

De Interimwet

Stad & Milieubedenadering

Afwijken of ontwijken?

Masterthesis van Martin Blikman Msc.
S1288830

Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Afstudeerbegeleider: dhr. prof. dr. Gert de Roo

In opdracht van Advies- en ingenieursbureau Oranjewoud bv.
Afdeling milieumanagement, Oosterhout
Afstudeerbegeleider: dhr. ing. Jeroen Eskens

© september 2007

Voorwoord

*“Milieu, milieu? Ik kom uit een voortreffelijke milieu!”
(Loes Luca, tv-spot energieverbruik)*

Milieu staat als thema volop in de belangstelling. Berichten over broeikas-effect, zeespiegelstijging, droogte en energieverbruik volgen elkaar in rap tempo op. Ook minder ‘zichtbare’ milieuaspecten vragen onze aandacht. Wie herinnert zich niet de vele geluiden over de slechte luchtkwaliteit boven Nederland, luister bijgezet door alarmerende kaarten zoals de ‘prent van Heidelberg’? In ons doen en laten speelt het milieu als gevolg een steeds bepalender rol. Zeker ook als het gaat om de inrichting van onze leefomgeving zullen we ons toenemend rekenschap moeten geven van milieukundige randvoorwaarden. De vraag is alleen: welke concessies zijn we bereid te doen?

Tot mijn genoegen heb ik me gedurende mijn afstuderen met deze discipline overstijgende thematiek bezig mogen houden. Met de masterthesis *‘De Interimwet Stad & Milieubenadering, afwijken of ontwijken?’* sluit ik de master Planologie aan de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen af. Gevoelsmatig was dit reeds gebeurd: wat begon als een afstudeerstage bij ingenieurs- en adviesbureau Oranjewoud B.V. is langzaam uitgegroeid tot een baan.

Het ‘karwei’ is nu toch ook officieel geklaard, en wel mede dankzij een aantal personen die ik graag op deze plaats wil bedanken. Het betreft in de eerste plaats prof. dr. Gert de Roo, afstudeerbegeleider vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, die me herhaaldelijk wees op mijn ietwat bombastische taalgebruik. Zijn opmerkingen en feed-back hebben deze thesis zowel qua inhoud als vorm aangescherpt. Tevens heeft hij met behulp van een vaak genoemd paginaquotum mijn ‘Lou de Jong’-achtige aspiraties (enigszins) weten te beteugelen. Ook dank aan ing. Jeroen Eskens, afstudeerbegeleider vanuit Ingenieurs- en adviesbureau Oranjewoud B.V. Ik waardeer het zeer dat hij mij de kans heeft gegeven gedurende een stage dit onderzoek uit te voeren, en dat hij gelegenheid heeft gevonden naast zijn drukke werkzaamheden mijn stukken te bestuderen. Zijn onschatbare kennis op het gebied van milieuplanologie en zijn opbouwende commentaar zijn voor deze thesis van grote waarde geweest.

Dan mijn collega’s bij Oranjewoud, in het bijzonder mijn kamergenoten. Hartelijk dank voor de gezelligheid, goede adviezen en bekers koffie. Ook dank aan alle vrienden en familie, die gedurende het schrijven aan deze thesis voor veel gezellige en ontspannende afleiding en steun hebben gezorgd. Afsluitend wil ik graag mijn ouders, zus en vriendin bedanken voor hun niet aflatende vertrouwen en bemoedigende woorden, hetzij dichtbij uit Zwolle of Nijmegen, hetzij ver weg uit Vietnam. Bovenstaand citaat is voor jullie.

Martin Blickman,
4 september 2007

Samenvatting

Met de Interimwet Stad & Milieubenadering, sinds 26 februari 2006 het vervolg op de Experimentenwet Stad & Milieu, is Nederland een bijzonder stuk wetgeving rijker. Mits goed gemotiveerd en gecompenseerd, maakt deze wet het mogelijk van sectorale milieunormen af te wijken. Normafwijking is de derde en uiterste Stad & Milieustap, en kan pas overwogen worden als de andere twee stappen, bronmaatregelen en het benutten van ruimte in bestaande milieuwetgeving, doorlopen zijn. Aantoonbaar moet bovendien zijn dat deze afwijking ten dienste staat van lokale leefomgevingskwaliteit en er 'evenredige milieuwinst wordt geboekt.' Veel vereisten, leidend tot de nodige vragen, die voor dit onderzoek bijeenkomen in de volgende onderzoeksvraag:

“Hoe kan lokaal worden gewerkt aan het bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit en wat is daarbij de positie van het Stad & Milieubeleid, zowel qua inhoudelijke werking als procedurele inzetbaarheid?”

De 'bron' van Stad & Milieu wordt mede gevormd door de generieke milieunorm, die vanaf de jaren '70 voor afzonderlijke milieucompartimenten in het leven is geroepen. Gedurende de interne en externe integratie van het milieubeleid, de decentralisatie van overheidstaken en de opkomst van het begrip omgevingskwaliteit behoudt de milieunorm evenwel zijn strikte karakter. Dit leidt in stedelijk gebied in toenemende mate tot strijdigheid tussen milieu en ruimtelijke ontwikkeling. Uit deze 'paradox van de compacte stad' ontstaat Stad & Milieu: lokaal gebiedsgericht beleid voor de leefomgevingskwaliteit.

Stad & Milieu is gericht op lokaal verweven, en daarmee complexe vraagstukken. In lijn met de planningtheorie vraagt deze oriëntatie om een communicatieve planningsbenadering. Stad & Milieu presenteert daartoe het open planproces, dat nadrukkelijk terugkeert in de wettelijke verankering. Het resultaat is een veelomvattend beleidskader, dat volgens systeemtheoretische principes als zeer complex mag worden beschouwd. Dit veeleisende kader lijkt niet in overeenstemming met de veelal sectorale en relatief eenvoudige milieu-ruimteconflicten die tot Stad & Milieu aanleiding geven, ook al maken deze knelpunten onderdeel uit van een lokaal, integraal ruimtelijk vraagstuk.

Terwijl enerzijds sectorale milieuwetgeving toenemend lokale afwegingsruimte kent, en anderzijds Europa strikte normen presenteert voor uiteenlopende milieucomponenten, wordt de 'ruimte' voor implementatie van Stad & Milieu beperkt door:

- uitvoerige procedurele vereisten aangaande procesvoering, planvorming en communicatie;
- een directe koppeling van stap 3 met het herzien/opstellen van het bestemmingsplan, ook voor kleine projecten die remmend werkt op de hanteerbaarheid van Stad & Milieu: bovendien is voor beiden goedkeuring nodig en inspraak mogelijk;
- een niet eenduidig gedefinieerd toetsingskader in de vorm van leefomgevingskwaliteit, en een lastig te operationaliseren compensatievereiste: hoe bijvoorbeeld te handelen bij nieuwbouw?;
- het open planproces als te hanteren procesvorm: de verschillende machtsposities van actoren maken Stad & Milieu gevoelig voor stagnatie of obstructie.

Geconcludeerd kan worden dat Stad & Milieu door de procedurele vereisten sterk aan gebruikswaarde heeft ingeboet. De stappenmethodiek is vanwege de structurerende werking bij planvorming, en de vroegtijdige integratie van milieuaspecten evenwel onverminderd waardevol. Daarbij kan worden afgevraagd of normafwijking een afzonderlijk beleidskader rechtvaardigt, of als instrument voor specifieke lokale situaties in sectorale wetgeving een plaats dient te krijgen.

Abstract

The City and Environment Act is a controversial instrument in the Dutch planning system: it enables deviation of formal environmental standards. As such, it invites local governments to implement spatial projects at locations where environmental regulations normally would mean an impediment. Deviation is the last-ditch option in a three-step sequence: the first step means reduction at the source, followed by a second step in which creative solutions within the law have to be found and utilised. During an experimental phase, 25 municipalities have explored the possibilities of this method. Despite this experience, several questions still remain unanswered. These questions converge to the central research-question of this masterthesis:

“How can local governments work towards environmental quality and what is, in this perspective, the position of the City And Environment Policy, concerning substantial reach and practical suitability?”

The ‘source’ of the City and Environment policy can to a large extent be found in the expansion of environmental legislations and standards from the seventies onwards. Through internal and external integration of environmental policy, decentralisation of government responsibilities and the occurrence of environmental quality as policy objective, environmental standards remained stringent. Because of the simultaneous need of urban development and environmental preservation in urban areas, this resulted in an increase of friction. In the light of this *compact-city paradox*, local deviation presented a possibility to ‘unlock’ urban areas, an idea from which the City and Environment policy originates.

Because of its area-specific character, the City and Environment approach suits complex spatial problems. According to the planning theory, a communicative planning approach is preferable in such circumstances. City and Environment therefore incorporates the open planning process, which is thoroughly legally anchored. By doing so, the City and Environment policy has become quite complex, and questions can be raised about the ‘fit’ of the policy relating to the ‘simple’ issues it originally is designed for, although these issues are often part of a larger spatial project or development.

While on the one hand the development of specific environmental legislation presents new possibilities for local implementation and ‘fitting’, and on the other hand stringent standards are continuously presented by Europe, implementation possibilities for City and Environment are furthermore limited by:

- comprehensive obligatory requirements with regard to proceedings, planning and communication processes;
- a direct reciprocal connection between a step 3-decision and the Dutch development plan, regardless of the scale of the project considered: this has a restrictive effect on the suitability of the City and Environment method for smaller projects. Besides, for both the step 3-decree and the development plan, approval is necessary and civil intervention is possible;
- an undefined set of judging standards, related to the rather vague concept of environmental quality, and the compensation principle which in several occasions is hard to implement;
- the power of participants to delay or obstruct the planning process because of their communicative involvement and the space the open planning process provides to do so.

