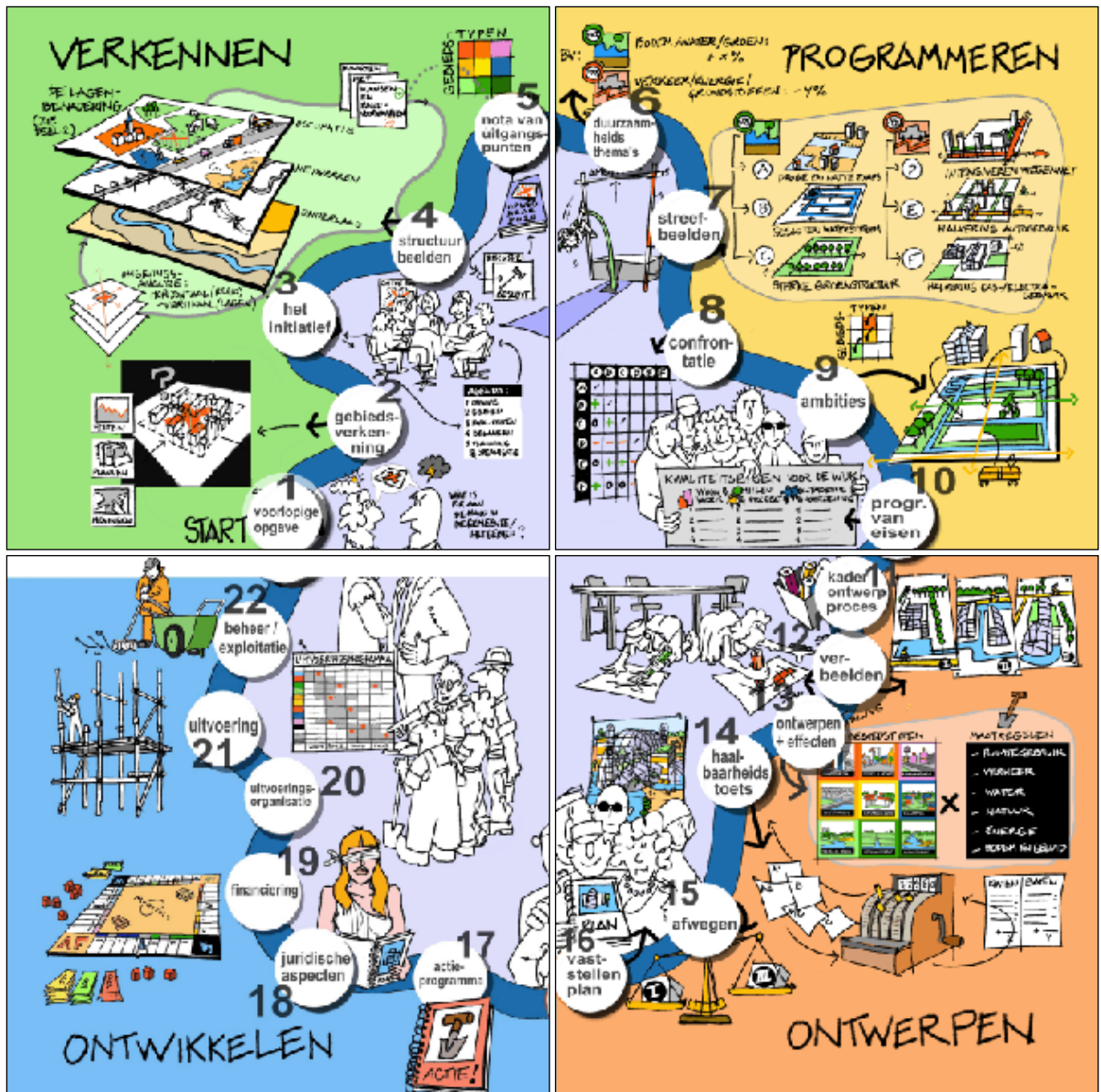
Stappenplan



Bron: www.logo-dcmr.nl

Handreiking MIRUP

MIRUP – planproces



Bron: www.ruimtexmilieu.nl