The conclusion can be drawn that because of its complex formal design, implementation possibilities of the City and Environment Act are limited and surpassed by other environmental and spatial developments. Although the 3-steps method can be useful to provide structure for planning processes, the option of environmental standard deviation should be part of specific environmental legislation.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | INLEIDING..... | 7 |
| 1.1 | INTRODUCTIE..... | 7 |
| 1.1.1 | <i>Stad & Milieu</i> | 7 |
| 1.1.2 | <i>Stad & Milieu als ‘wondermiddel’?</i> | 8 |
| 1.2 | DOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAAG..... | 8 |
| 1.3 | OPZET ONDERZOEK EN METHODOLOGIE..... | 9 |
| 1.3.1 | <i>Algemene opzet</i> | 9 |
| 1.3.2 | <i>De casestudies</i> | 10 |
| 1.3.3 | <i>Afbakening onderzoek</i> | 10 |
| 1.4 | LEESWIJZER..... | 10 |
| 2 | VAN GENERIEKE NORM NAAR GEBIEDSGERICHTE KWALITEIT..... | 13 |
| 2.1 | INLEIDING..... | 13 |
| 2.2 | HET MILIEU – KIND VAN DE REKENING IN EEN TIJD VAN MODERNISTISCH OPTIMISME..... | 13 |
| 2.3 | DE NORM: MILIEU ALS RUIMTELIJKE COMPONENT..... | 14 |
| 2.4 | BEPERKINGEN VAN ‘MODERNISTISCH’ BELEID..... | 15 |
| 2.5 | VERANDEREND BELEID: INTEGRAAL, DECENTRAAL, GEBIEDSGERICHT..... | 16 |
| 2.6 | INTRODUCTIE VAN HET BEGRIIP KWALITEIT..... | 17 |
| 2.7 | DE STEDELIJKE OMGEVING – THEATER VAN HET MILIEU-RUIMTECONFLICT..... | 18 |
| 2.8 | NIEUWE STURINGSVORMEN OP EEN NIEUW NIVEAU?..... | 19 |
| 2.9 | CONCLUSIES..... | 22 |
| 3 | STAD & MILIEU IN THEORIE..... | 24 |
| 3.1 | INLEIDING..... | 24 |
| 3.2 | PLANNING VANUIT EEN THEORETISCH PERSPECTIEF..... | 24 |
| 3.3 | OBJECT: DE DOELGERICHTHEID VAN PLANNING..... | 25 |
| 3.4 | DE ORGANISATIE VAN HET PLANNINGSPROCES..... | 28 |
| 3.5 | SUBJECT: BETROKKEN ACTOREN EN INSTITUTIES..... | 29 |
| 3.6 | DE ASPECTEN VAN PLANNINGGERICHT HANDELEN GEBUNDELD..... | 31 |
| 3.7 | STAD & MILIEU IN PERSPECTIEF..... | 32 |
| 3.8 | CONCLUSIES..... | 32 |
| 4 | STAD & MILIEU ALS REGIME..... | 35 |
| 4.1 | INLEIDING..... | 35 |
| 4.2 | ONTWIKKELING VAN HET STAD & MILIEUBELEID..... | 35 |
| 4.3 | HET EXPERIMENT STAD & MILIEU..... | 37 |
| 4.3.1 | <i>De 25 projecten</i> | 37 |
| 4.3.2 | DE EXPERIMENTENWET..... | 37 |
| 4.3.3 | <i>De ervaringen</i> | 38 |
| 4.4 | EEN NIEUW REGIME: DE INTERIMWET STAD & MILIEUBENADERING..... | 39 |
| 4.4.1 | <i>Reikwijdte en systematiek</i> | 40 |
| 4.4.2 | <i>Kwaliteit en compensatie</i> | 41 |
| 4.4.3 | <i>Koppeling met het bestemmingsplan</i> | 42 |
| 4.4.4 | <i>Besluitvorming gemeente in procedureel perspectief</i> | 43 |
| 4.4.5 | <i>Goedkeuring door de provincie in procedureel perspectief</i> | 44 |
| 4.4.6 | <i>Verslaglegging</i> | 45 |
| 4.5 | ONTWIKKELINGEN IN HET SECTORALE BELEID: NIEUWE (ON)MOGELIJKHEDEN..... | 45 |
| 4.5.1 | <i>Geluid</i> | 46 |
| 4.5.2 | <i>Bodem</i> | 47 |
| 4.5.3 | <i>Landelijk gebied</i> | 47 |
| 4.6 | DE ‘EVENWICHTIGHEID’ VAN STAD & MILIEU..... | 48 |
| 4.7 | STAD & MILIEU IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF..... | 49 |
| 4.8 | CONCLUSIES..... | 50 |

| | | |
|----------|---|-------------------------------------|
| 5 | CASE VLAARDINGEN - RIVIERZONE | 51 |
| 5.1 | INLEIDING | 51 |
| 5.2 | RIVIERZONE VLAARDINGEN - DEELPROJECT IN EEN GROTER GEHEEL | 51 |
| 5.3 | RIVIERZONE VLAARDINGEN – GEBIED, ACTOREN EN OPGAVEN | 53 |
| 5.4 | STAD & MILIEU: DE STAPPEN 1 EN 2..... | 55 |
| 5.4.1. | <i>Milieuaspecten binnen het project Rivierzone.</i> | 55 |
| 5.5 | STAP 3-BESLUIT..... | 58 |
| 5.6 | HET STAD & MILIEUPROCES IN PERSPECTIEF EN VERVOLGTRAJECT. | 59 |
| 5.7 | CONCLUSIES | 60 |
| 6 | CASE HARDERWIJK - WATERFRONT..... | 62 |
| 6.1 | INLEIDING | 62 |
| 6.2 | PROJECT WATERFRONT HARDERWIJK ALS PROVINCIAAL SPEERPUNT | 62 |
| 6.3 | WATERFRONT HARDERWIJK - GEBIED, ACTOREN EN OPGAVEN | 63 |
| 6.4 | STAD & MILIEU: STAPPEN 1 EN 2 | 65 |
| 6.4.1. | <i>Milieuaspecten binnen het Waterfront-project.</i> | 65 |
| 6.5 | STAP 3 STAD & MILIEU | 67 |
| 6.6 | HET STAD & MILIEUPROCES IN PERSPECTIEF EN VERVOLGTRAJECT | 68 |
| 6.7 | CONCLUSIES | 70 |
| 7 | DE INTERSUBJECTIEVE DIMENSIE: DE ROL VAN HET OPEN PLANPROCES | 71 |
| 7.1 | INLEIDING | 71 |
| 7.2 | KANAALZONE APeldoorn – ACHTERGROND EN OPGAVEN | 71 |
| 7.3 | KANAALZONE APeldoorn – STAD & MILIEU EN PROCESVERLOOP | 73 |
| 7.4 | CIBOGA GRONINGEN – ACHTERGROND EN OPGAVEN | 75 |
| 7.5 | STAD & MILIEU EN PROCESVERLOOP. | 76 |
| 7.6 | DE PROJECTEN IN PRAKTISCH EN THEORETISCH PERSPECTIEF | 77 |
| 7.7 | CONCLUSIES | 79 |
| 8 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN..... | 81 |
| 8.1 | INLEIDING | 81 |
| 8.2 | DECENTRALISATIE, INTEGRATIE EN LEEFOMGEVINGSKWALITEIT | 81 |
| 8.3 | DE RESULTANTE STAD & MILIEU: SPANNINGSVELDEN | 82 |
| 8.4 | CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN | 84 |
| | LITERATUUR..... | 86 |
| | BIJLAGEN..... | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| | BIJLAGE 1 | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| | BIJLAGE 2 | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| | BIJLAGE 3 | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| | BIJLAGE 4 | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |
| | BIJLAGE 5 | ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED. |

1 Inleiding

*“Een grens is eigenlijk een wens om verder te gaan”
(Loesje)*

1.1 Introductie

1.1.1 Stad & Milieu

Afwijken van regels. Het klinkt ietwat onjuist en aantrekkelijk tegelijk. Onjuist omdat het ogenschijnlijk niet hoort, aantrekkelijk omdat het tot de verbeelding spreekt, en het overschrijden van grenzen wellicht nieuwe mogelijkheden biedt. Het lijkt moeilijk om dit paradoxale gegeven te vangen in beleidskaders. Toch is hier in de Nederlandse ruimtelijke ordening sprake van. Op het snijvlak van ruimtelijke ontwikkeling en milieubeleid is er een zoektocht gaande naar geschikte methoden om te werken aan verbetering van de leefomgevingskwaliteit. Het Stad & Milieubeleid presenteert één van de mogelijkheden die deze zoektocht heeft voortgebracht: het ten gunste van efficiënt ruimtegebruik en lokale leefkwaliteit afwijken van wettelijke milieunormen. Nederland is met zijn toch al rijke planningstraditie daarmee een uitzonderlijk ruimtelijk instrument rijker. Het is dit instrument, maar vooral ook het beleidskader er omheen, dat in deze thesis centraal staat.

Het ontstaan van Stad & Milieu vloeit voort uit de wijze waarop het Nederlandse milieubeleid zich vanaf de jaren '70 heeft ontwikkeld. Het milieubewustzijn dat in die periode ontstond resulteerde in een breed scala aan centraal uitgevaardigde wetgeving voor een keur aan milieuaspecten. Dit voortdurend uitdijende milieukader kreeg door de milieunorm ook ruimtelijke relevantie: het milieu verscheen als contour op de plankaart. Bescherming door scheiding, zo luidde het adagium. De contour kreeg daarmee een verdringend karakter: binnen deze cartografisch verbeelde grenswaarde kon er van milieugevoelige functies of activiteiten geen sprake zijn.

De behoefte aan revitalisering van de grote steden begin jaren '80 bracht echter de keerzijde van deze insteek aan het licht. Strengere generieke milieunormen, vertaald naar ruimtelijke contouren, belemmerden het ontwikkelen van in onbruik geraakt gebied, veelal gelegen op interessante locaties binnen de stad (De Roo, 1994). Gemeenten gaven aan behoefte te hebben in dergelijke situaties maatwerk te kunnen leveren, en lokaal het milieubelang tegen het belang van een goed stedelijk leefklimaat af te kunnen wegen. De milieunorm moest, mits daar voldoende reden toe bestond, desgewenst aan de kant gezet kunnen worden (VROM, 1995). Een opzienbarende idee, door de toenmalige minister van volkshuisvesting en ruimtelijke ordening als dermate interessant beoordeeld dat er een experiment gestart werd om de toepassing van normafwijking te onderzoeken. Stad & Milieu was een feit.

Stad & Milieu is vormgegeven als een drie-stappentraject. In geval van een knellende milieunorm dient er eerst naar bronmaatregelen gezocht te worden. Als dat geen oplossing biedt moet worden gezocht naar ruimte in de bestaande wet- en regelgeving. Pas als dat ook geen soelaas biedt, kan een stap 3 aan de orde zijn: afwijken van de norm. Een 25-tal gemeenten heeft vanaf 1998 met deze werkwijze mogen experimenteren. In mei 2004 volgde het evaluatierapport 'Meer dan één stap vooruit' (VROM, 2004). Het rapport rept van een geslaagd experiment, waarbij slechts drie van de 25 experimentgemeenten hun toevlucht tot normafwijking hebben moeten nemen. De overige probleemlocaties konden door een toegenomen creativiteit bij lokale beleidsmakers en een integrale aanpak binnen stap 2 worden opgelost. Hierin schuilt volgens de auteurs van de evaluatienota Stad & Milieu dan ook de kracht van het Stad & Milieubeleid: *“de optie die met afwijking geboden wordt, inspireert de betrokkenen en zet aan tot creatieve oplossingen. Dat gaat zo ver dat het afwijken zelf*

nauwelijks meer nodig blijkt". (VROM, 2004) *"Afwijken, zo stelt de evaluatiecommissie Stad & Milieu, is het sluitstuk van een zoekproces en een hulpmiddel om tot hoogwaardige oplossingen te komen"*. (VROM, 2004)

Met bovenstaande lovende woorden lijkt het niet verwonderlijk, dat de Experimentenwet een vervolg heeft gekregen. Per 26 februari 2006 is de Interimwet Stad & Milieubenadering van kracht. Deze Interimwet vervult een overbruggingsfunctie, totdat het Stad & Milieugedachtegoed structureel in de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) en de Wet milieubeheer (Wmb) verankerd ligt (VROM, 2005). Ditmaal is de afwijkingsmogelijkheid algemeen beschikbaar, ook voor situaties in het landelijk gebied.

1.1.2 Stad & Milieu als 'wondermiddel'?

Met de invoering van de Interimwet lijkt de centrale overheid een duidelijk signaal af te geven. Ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de leefomgevingskwaliteit in de breedste zin van het woord. Milieunormen dragen wezenlijk bij aan dit kwaliteitsbegrip, maar mogen geen belemmering vormen indien ruimtelijke ontwikkeling zeer gewenst is. De gemeente wordt daarbij in belangrijke mate aangewezen de hieraan ten grondslag liggende afwegingen te maken. Ondanks dat Stad & Milieu de experimentfase voorbij is, is de uitvoeringspraktijk onder de Interimwet echter allerminst duidelijk. Vraagstukken en discussies, ontstaan gedurende de experimentperiode, woeden ook nu voort. De vraag kan gesteld worden of het beleid van de rijksoverheid in deze wel genoeg is uitgekristalliseerd. Er wordt ingezet op leefomgevingskwaliteit, maar het operationaliseren daarvan wordt aan lagere overheidsniveaus overgelaten. En terwijl enerzijds naar integrale werkwijzen wordt gezocht, bijvoorbeeld in de vorm van Stad & Milieu, wordt anderzijds tegelijkertijd ingezet op de doorontwikkeling van het sectorale beleidskader (geluid, bodem). Dit leidt tot vragen omtrent beleidsintegratie en bestuursniveau: hoe kan nu lokaal worden gewerkt aan leefomgevingskwaliteit, en wie draagt daarbij welke verantwoordelijkheid? En is het Stad & Milieu-normafwijkingsprincipe een bruikbaar hulpmiddel, of moet de aandacht naar andere strategieën worden verlegd?

Daarnaast is er een operationaliseringsvraagstuk. De drie stappen van het Stad & Milieubeleid zijn in de Interimwet Stad & Milieubenadering uitvoerig juridisch verankerd. Niet alleen wordt in deze wet omschreven wat de vereisten zijn voor de onderbouwing van een stap 3-besluit, ook wordt van gemeenten verlangd het integrale gebiedsgerichte proces uit de stappen 1 & 2 inzichtelijk te maken (VROM, 2006). Een begrijpelijk vereiste, gelet op de uitgangspunten van Stad & Milieu. Maar in hoeverre is dit veelomvattende juridische kader toegesneden op lokale behoeften en wensen? En meer nog, waar liggen bij het doorlopen van een Stad & Milieutraject cruciale aandachtspunten?

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag.

De vragen die in de voorgaande paragraaf worden gesteld vormen de directe aanleiding voor het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt. Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit een tweetal doelstellingen:

1. onderzoeken wat de ontwikkelingen zijn op het snijvlak van milieu- en ruimtelijk beleid bezien vanuit de thema's decentralisatie en leefomgevingskwaliteit, en een verkenning bieden van de beleidsmatige implicaties van deze ontwikkelingen, zowel in praktijk als theorie;
2. het in dit licht uiteenleggen en analyseren van het Stad & Milieubeleid: wat zijn essentiële aspecten binnen dit beleidskader, hoe wordt het in de praktijk ter hand genomen en biedt het perspectief bij het werken aan leefomgevingskwaliteit?

Bovenstaande doelstellingen leiden tot de volgende onderzoeksvraag:

“Hoe kan lokaal worden gewerkt aan het bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit en wat is daarbij de positie van het Stad & Milieubeleid, zowel qua inhoudelijke werking als procedurele inzetbaarheid?”

Bovenstaande onderzoeksvraag bestaat uit een viertal kernelementen: het lokaal werken aan leefomgevingskwaliteit, de positie van het Stad & Milieubeleid hierbij, de inhoudelijke werking van Stad & Milieu en, tot besluit, de procedurele bepalingen. De eerste twee elementen zijn voornamelijk algemeen beschouwend van karakter, terwijl de laatste twee elementen toespitsen op de uitvoeringspraktijk van Stad & Milieu. Onderhavig onderzoek is dan ook opgebouwd uit een algemeen en een specifiek gedeelte, met daarbij behorend de onderstaande deelvragen.

De deelvragen voor het algemene gedeelte van dit onderzoek luiden als volgt:

- Hoe heeft het milieubeleid zich ontwikkeld tot ruimtelijke discipline en wat is de herkomst van de lokale verantwoordelijkheid voor beleidsvoering en het integrale begrip leefomgevingskwaliteit?
- Hoe hebben deze ontwikkelingen zich in beleidsmatig opzicht vertaald, en welke vraagstukken kwamen daarbij aan het licht?
- Wat betekent een dergelijke beleidsmatige oriëntatie in theorie voor de ruimtelijke ordening en de daarmee gepaard gaande planvormingsprocessen?

De deelvragen voor het specifieke gedeelte van dit onderzoek luiden als volgt:

- Wat zijn de achtergronden van het Stad & Milieubeleid?
- Hoe is dit beleid wettelijk ingekaderd en wat is het toepassingsbereik?
- Hoe verhoudt de opzet van Stad & Milieu zich tot de veronderstellingen op grond van de theorie aangaande lokaal gebiedsgericht beleid?
- Hoe wordt het beleid in de praktijk ter hand genomen en welke lessen kunnen hieruit getrokken worden?
- Wat is gegeven de wettelijke verankering en de ervaringen uit de praktijk de praktische inzetbaarheid van het instrument Stad & Milieu?

1.3 Opzet onderzoek en methodologie

1.3.1 Algemene opzet

Zoals gezegd is dit onderzoek opgedeeld in een tweetal delen, met elk een eigen onderzoeksopzet. Het eerste gedeelte geeft een algemene en theoretische beschouwing aangaande de ontwikkelingen op het snijvlak van milieuplanning en ruimtelijke ontwikkeling, de beleidsmatige vertaling van deze ontwikkelingen en de consequenties voor ruimtelijke ordening en planvormingsprocessen. Dit deel van het onderzoek is gebaseerd op uitvoerige literatuur- en documentenstudie, aangevuld met ‘key-person’-interviews.

Het tweede deel van het onderzoek wordt gevormd door een analyse van het Stad & Milieubeleid. Daarbij zal worden onderzocht welke omstandigheden hebben geleid tot het ontstaan van dit beleid en welke uitgangspunten werden gehanteerd. Vervolgens zal het wettelijk kader van het Stad & Milieubeleid worden onderzocht. Ook wordt onderzocht hoe het Stad & Milieubeleid in de praktijk

wordt gehanteerd. Dit gedeelte van het onderzoek heeft de vorm van documentenonderzoek, aangevuld met een viertal casestudies.

1.3.2 De casestudies

De casestudies in deze masterthesis zijn uitgevoerd om na te gaan wat cruciale elementen zijn bij het uitvoeren van gebiedsgericht integraal beleid op het snijvlak van ruimte en milieu, en te inventariseren welk toepassingsbereik het Stad & Milieubeleid daarbij biedt. Bij het selecteren van de Stad & Milieu-cases hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- Tot op heden is er onder de Interimwet Stad & Milieubenadering slechts sprake van twee officiële vooraankondigingen Stad & Milieu. Het betreft hier de projecten 'Waterfront' te Harderwijk en 'Het Groene Woud' te Woudenberg. Vanwege de langere projectgeschiedenis en het integrale karakter van het project te Harderwijk is voor deze casus gekozen.
- Vanwege het geringe aantal projecten onder de Interimwet moet enigszins noodgedwongen eveneens een keuze worden gemaakt uit Experimentenwet-cases. Bij de cases die onder de Experimentenwet vallen, is gezocht naar een project waar een volledig Stad & Milieutraject is doorlopen, dus inclusief een stap 3-besluit. Gekozen is voor het project Rivierzone Vlaardingen. Deze keuze is mede gebaseerd op het feit dat het stap 3-besluit in dit project ter Raad van State is vernietigd.
- Stad & Milieu leunt zwaar op het concept open planproces. Voor de derde en vierde case is gezocht naar projecten waarin dit open planproces een belangrijke rol heeft gespeeld. Gekozen is voor de projecten Groningen Ciboga en Apeldoorn Kanaalzone.

Met de casestudies zal getracht worden cruciale elementen bij toepassing van het Stad & Milieubeleid te identificeren en te toetsen aan de theorie. Parallel hieraan wordt gekeken hoe in de verschillende gemeenten is omgegaan met de bandbreedte die Stad & Milieu biedt. Mede op grond daarvan kan worden beoordeeld wat het toepassingsbereik is van dit beleidsinstrument. De casestudies zijn uitgevoerd aan de hand van literatuur- en documentenonderzoek en interviews.

1.3.3 Afbakening onderzoek

Met betrekking tot de afbakening van de reikwijdte van deze thesis moet een opmerking worden gemaakt. Met het van kracht worden van de Interimwet Stad & Milieubenadering is de toepassingsmogelijkheid van een stap 3-besluit ook van kracht voor bepaalde situaties in het landelijk gebied (Interimwet, 2006). Er zijn slechts enkele pilotprojecten uitgevoerd, waarbij werd geconcludeerd dat de toepassingsmogelijkheden van de Interimwet voor het landelijk gebied zeer gering zijn (Brunner et al, 2006). Vanwege het ontbreken van voldoende casuïstiek en gelet op de oorspronkelijke aanleiding voor Stad & Milieu is bij de bespreking van de toepassingsmogelijkheden van de Interimwet Stad & Milieubenadering het landelijk gebied overwegend buiten beschouwing gelaten. Slechts op enkele plaatsen in deze thesis zal ter aanvulling of illustratie aangaande het landelijk gebied een opmerking geplaatst worden (zie bijvoorbeeld hoofdstuk vier).

1.4 Leeswijzer

De in paragraaf 1.3 beschreven gedeelten van onderhavig onderzoek hebben binnen deze rapportage ruimte gekregen in een drietal katernen, welke qua insteek overeenkomst vertonen met de drie stappen van Stad & Milieu (bronmaatregelen, ruimte in de wet, afwijking).

Het eerste deel van dit onderzoeksrapport, 'Bron' genaamd, vormt een zoektocht naar de herkomst of 'bron' van het Stad & Milieubeleid en biedt ruimte aan het algemene deel van het onderzoek. In

hoofdstuk twee wordt een verkenning uitgevoerd van de ontwikkelingen binnen het milieubeleid, de integratie van milieu en ruimtelijk beleid, de herpositionering van verantwoordelijkheden en de beleidsprogramma's die daar uit zijn voortgekomen. Deze aspecten vormen het vertrekpunt voor hoofdstuk drie, waarin vanuit een theoretisch perspectief naar deze ontwikkelingen zal worden gekeken. Vanuit de planningtheorie en deels vanuit de systeemtheorie zal een kader worden geconstrueerd waartegen zowel het Stad & Milieubeleid als concept, als de operationalisering ervan kan worden beoordeeld.

Het tweede deel van deze thesis, getiteld '*Ruimte*', herbergt het specifieke deel van het onderzoek en verschaft inzicht in het bestaande regime van Stad & Milieu. Naast het bespreken van de herkomst en de uitgangspunten van Stad & Milieu zal in hoofdstuk vier inzicht worden geboden in het wettelijk kader. Vervolgens wordt in de hoofdstukken vijf tot en met zeven met behulp van de casestudies onderzocht hoe het Stad & Milieuregime in de praktijk toepassing vindt.

De derde en laatste Stad & Milieustap, afwijken van de norm, impliceert feitelijk het stellen van een alternatieve grenswaarde. Deze gedachte staat centraal in deel drie van deze thesis, '*Afwijken?*' genoemd. In hoofdstuk acht passeren de verschillende deelvragen van dit onderzoek nogmaals de revue: hoe verhoudt zich het theoretisch kader over integrale gebiedsgerichte planning tot het regime en de toepassingspraktijk van het Stad & Milieubeleid? Hoe kunnen, daar waar frictie optreedt, (nieuwe) methoden worden gevonden of gehanteerd om op lokaal niveau te werken aan integratie van milieu en RO en verhoging van de leefkwaliteit, en wat kan daarbij de rol zijn van Stad & Milieu? Ook biedt dit hoofdstuk een beschouwing van de uitkomsten van de casestudies. Welke lessen kunnen uit de verschillende doorlopen trajecten worden getrokken en wat zijn cruciale aandachtspunten binnen Stad & Milieu? Tot besluit zal een antwoord worden gegeven op de centrale onderzoeksvraag van deze thesis. Biedt Stad & Milieu een geschikt perspectief voor probleemsituaties op het snijvlak van ruimtelijke ontwikkeling en milieubeleid, of moet in afwijking van dit beleid naar andere oplossingen worden gezocht?

aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood Kw
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-bred
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen- afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten–Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
r ale norm-brede Kwaliteit Sectoraal-Integraal Ni

BRON

eren Knelpunt-uitgangspunt Oplossen-opschuiv
enkomen-afdwingen Centraal-Decentraal Houvas
id Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protestere
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-opschuiv
enkomen-afdwingen Sectorale norm-Brede kwali
raal-Integraal Nimby-Yimby Knelpunt-Uitgangsp
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood no
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-bred
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protestere
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen- Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten–Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
rale norm-Brede kwaliteit Sectoraal-Integraal Ni
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen Kw
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood nc
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protestere
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen-Afdwingen Sectoraal-Integraal Nimby-
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen nori

2 Van generieke norm naar gebiedsgerichte kwaliteit

“Het milieu bestaat sinds 1970. Opeens begreep men wat men al die tijd had geroken. Nieuwe verenigingen en actiegroepen werden opgericht, oude herdoopt. Wie vroeger de natuur beschermde, beschermde nu natuur en milieu. Ik was er zelf bij toen het bordje 'EN MILIEU' bij een van de clubs achter het oude 'NATUUR' werd getimmerd”. (Midas Dekkers)

2.1 Inleiding

Sinds de opkomst van het milieu als beleidsthema in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw heeft er een voortdurende zoektocht plaatsgevonden naar de inhoudelijke maar ook organisatorische opzet van dit beleidsveld. Een aantal ontwikkelingen vallen daarbij in het oog, die allen op zekere wijze hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het Stad & Milieubeleid. In dit hoofdstuk zal aangegeven worden welke ontwikkelingen het betreft, welke rol deze ontwikkelingen binnen het milieubeleid hebben gespeeld en hoe ze relateren aan Stad & Milieu. De verkenning start in paragraaf 2.2 met een korte bespreking van de opkomst van het milieubeleid. In paragraaf 2.3 zal worden besproken hoe als gevolg van een bredere maatschappelijke verschuiving de oriëntatie van het milieubeleid is veranderd. De toenemende roep om interne integratie van het milieubeleid en de daaropvolgende ontwikkelingen komen in paragraaf 2.4 aan de orde. In paragraaf 2.5 en 2.6 wordt respectievelijk ingegaan op de paradox van de compacte stad, en de zoektocht naar oplossingen, onder meer resulterend in het Stad & Milieubeleid. Paragraaf 2.7 bevat een korte recapitulatie en vormt de aanzet tot de theoretische beschouwing in hoofdstuk drie.

2.2 Het milieu – kind van de rekening in een tijd van modernistisch optimisme

Het besef dat menselijk gedrag effect heeft op de fysieke omgeving, is gegroeid met de jaren. De periode van herstel en opbouw na de Tweede Wereldoorlog kenmerkt zich door een stormachtige groei van productie en consumptie, waarbij de in oorlogstijd uitgebouwde productiecapaciteit van de oorlogsindustrie massaal werd aangewend ten behoeve van de consument. De technische vooruitgang die gedurende de oorlogsjaren was geboekt maakte in industrieel opzicht meer mogelijk, tegen een lagere prijs. Door het naoorlogse ‘Wirtschaftswunder’ werd een grotere en meer diverse reeks producten bereikbaar voor een grotere groep consumenten. De consumptiemaatschappij, geschoeid op Fordistische en Sloanistische¹ leest, raakte daarmee in een stroomversnelling (Caldwell & Weiland, 1996 p.32).

Maar was alles wel goud wat er blonk? Meer productie en consumptie betekende een grotere aanslag op natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, om niet te spreken van een groeiende afvalberg en de uitstoot van emissies als gevolg van industriële processen (RIVM, 2006). De effecten van het menselijk handelen in relatie tot de eindigheid van natuurlijke bronnen was al in 1798 door Thomas

¹ Fordisme: naar Henry Ford, veelal beschouwd als uitvinder van de massaproductie
Sloanisme: naar Alfred P. Sloan, president-directeur General Motors in 1923, vermeend uitvinder van de productinnovatie teneinde nieuwe afzet te genereren bij een verzadigde markt als gevolg van Fordisme.

Malthus beschreef in zijn *'Essay on the principle of population'* (Malthus, 1798). Het *'Malthusiaanse plafond'*, ofwel de eindigheid van fysieke bronnen in relatie tot menselijke activiteiten, kwam bij de overgang van de zestiger naar de zeventiger jaren hernieuwd in de belangstelling te staan. In een artikel in het blad *Science* maakte G. Hardin gewag van het feit dat individuen geneigd zijn tot het ongelimiteerd nastreven van persoonlijk gewin (Hardin, 1968). Gelet op de beperktheid van natuurlijke hulpbronnen en de kwetsbaarheid van ecosystemen, moet dit fenomeen welhaast onomkeerbaar leiden tot een tragedie van ongekeerde omvang voor de gehele mensheid, aldus Hardin. Een soortgelijke boodschap kwam voort uit het rapport *'Grenzen aan de groei'* van de club van Rome (Meadows et al, 1972). In het rapport werd opgeroepen tot een herbezinning van de op ongelimiteerde groei gerichte weg welke de maatschappij was ingeslagen. Teneinde milieubaarden met het oog op de toekomst te beschermen, dienden de maatschappelijke processen door regelgeving te worden bijgestuurd. De wens van een nieuw beleidsveld werd daarmee impliciet uitgesproken: het milieubeleid.

In Nederland kwam milieuhygiëne tot de jaren '70 slechts zijdelings in wetgeving aan bod. De voor mens en milieu nadelige bijeffecten van de geïndustrialiseerde samenleving werden vooral benaderd vanuit het perspectief van de arbeidsbescherming en de gezondheid voor de mens, met als belangrijkste toezichthouder de Inspectie voor de Volksgezondheid (Spaans, 2000). De Hinderwet uit 1875, hoofdzakelijk gericht op nadelige effecten van *'inrichtingen'*, was begin jaren zestig feitelijk de enige regelgeving op het gebied van milieu (VROM, 2004). Door de toenemende kennis over de complexiteit van de interactie tussen menselijk handelen en de fysieke omgeving, en de alarmerende signalen van Hardin en de Club van Rome, kwamen de tekortkomingen van deze organisatiewijze aan het licht.

Met het uitbrengen van de Urgentienota Milieuhygiëne in 1972 verschaftte het kabinet Biesheuvel voor het eerst een integraal beeld van het milieu en het Nederlandse milieubeleid (TNO, 2001). Er werd saneringsbeleid aangekondigd om de meest urgente milieuproblemen aan te pakken. Daarnaast zou er echter ook sprake moeten zijn van een preventieve werking van het beleid (De Roo, 2001, VROM 2004). In de Urgentienota Milieuhygiëne wordt een drietal terreinen onderscheiden binnen het 'milieu in brede zin' waar deze actievere beleidsopzet vorm zou moeten krijgen, namelijk de compartimenten lucht, water en bodem. Volgens deze driedeling ontstond in rap tempo een grote verscheidenheid aan sectorale wetgeving, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo, 1970), de Wet inzake de luchtverontreiniging (Luvo, 1970), de Wet chemische afvalstoffen (1976) en de Wet geluidhinder (1979) (De Roo, 1999).

2.3 De norm: milieu als ruimtelijke component

De sectorale milieuwetten zoals hiervoor genoemd waren gegrondvest op het eveneens in de Urgentienota Milieuhygiëne gepredikte normstellingbeginsel. Normen, zo wordt in de Nota milieuhygiënische normen uit 1976 gesteld, zijn *"algemene regels met een bepaalde mate van bindendheid, al dan niet in kwantitatieve termen uitgedrukt"* (TK 1976-1977). Voor de afzonderlijke milieucomponenten zoals onderscheiden in de Urgentienota Milieuhygiëne werden wettelijke normen opgesteld, als referentiekader voor het bereiken en in stand houden van de gewenste milieuhygiënische basiskwaliteit. (Spaans, 2000, zie ook TK 1976-1977).

Met het introduceren van de milieunorm binnen het milieubeleid wordt de relatie milieu – ruimte expliciet gelegd. Door het ontwikkelen en voortdurend verbeteren van rekenmodellen kunnen emissies in toenemende mate worden vertaald naar immissiewaarden. Deze waarden geven de hoeveelheid verontreiniging per plaats per tijdseenheid aan, zijn steeds beter meetbaar, en kunnen als gevolg ruimtelijk worden vastgelegd (Raak et al, 2006, De Roo, 1998). De ruimtelijke vertaling van milieunormen wordt in 1978 wettelijk verankerd met een aanpassing van de Luchtvaartwet, waarmee wordt bepaald dat luchthavens op grond van geluidsnormen gezoneerd dienen te worden. Deze werkwijze doet met de Wet geluidhinder van 1979 zijn intrede in het milieubeleid. Dit betekent het ontstaan van de milieucontour: zonerings, gebaseerd op wettelijke milieunormen, om milieugevoelige gebieden en/of functies duurzaam te scheiden van milieubelastende activiteiten (Voogd, 2001, De Roo, 2001). Als de contour van de milieubelastende activiteit ruimtelijk gezien samenvalt of overlap vertoont met ‘milieugevoelige’ functies of objecten is er sprake van een probleemsituatie: ook wel aangeduid met het begrip milieu-ruimteconflict. Het zich voordoen van een milieu-ruimteconflict werkt wederkerig: milieuaspecten kunnen een belemmering vormen voor ruimtelijke ontwikkeling, maar andersom kan ruimtelijke ontwikkeling ook het ontplooiën van milieubelastende activiteiten tegenhouden (De Roo, 1999).

In de Nota milieuhygiënische normstelling wordt gesteld dat de ‘waarde’ die een norm vertegenwoordigt een politieke keuze is, en desgewenst kan worden aangepast naar tijd en locatie (De Roo, 1998). De reeds genoemde Wet geluidhinder van 1979 had echter een opzet zonder dergelijke nuances. Deze veelbesproken wet vormde de aftrap voor het milieubeleid van de jaren '80, waarin de milieunorm werd gepresenteerd als kwantitatief, centraal opgelegd en strikt te hanteren toetsingskader. De wet presenteert daarmee ruimtelijk ‘verdringend’ beleid: het milieu treedt als ruimteclaim toe tot het domein van de ruimtelijke ordening (Adriaansens & Fortgens, 2000). De sterke positionering van de milieunorm valt volgens De Roo (1998) goed te verklaren vanuit de toenmalige milieukundige situatie in Nederland, en de positie van de rijksoverheid als trekker van het saneringsproces. De modernistische visie ten aanzien van de inrichting van de maatschappij en, in het verlengde daarvan, de aanpak van maatschappelijke vraagstukken, betekende een groot vertrouwen in rationaliteit en wetenschap en de mogelijkheden van de staat om op basis daarvan te sturen en op te lossen (Van Tatenhove en Leroy, 2000). De samenleving leek maakbaar, en de staat vervulde de rol van bouwmeester. Markt en maatschappij stonden grotendeels los van beleidsvoering (Price, 1997). Echter, tijden veranderen, zo ook omstandigheden en inzichten. Daarbij is de rol van de milieunorm niet onbesproken gebleven.

2.4 Beperkingen van ‘modernistisch’ beleid

Tegen het einde van de jaren zeventig is er sprake van een keerpunt in het milieubeleid. De heroriëntatie op het immer uitbreidende milieubeleid komt mede voort uit een bredere sociaal-maatschappelijke ontwikkeling, waarbij de logisch-positivistisch gegroundveste beleidsvoering in toenemende mate onderwerp wordt van kritiek (Almendinger, 2002, De Roo, 2004). Er blijken zich in de alledaagse realiteit problemen voor te doen die niet enkel door rationaliteit en technocratische maatregelen van de rijksoverheid opgelost kunnen worden. (Van Tatenhove en Leroy, 2003, Lee, 1997). De maatschappij is daarvoor te complex en dynamisch geworden, en deze complexiteit neemt eerder toe dan af. Het woude aan top-down sectorale wet- en regelgeving binnen het ruimtelijke domein sluit slecht aan bij deze dynamiek.

De gestage opbouw van sectorale milieuwetgeving heeft op dat moment geleid tot een breed scala aan regelgeving, met elk verschillende normstellingen, procedures en bepalingen. Door deze compartimentale benadering richtten beleidsmakers en –uitvoerders zich in de praktijk hoofdzakelijk tot het eigen milieucompartment. Ook werd er een gebrekkige doorwerking van beleid door de verticale bestuurlijke hiërarchie geconstateerd (Müller-Rommel, 2001). Door toegenomen kennis over de complexiteit van milieuproblemen, en de onderlinge verwevenheid van de verschillende milieucompartmenten, blijkt het tot dan toe gevoerde milieubeleid daardoor per saldo niet bijzonder effectief. Sanering en effectmaatregelen binnen één bepaald compartiment bieden niet of slechts ten dele een oplossing voor milieuproblemen (zie bijvoorbeeld De Roo, 2001). Ook is er sprake van het verschijnsel afwenteling, waarbij maatregelen voor een bepaald milieucompartment in ruimtelijk, compartimenteel of temporeel opzicht elders nadelige gevolgen hebben² (Biezeveld, 2002, De Roo, 1998).

Het inzicht van de beperkte sturingsmogelijkheden van de overheid in een complexe en dynamische maatschappij, leidt tot een aantal ontwikkelingen aangaande beleidsvorming. Er is sprake van integratie van het milieubeleid, een algemene decentralisatietendens en, binnen het domein van de ruimtelijke beleidsdisciplines, de opkomst van het kwaliteitsbegrip. In onderstaande paragrafen worden deze ontwikkelingen nader besproken.

2.5 Veranderend beleid: integraal, decentraal, gebiedsgericht

In 1983 verscheen het Plan Integratie Milieubeheer (PIM), gericht op het tot stand brengen van een geïntegreerd milieubeleid (De Roo, 1996). Naast interne integratie ofwel de ‘ontschotting’ van het milieubeleid, werd ook externe integratie beoogd. Milieubeleid wordt in het PIM niet langer gezien als een zuiver sectorale aangelegenheid, maar ook als facetbeleid en dient als zodanig te worden meegenomen in alle voor het milieu relevante overheidsactiviteiten, de ruimtelijke ordening in het bijzonder. Het milieunormenstelsel geldt daarbij als maatstaf voor het integratieproces. In het PIM worden een tweetal operationaliseringsalternatieven genoemd. Er kan enerzijds gekozen worden voor scherpe realistische normstelling met reële mogelijkheden om minder strenge eisen te stellen, anderzijds kan er gewerkt worden aan minder strenge normering met aanscherpingsmogelijkheden. Vanwege het karakter van de op dat ogenblik van kracht zijnde milieuwetgeving wordt voor de eerste benadering gekozen (De Roo, 2001).

Een jaar na het publiceren van het PIM verschijnt de nota ‘Meer dan de som der delen’. Deze nota bouwt voort op het PIM door te erkennen dat naast de afzonderlijke deelcomponenten, ook het milieu als samenhangend geheel onderwerp dient te zijn van beleid (VROM, 1984). Belangrijk in deze nota is daarnaast de constatering dat lokale overheden meer betrokken (moeten) worden bij de milieuplanning (zie ook De Roo, 1998). De nota is daarom net als het PIM een ijkpunt. Voor het eerst wordt in het kader van ‘planning’ het belang van een gebiedsgerichte aanpak onderstreept, niet alleen qua materiële oriëntatie maar ook qua procesorganisatie. Dit subsidiariteitsbeginsel lijkt een voorzichtige trendbreuk met het sectorale top-down milieubeleid zoals dat tot dan toe was gevoerd. Het is beleidsvoering met een decentrale invalshoek, gefundeerd op begrippen als pluriformiteit en ‘eigenheid’. Daarnaast wordt de wens onderstreept dit gebiedsgerichte milieubeleid een planmatig

² Castelein et al. definiëren het begrip afwenteling als “niet op milieu-argumenten gebaseerde verschuivingen die optreden omdat niet alle compartimenten worden overzien, door een slechte regelgeving, of omdat een emissie of afvalstof eenvoudiger of goedkoper in een ander compartiment kan worden geloosd”. (Castelein et al, 1998)

karakter te geven. De nota is met deze boodschap zijn tijd ver vooruit en vormt de ouverture van een langdurig traject waarin, op grond van de uitgangspunten integraliteit en gebiedsgerichtheid, wordt gezocht naar een nieuwe vorm voor het milieubeleid.

Concrete stappen op weg naar een dergelijk integraal en gebiedsgericht kader worden gezet met de Indicatieve Meerjarenprogramma's Milieubeheer (IMP). Onderkend wordt dat het milieu een samenspel is van natuur en cultuur, en dat ecosystemen zich op verschillende schaalniveaus manifesteren, dus ook op het lokale. Deze insteek wordt overgenomen in het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP). Het NMP introduceert een tweetal instrumenten teneinde deze uitgangspunten te operationaliseren: Integrale Milieuzonering (IMZ) en Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM). Met IMZ wordt in essentie beoogd doormiddel van een cumulatietabel voor milieueffecten een gebiedsklasse te definiëren, waaruit planologische maatregelen volgen. Hoewel dit instrument is ingericht op interne integratie van de afzonderlijke milieucorridorcompartimenten, verdringt het door de planologische consequenties als gevolg van milieubelasting de mogelijkheden van ruimtelijke ontwikkeling. Van externe integratie is zodoende nauwelijks tot geen sprake.

Met het ROM-gebiedenbeleid wordt getracht dit gemis op te vangen, door voor een geografisch afgebakend gebied de verschillende ruimtelijke, economische en milieukundige belangen tegen elkaar af te wegen (Selnes en Overbeek, 2002). De nadruk wordt hierdoor expliciet gelegd op de interdisciplinaire afstemming. Het beleid kent als doelstelling het realiseren van een 'algemene' milieukwaliteit, en daar waar er zich bijzondere milieukwaliteiten voordoen, deze volgens het zogenaamde 'stand-still'-beginsel op zijn minst te behouden of te verbeteren (zie Backes et al, 2002). De begrenzing van de gebieden is echter zowel milieutechnisch als bestuurskundig problematisch. Milieueffecten treden ook buiten de gestelde grenzen op. Daarnaast komt de fysieke begrenzing van het gebied niet altijd overeen met de bestuurlijk-administratieve gebiedsindeling, waardoor er geen duidelijke probleem-eigenaar is en het moeilijk is een samenhangende visie te ontwikkelen, laat staan deze visie naar concrete handelingen te vertalen. Bovendien houdt de algemene milieukwaliteit in negatieve zin geen rekening met lokale omstandigheden: het gegeven overal aan deze kwaliteit te moeten voldoen zou in sommige gebieden noodzaken tot drastische maatregelen in de economisch/productieve sfeer (Horlings & Bouwer, 1992). Wel wordt hierdoor het belang van participatie van direct-betrokkenen voor het eerst goed op waarde geschat, een observatie die vanaf dat ogenblik een belangrijke rol zal spelen bij de totstandkoming van beleid (De Roo, 1999).

2.6 Introductie van het begrip kwaliteit

Behalve de integratie en decentralisatie van het milieubeleid is er nog een ontwikkeling, die zich manifesteert in verschillende op de fysieke leefomgeving gerichte beleidsvelden. Het gaat hier om de opkomst van het begrip kwaliteit als leidend beleidsthema aan het begin van de jaren negentig. Naast het milieubeleid, voornamelijk gericht op het grijze milieu, hadden ook het natuurbeleid, het landschapsbeleid, waterbeleid en ruimtelijke ordeningsbeleid een sectorale ontwikkeling doorgemaakt. Behalve een organisatorische en procedurele frictie tussen deze verschillende beleidsvelden was er ook sprake van een inhoudelijke 'mismatch'. De verschillende disciplines waren voorzien van een uitgebreid, sectoraal georiënteerd beleidskader. Als gevolg van de roep om planmatig handelen, zoals in de nota 'Meer dan de som der delen' is verwoord, waren er voor de verschillende sectoren leidende concepten ontwikkeld om het afzonderlijke sectorale beleid richting te geven (Driessen, 2005). In de jaren tachtig ontstond er binnen de Rijksplanologische Dienst dan ook de vraag of "ruimtelijke

ordering niet slechts een kwestie was van het zorgvuldig afstemmen van verschillende sectorale ruimteclaims, met het compromis als uiteindelijk product, of dat er ook een inhoudelijke meerwaarde aan alle ruimtelijke plannen zou moeten zitten” (Wagenveld, 2000). Om integraliteit en gebiedsgerichtheid te bevorderen moesten de verschillende beleidsdoelen worden samengebracht onder één noemer. Met het verschijnen van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening doet het begrip omgevingskwaliteit, later aangevuld met het concept duurzaamheid, zijn intrede als doel van het ruimtelijk beleid. Echter, zoals in hoofdstuk één reeds is aangegeven is het begrip omgevingskwaliteit samengesteld uit verschillende deelkwaliteiten. Zo definiëren Horlings en Bouwer (1992) refererend aan de Romeinse architect Vitruvius omgevingskwaliteit als het samenspel van de algemene termen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde³ (zie ook TK, 1990-1991, Hooimeijer et al, 2001). Jacobs (2000) geeft aan dat kwaliteit betrekking heeft op waardetoekenning, maar dat dit bij uitstek een menselijke, en dus relatieve exercitie is. Het introduceren van kwaliteit als thema binnen het ruimtelijk beleid is daarmee geen eenvoudige opgave en vraagt naast uitdieping en definiëring van het begrip om nieuwe beleidsmatige kaders (Kenny & Meadowcroft, 1999).

Recapitulerend is er begin jaren negentig binnen het ruimtelijke beleid sprake van decentralisatie en integratie, geflankeerd door het opkomende begrip omgevingskwaliteit. Het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-1) laat echter blijken dat, de gebiedsgerichte en decentrale voornemens ten spijt, het nog altijd de rijksoverheid is die milieudoelstellingen vervaardigt en werkt aan uitbreiding van het normeringstelsel. Hoewel er binnen het milieubeleid sprake is van een toegenomen bewustzijn van de noodzaak lokaal meer maatwerk te leveren, wordt dat beoogde maatwerk nog altijd centraal gedirigeerd. De Roo (1999) geeft aan dat de doelstellingen van het NMP-1 achteraf gezien dan ook te ambitieus zijn gebleken. Het feit dat er wel sprake was van interne, maar niet van externe integratie ligt hier mede aan ten grondslag. Daarnaast beperkte de perceptie van milieuproblematiek zich tot het traject tussen bron en ‘ontvanger’, en werd nog altijd vastgehouden aan de milieunorm als toetsingskader. De sociaal-maatschappelijke context, als randvoorwaarde voor beleidskeuzes, was buiten beschouwing gebleven. Kritiek op het NMP-1 kon dan ook niet uitblijven.

2.7 De stedelijke omgeving – theater van het milieu-ruimteconflict

En die kritiek kwam er, met name van de grote stedelijke gemeenten. Steden functioneren als motor van allerhande maatschappelijke, culturele en economische ontwikkelingen. (Sassen, 2002, De Roo en Bartelds, 1995). De stad vormt de centrale plaats van activiteiten, culturele interactie en sociale processen. Toch is er in de jaren ‘70 sprake van spreiding, volgens het principe van gebundelde deconcentratie⁴. Door de verstedelijking van het platteland wordt het draagvlak voor stedelijke voorzieningen ondermijnd en worden de kwaliteiten van zowel het stedelijk als het landelijk gebied aangetast. Daartoe ontstaat in de jaren tachtig en negentig dan ook het ideaal van de compacte stad. Dit ruimtelijke concept werd in de jaren zeventig door de grote steden zelf in het leven geroepen teneinde als gevolg van (gebundelde) deconcentratie de uitholling van het stedelijk draagvlak een halt toe te roepen. Het streven naar compacte steden zou de stedelijke vitaliteit, diversiteit en de lokale economie ten goede komen. Tevens zou het concept wellicht de groeiende mobiliteit kunnen beperken (van der Cammen en de Klerk, 2003, Ibelings, 1999). Een concentratie van functies binnen

³ Analoog aan *utilitas, venustas, firmitas*, ontleend aan het boek *De architectura*, van Marcus Vitruvius. In 2000 door Jan Pronk nader uitgewerkt in een lijst van 7 punten (‘Lijstje van Pronk’): economische doelmatigheid, culturele diversiteit, ruimtelijk sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid, ruimtelijke diversiteit, culturele identiteit en menselijke maat (Hooimeijer, 2001).

⁴ Het principe van gebundelde deconcentratie komt voort uit de Tweede Nota Ruimtelijke Ordening (1966).

het stedelijk gebied betekent echter tegelijkertijd een intensiever ruimtegebruik. De compacte stad als ‘centrifuge van activiteiten’ gaat gepaard met een zekere mate van ‘nestvervuiling’. Stedelijke activiteiten vormen in veel gevallen een belasting voor het milieu. Allereerst vanwege de ruimteclaim van stedelijke functies, maar ook vanwege de mogelijk vervuilende aard van activiteiten die in steden plaatsvinden. Dit verschijnsel wordt ook wel aangehaald als de paradox van de compacte stad: compacte steden vereisen en bieden een hoogwaardig woon- en leefmilieu, maar vormen er tegelijkertijd een bedreiging voor vanwege vervuiling en gebrek aan ruimte en groen (VROM, 1995, Ridde, 1996). Tevens kan de concentratie van functies conflicterende ruimteclaims tot gevolg hebben (VROM, 1996). Door het vertalen van milieunormen in contouren was er dan ook in toenemende mate sprake van milieu-ruimteconflicten.

Bij de evaluatie van het NMP 1 bleek dat de grote steden bij het werken aan een hoogwaardig stedelijke leefomgeving door rigide generieke milieuwetgeving werden belemmerd in het omgaan met milieu-ruimteconflicten (De Roo, 1995). Het verdringende karakter van de milieuwetgeving dwong tot het maken van keuzes, en belemmerde de synergie die nu juist met ruimtelijke kwaliteit beoogd werd (Roggema et al, 2002). De regelgeving, zo werd door de steden gesteld, bood te weinig ruimte om gebiedsspecifieke eigenschappen en lokale omstandigheden mee te nemen bij het beslechten van dergelijke milieu-ruimteconflicten. Dit werkte remmend op het realiseren van een goede stedelijke leefkwaliteit (VROM, 1995).

2.8 Nieuwe sturingsvormen op een nieuw niveau?

De kritiek zoals werd geuit op het NMP1 vormt een omslag in de discours van het milieubeleid. Er heerste onvrede over de dwingende opzet van het milieubeleid, en lokale partijen verlangen meer mogelijkheden tot maatwerk. De strikte generieke milieunorm biedt hiertoe ogenschijnlijk te weinig mogelijkheden. Er is op gemeentelijk niveau behoefte om een afweging te kunnen maken tussen de wensen en/of vereisten vanuit verschillende beleidssectoren, om een betere omgevingskwaliteit te kunnen realiseren. Maar hoe diende dit zachte en ongedefinieerde begrip omgevingskwaliteit zich te verhouden tot de traditionele, technocratische en harde milieunorm?

Deze vragen boden aanleiding tot een zoektocht naar nieuwe beleidsvormen. Het NMP 2 kan gezien worden als start van deze zoektocht, door de notie dat het generieke en technisch gefundeerde milieubeleid plaats diende te maken voor een maatschappelijk gedragen, gebiedsgericht beleid (VROM, 1993). Milieu dient daarbij als een af te wegen onderdeel te worden meegenomen in de ruimtelijke planvorming, hetgeen een interdisciplinaire aanpak vergt en ertoe moet leiden dat de omgevingskwaliteit er *per saldo* op vooruit gaat. In lijn daarmee is de zogenaamde Nunspeetconferentie 1994 van DGM, UvW, IPO en de VNG van belang. Gedurende deze bijeenkomst wordt geconcludeerd dat *‘het essentieel is voor de uitvoering van beleid dat aan de uitvoerders voldoende ruimte wordt gegeven om prioriteiten te stellen. Er moet een omslag plaatsvinden van ‘opdragen van de uitvoering’ naar ‘overlaten van beleid’*. Tevens wordt geconcludeerd dat *‘afwijking van normen acceptabel kan zijn wanneer wordt aangetoond dat in samenhang daarmee ook (evenredige) milieuwinst wordt geboekt’* (VROM, 1995). De conferentie ziet de positie van de rijksoverheid daarbij vooral als faciliterend.

Om een en ander te concretiseren, wordt ten tijde van het NMP2 een start gemaakt met het project Stad & Milieu. Bij het eerste onderzoek van dit project, ook wel bekend geworden als het Cobber-

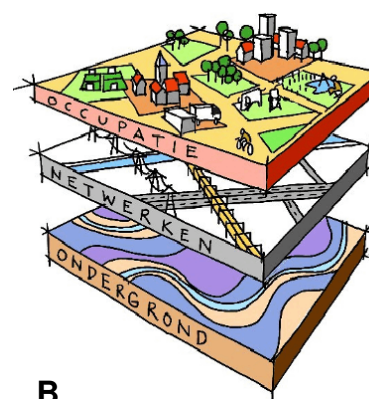
rapport, stond de discussie centraal zoals al kort aangehaald in het PIM, namelijk de mate van (gewenste) speelruimte in de wet- en regelgeving. Daarbij kwam aan het licht dat lokale bestuurders over het algemeen goed om kunnen gaan met milieunormen (VROM, 1995). Het stimuleren van het creatieve communicatieve proces tussen de betrokken partijen wordt als essentieel beschouwd om tot goede, integrale oplossingen te kunnen komen. Slechts in specifieke gevallen zou het milieunormenstelsel een belemmering vormen bij realisatie van een goede ruimtelijke kwaliteit.

Dit gegeven is ter hand genomen en heeft geleid tot het opzetten van het in hoofdstuk vier nader besproken Stad en Milieubeleid. Volgens een drie-stappen benadering wordt bij dit beleid gewerkt aan het realiseren van een hoogwaardig leefmilieu en een goede omgevingskwaliteit door het vroegtijdig betrekken van milieuaspecten bij ruimtelijke planvorming (Rothengatter en van Kerkhoff, 2005). Na bronmaatregelen (stap 1) en het volledig benutten van ruimte in de vigerende wetgeving (stap 2), mag in het uiterste geval, mits beargumenteerd, van geldende milieunormen worden afgeweken (stap 3).

Stad & Milieu is in eerste instantie als experiment georganiseerd. Op grond van de resultaten van dit experiment biedt de Interimwet Stad & Milieubenadering nu algemene implementatiemogelijkheden. Qua insteek sluit Stad & Milieu op het eerste gezicht goed aan bij de decentralisatieboodschap van het Rijk in het in 2001 uitgebrachte NMP4: per situatie wordt invulling gegeven aan het begrip leefkwaliteit, waaraan de rijksoverheid enkel nog minimumeisen stelt (VROM, 2001). Naast de mogelijkheden voor lokale normafwijking die met Stad & Milieu worden geboden, zijn er meer ontwikkelingen die deze decentralisatietendens illustreren. Een voorbeeld daarvan is het geluidsbeleid, waarbij met het programma Modernisering Instrumentarium Geluidsbeleid (MIG) werd beoogd lokaal planmatig geluidsniveaus vast te stellen, in plaats van deze centraal op te leggen (De Roo, 2004). Hoewel MIG nooit definitief als wetsvoorstel is ingediend, is er wel gefaseerd gewerkt aan herziening van het geluidsbeleid (MIG II genoemd). Een van de wijzigingen die in fase 1 is doorgevoerd, is de mogelijkheid voor gemeenten om zelfstandig een hogere grenswaarde voor geluidsbelasting vast te stellen, zonder dat daar toestemming van Gedeputeerde Staten voor nodig is (VROM, 2006, wettekst Wet geluidhinder 2007). Ook bij het bodembeleid is er sprake van decentralisatie. Het nieuwste initiatief *bodem +* van het Ministerie van VROM stelt de gebruiker van de bodem in hogere mate verantwoordelijk voor het zorgvuldig omgaan met de bodemkwaliteit. Gemeenten krijgen daarbij de ruimte tot het voeren van zelfstandig bodembeleid, door gebiedsgericht bodemkwaliteitsambities vast te stellen, voor zover dat niet in strijd is met Europese kaders (VROM, 2003). Deze ontwikkelingen illustreren dat gemeenten in toenemende mate in staat worden gesteld de parameters van het begrip leefkwaliteit zelf invulling te geven.

Ter ondersteuning van het streven naar kwaliteit is een groot aantal initiatieven ontstaan om het brede begrip leefomgevingskwaliteit te voorzien van parameters en in planvorming hanteerbaar te maken. Voorbeelden van daaruit voortgekomen methodieken zijn de handreiking *Milieu in de LeefOmgeving* (MILO), het handboek *Milieu In RUimtelijke Plannen* (MIRUP) en de *Matrix Ruimtelijke Kwaliteit* (figuur 2.1).

| | Economisch | Sociaal | Ecologisch | Cultureel |
|-----------------|------------|---------|------------|-----------|
| Gebruikswaarde | 1a | 1b | 1c | 1d |
| Belevingswaarde | 2a | 2b | 2c | 2d |
| Toekomstwaarde | 3a | 3b | 3c | 3d |

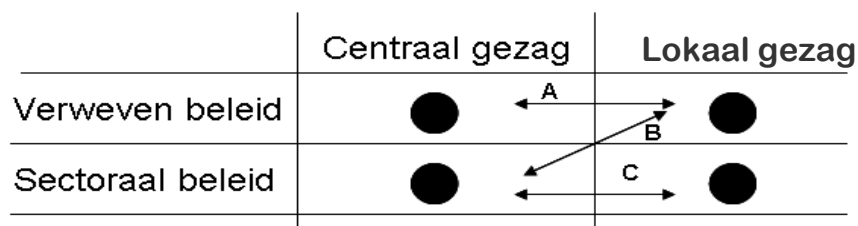
A**B**

Figuur 2.1 A: De Matrix Ruimtelijke Kwaliteit B: de lagenbenadering als uitgangspunt voor MIRUP en MILO (Habiforum, 2007, Ruimtexmilieu, 2007)

Hoewel methoden als MILO en MIRUP verschillen qua achtergrond en oriëntering is de opzet grotendeels gelijk: aan de hand van de lagenbenadering (figuur 2.1 B) wordt een gebiedsinventarisatie uitgevoerd, waarbij onder meer de ruimtelijke invulling en de milieusituatie in beeld worden gebracht. Dit is bepalend voor de kansen en beperkingen in het gebied. Op grond daarvan kan een gebiedstype worden vastgesteld, dat zich laat vertalen naar duurzaamheids- of milieuambities. Deze ambities zijn vervolgens weer te vertalen naar concrete maatregelen (Stadsgewest Haaglanden, 2003, VNG, 2004). MILO is binnen de kaders van Stad & Milieu gepresenteerd ter begeleiding van de stappen 1 en 2. Het daadwerkelijk hanteren van deze, of een dergelijke methode, is echter facultatief. Het streven naar omgevingskwaliteit, alsook de manier waarop dit wordt gedaan, is primair een lokale verantwoordelijkheid.

Met deze constatering wordt geraakt aan een meer fundamentele en klassieke discussie, namelijk de positionering van, en het omgaan met verantwoordelijkheden. De Roo (2004) concludeert dat de rijksoverheid verantwoordelijkheden zoveel mogelijk bij lokale overheden legt. Deze decentralisatie leidt tot variatie in lokaal beleid (het gewenste maatwerk, bijvoorbeeld volgens bovenstaande methoden), maar ook in resultaat. In de competitieve omgeving waarin gemeenten tegenwoordig verkeren is het niet ondenkbaar dat deelbelangen zoals het grijze milieu of aspecten daarvan niet die aandacht krijgen die, gelet op de omstandigheden ter plaatse, geboden is. Of in de woorden van De Roo: 'door decentralisatie neemt de kans op ongewenste uitwassen en rampen toe'. Een zekere mate van controle is als gevolg onontbeerlijk. Maar hoe deze controle te organiseren, zonder gemeenten de mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk te ontnemen?

De positie van de rijksoverheid blijkt tot op heden niet eenduidig. Het Stad & Milieubeleid biedt lokale overheden, onder toezicht van een hoger bestuursniveau, ruimere mogelijkheden voor het voeren van ruimtelijk beleid, maar zonder dat van rijkswege een goed gedefinieerd begrippenkader verstrekt wordt ten behoeve van toetsing en zonder exact aan te geven waar grenzen liggen. Het beleid hinkt tevens op twee gedachten: de nadruk moet volgens de wetgever liggen op optimalisatie van de leefomgevingskwaliteit, terwijl de aanleiding daartoe een sectoraal milieuprobleem is dat mogelijk dwingt tot normafwijking (immers, stap 3 noodzaakt tot onderbouwing: stappen 1 en 2). Macrodoelstellingen worden niet voldoende, en ook niet eenduidig geoperationaliseerd (Rothengatter, 2006), of sluiten niet aan bij de regionale of lokale bestuurlijke praktijk. Het gevolg is dat lokale overheden niet enkel inhoudelijk, maar ook procedureel voortdurend het wiel moeten uitvinden bij de 'interpretatie' van wet- en regelgeving (Huberts et al, 2005).



Figuur 2.2 Als het gaat om milieu is het huidige Rijksbeleid opgezet volgens meerdere 'sporen' (De Roo, 1999)

Zoals uit hoofdstuk vier zal blijken, wordt normafwijking volgens Stad & Milieu-recept bovendien niet als allesomvattende handelswijze neergezet. Parallel aan Stad & Milieu lijkt namelijk de aandacht binnen het milieubeleid te liggen bij het herzien van sectorale wetgeving. Het is de vraag in hoeverre dat de samenhang van de verschillende componenten van het milieubeleid ten goede komt. Gelet op het feit dat bij flankerend ruimtelijk beleid, zoals de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO) of de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (wetsvoorstel Wro) wordt ingezet op integraal ruimtelijk beleid, is consistentie binnen het milieubeleid van belang. De Roo (2004) stelt *'dat er behoefte is aan een weldoordachte visie op de samenhang van de verschillende onderdelen van het milieubeleid'*. Tevens moet daarbij worden nagedacht over de procesmatige stappen die hiervoor moeten worden gezet. In deel twee van deze thesis, getiteld *'ruimte'*, zal worden onderzocht of het Stad & Milieubeleid voldoende in deze behoefte kan voorzien.

2.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is een beschouwing gegeven van de ontwikkeling van het milieubeleid in de afgelopen decennia, om zodoende inzicht te verkrijgen in de achtergronden ofwel de *'bron'* van Stad & Milieu. Geconstateerd kan worden dat de jaren '70 van de vorige eeuw het vertrekpunt vormen voor de opbouw van een omvangrijk sectoraal stelsel van milieuwet- en regelgeving. Met het hanteren van de milieunorm als maatstaf en het beschikbaar komen van modellen kan er aan het milieu gerekend worden. Het per locatie vast kunnen stellen van immissies geeft de verschillende milieucomponenten ruimtelijke relevantie, wat middels milieucontouren en –zoning tot uiting komt.

Hiermee ontstaat een belangrijke bestaansgrond voor het Stad & Milieubeleid. Het milieu vormt een extra mee te nemen ruimteclaim binnen het beleid voor de fysieke leefomgeving en de strikte milieunorm werkt verdringend op andere ruimteclaims, in het bijzonder die van de stedelijke ontwikkeling. Het milieu-ruimteconflict is geboren: door de concentratie van functies en dus ruimteclaims is met name het stedelijk gebied het toneel voor dergelijke conflictsituaties.

In lijn met een bredere maatschappelijke ontwikkeling ontstaat ook binnen het milieubeleid gaandeweg het besef dat de centralistisch georganiseerde staat in een complexer wordende maatschappij niet meer voor alle problemen een oplossing kan bieden. Deregulering, decentralisatie en integratie vormen de credo's voor het milieubeleid in de jaren tachtig. Er is echter hoofdzakelijk sprake van interne integratie van het milieubeleid waardoor er nauwelijks bruggen worden geslagen naar andere beleidsvelden die gericht zijn op de fysieke leefomgeving. Ook het instrumentarium dat met het NMP1 wordt gepresenteerd heeft in dat opzicht een aantal beperkingen, en dat terwijl de strikte milieunorm nog altijd uitgangspunt is van het milieubeleid.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de spreekwoordelijke bom op zeker ogenblik barst. De paradox van de compacte stad, gecombineerd met de stedelijke problematiek uit de jaren '80 leidt bij de evaluatie van het NMP1 tot kritiek op het gevoerde milieubeleid. De grote steden voelen zich door milieuwetgeving gehinderd bij het werken aan verbetering van het stedelijke klimaat, en wensen meer mogelijkheden tot maatwerk. Het is deze dringende behoefte die onder het NMP2 leidt tot het programma Stad & Milieu, waarbinnen na onderzoek de mogelijkheid van normafwijking als oplossing wordt gepresenteerd.

Stad & Milieu verenigt feitelijk alle in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen. Het beleid kent een gebiedsgerichte, integrale insteek, en legt de verantwoordelijkheid voor beleidsvoering in belangrijke mate op het lokale bestuursniveau. Ook het opkomende kwaliteitsbegrip krijgt een plek, door te stellen dat het afwijken van normen enkel plaats mag vinden in het licht van omgevingskwaliteit. De interne en externe integratie van het milieubeleid heeft geleid tot nieuwe vormen van beleid, waarin het milieu één van de deelbelangen is die lokaal tegen elkaar moeten worden afgewogen, ten behoeve van deze omgevingskwaliteit.

Stad & Milieu is echter niet als allesomvattende beleidslijn gepresenteerd. Ook vanuit sectorale milieuwetgeving wordt gewerkt aan mogelijkheden voor lokale beleidsruimte. De vragen hoe te werken aan interne integratie van deze beleidsinitiatieven, alsook hoe dit integrale milieubeleid mee te nemen in het werken aan optimale leefomgevingskwaliteit blijven staan. Het algemeen hanteren van het normafwijkingsprincipe zoals bij de Interimwet Stad & Milieubenadering zou daarbij een beleidslijn kunnen vormen, en zal daarom in deel twee van deze thesis nader worden onderzocht.

In het volgende hoofdstuk zal allereerst echter vanuit de theorie naar Stad & Milieu worden gekeken. Wat zijn de cruciale elementen, hoe verhouden deze zich tot elkaar bij gebiedsgericht integraal beleid en wat zijn op grond daarvan de implicaties voor het voeren van ruimtelijk beleid?

3 Stad & Milieu in theorie

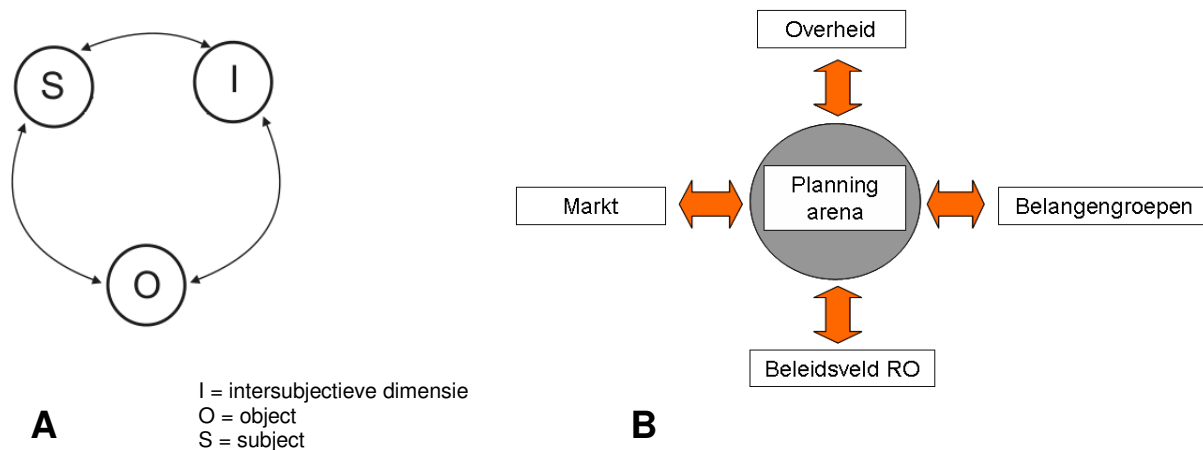
“A complex system that works is invariably found to have evolved from a simple system that worked”. (John Gall)

3.1 Inleiding

In de loop der tijd is het milieubeleid sterk met de ruimtelijke ordening vervlochten geraakt. Hoofdstuk twee laat zien dat daar waar eerst sprake was van verdringende beleidsdisciplines, met het begrip omgevingskwaliteit een scala aan onderling af te wegen ruimtelijke claims wordt gepresenteerd, waar ook het milieu in toenemende mate onderdeel van uitmaakt. Door de tendens van decentralisatie worden de verantwoordelijkheden voor de te maken keuzen in het ruimtelijk beleid toenemend op lokaal niveau neergelegd. Ook Stad & Milieu kent een dergelijke oriëntatie: er wordt ingezet op integraal gebiedsgericht beleid, met mogelijkheden voor lokale belangenafweging. Dit betekent een andere benadering van planningsvraagstukken, een andere rol voor de verschillende overheden en actoren, maar ook een andere inrichting van het planproces. In dit hoofdstuk zal vanuit de planningtheorie worden gekeken welke consequenties de veranderende insteek van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid heeft voor de verschillende te onderscheiden componenten van planning. Het hoofdstuk gaat in paragraaf 3.2 van start met een beschrijving van deze componenten. In paragraaf 3.3 tot en met 3.5 wordt besproken hoe deze componenten door veranderingen in visie en kennis zich hebben ontwikkeld. In aansluiting daarop wordt in paragraaf 3.6 vanuit de systeemtheorie en het begrip complexiteit gekeken naar de integratie van beleidsvelden. In paragraaf 3.7 wordt Stad & Milieu in dit perspectief geplaatst: hoe kan dit beleid in het geschetste raamwerk worden gepositioneerd? In paragraaf 3.8 wordt afgesloten met enkele conclusies.

3.2 Planning vanuit een theoretisch perspectief.

Ruimtelijke planning, zo ook de milieuplanning, is een handelingsgerichte discipline, en wordt op het eerste gezicht gevormd door een tweetal componenten. Allereerst is er het materiële *object* van planning, in de vorm van de fysieke omgeving. In deze omgeving vindt onder meer door menselijk handelen verandering plaats. Dit ruimtelijk ingrijpen is het resultaat van een sociaal-bestuurlijk proces, waarbij vanuit verschillende zienswijzen belangen (ruimteclaims) worden afgewogen (Voogd 1995). Het proces van belangenafweging vindt plaats in een virtuele arena, door Kaiser et al. (1995) de 'planningarena' genoemd. De belangenafweging in deze arena volgt uit de interactie tussen de verschillende *subjecten* die bij een planproces betrokken zijn. De manier waarop deze interactie verloopt is in belangrijke mate bepalend voor de uitkomst van een dergelijk proces. Er wordt zo een derde component aan ruimtelijke planning toegevoegd, door de Roo (2003) de *intersubjectieve dimensie* genoemd. Tussen deze drie componenten vindt een wisselwerking plaats (zie figuur 3.1 A).



3.1 (A) Drie componenten van ruimtelijke ordening en hun interactie. (B) De klassieke planningarena van Kaiser, Godschalk en Chapin. Het arena-concept kan ook nu gehanteerd worden, maar de aard van de verschillende domeinen en de onderlinge verhoudingen is veranderd. (de Roo, 1999, Kaiser et al., 1995)

De planning-arena van figuur 3.1 B is een eenvoudige schematisering van een rationele vorm van planning. De overheid als actor kent in dit model een hiërarchische structuur, en belangen, bijvoorbeeld vanuit bewonersverenigingen of milieugroeperingen, komen zijdelings reactief aan bod. Het wettelijk verankerde ruimtelijk beleid stelt daarbij niet alleen de grenzen van de arena, maar ook de manier waarop de verschillende partijen zich tot elkaar verhouden. De arena is als gevolg niet homogeen maar 'gekanaliseerd'. Daarnaast is de klassieke arena gelaagd, als gevolg van een institutioneel verankerde hiërarchie van actoren. Zoals in paragraaf 2.4 kort is behandeld, zijn er in de loop der tijd veranderde zienswijzen ontstaan over bestuur, beleid en de posities van de verschillende partijen daarbij. Deze ontwikkelingen hebben ook de planning-arena en de inrichting van het planningproces niet onberoerd gelaten. Dit proces is, in lijn met de drie componenten van planning (figuur 3.1 A), georganiseerd rondom een drietal vragen (Zonneveld, 1995, De Roo, 1999, 2003):

- Wat dient er bereikt te worden? (object, doelgerichtheid)
- Hoe kan dit bereikt worden? (intersubjectieve dimensie, beslissingsgericht perspectief)
- Wie zijn daarbij betrokken? (subject, instituties)

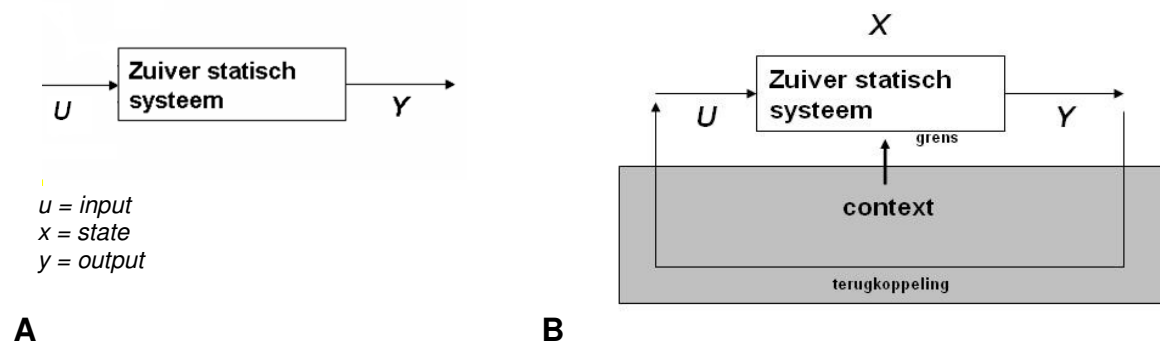
Aan de hand van deze drie vragen zal in de volgende paragrafen onderzocht worden wat de in hoofdstuk twee gesignaleerde ontwikkelingen in het ruimtelijk beleid voor gevolgen hebben voor de opzet en oriëntatie van het planproces.

3.3 Object: de doelgerichtheid van planning

De doelgerichtheid van planning duidt op het feit dat planning een reeks van systematisch voorbereide en uitgevoerde beleidshandelingen is, gericht op het realiseren van bepaalde doelstellingen (De Roo, 2004). Bij Stad & Milieu is deze reeks handelingen zeer evident aanwezig: de drie Stad & Milieustappen dienen om het traject naar doelbereiking te faseren en te structureren. De integratie van milieubeleid en ruimtelijk beleid zoals met Stad & Milieu wordt beoogd leidt echter tot een ander soort doelstelling, met de nodige inhoudelijke, procesmatige en operationele consequenties. Om hier een beeld van te kunnen schetsen, dient er een kleine zijstap te worden gemaakt naar het wat abstracte domein van de systeemtheorie.

Systeemtheorie is gefundeerd op de gedachte dat de werkelijkheid uiteen is te leggen in deelelementen, en dat er tussen deze elementen duidbare verbanden (kunnen) bestaan (zie bijvoorbeeld Ashby, 1958, Bailey, 1975, Voogd, 1995). Het systeem wordt zowel vanuit het geheel (holistisch), vanuit de afzonderlijke deelelementen (reductionistisch) als in relatie tot zijn context geanalyseerd (Heylighen, 2002, Basille en Maro, 2002). Bij gesloten, statische systemen hebben de verbanden die er tussen de elementen bestaan de vorm van oorzaak-gevolg-relaties. Deze causaliteit vormt de basis van lineaire processen, waarbij verondersteld wordt dat door het uitvoeren van de juiste interventies, de beoogde doelstelling kan worden bereikt (Almendinger, 2002).

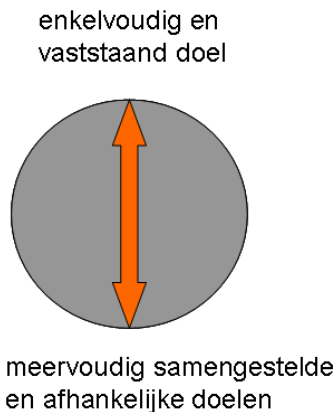
Maatschappelijke vraagstukken kennen echter een steeds groter wordende mate van complexiteit, met een grote verscheidenheid aan niet-lineaire deelprocessen die op verschillende manieren, en op verschillende momenten, in elkaar grijpen. Maatschappelijke veranderingen voltrekken zich sprongsgewijs: na lange statische perioden vindt er plots verandering plaats (Reudink, 2005). Het handelende subject opereert voortdurend in wisselwerking met deze dynamische context, waardoor het oorspronkelijke doel, alsook het traject van handelingen er naartoe, qua oriëntatie kan veranderen (Mastop, 1987). Binnen de systeemtheorie is deze notie opgepakt, door onderscheid te maken tussen statische, input-output systemen en dynamische systemen. Statische systemen zijn niet onderhevig aan invloeden van buitenaf. Bij dynamische systemen is dit wel het geval (Skyttner, 2005). Bij deze laatste categorie is de *staat van het systeem* mede bepalend voor de uitkomsten ervan (zie voor een uitgebreide beschouwing Basille en Maro, 2002).



Figuur 3.2 Grafische representatie van een statisch systeem (A) en een dynamisch systeem (B). Bij B is de context niet alleen van invloed op de input U , maar ook op de systeemgrens en de state X van het systeem. Daarnaast kan er sprake zijn van terugkoppeling. (Blikman, 2007)

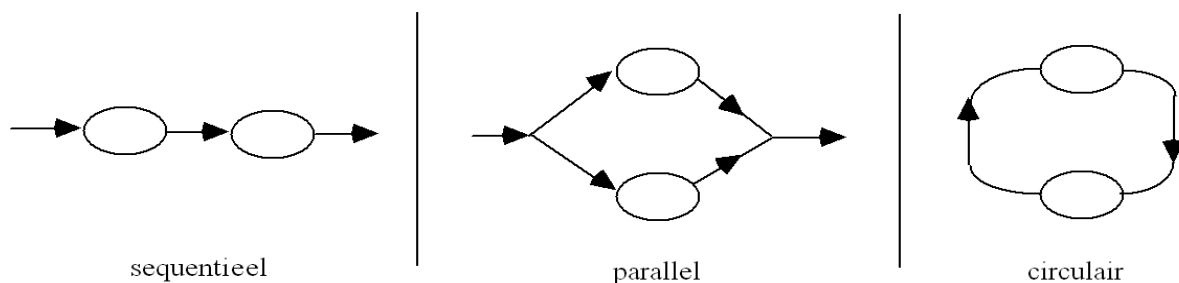
De principes van het systeemdenken zijn ook in de ruimtelijke ordening omarmd. De planning in de jaren zestig kenmerkt zich door sterk de nadruk te leggen op het einddoel. Volgens de ideologie van de maakbare samenleving, opgebouwd rondom het begrip causaliteit, werd er volgens rationele planningmodellen top-down gewerkt naar op voorhand vaststaande, enkelvoudige doelstellingen (single fixed targets) (Voogd, 1995, Kaiser et al, 2000). Het groeiende besef van de complexiteit en dynamiek van de maatschappij alsook de 'postmoderne' nadruk op lokale unieke omstandigheden vraagt om een andere aanpak dan dergelijk centraal geregisseerd generiek beleid (Alden et al, 2001, Koresawa en Konvitz, 2001). Zoals besproken in hoofdstuk twee bleken ook binnen het milieubeleid vooraf vastgestelde doelstellingen slechts in geringe mate haalbaar. Ruimtelijke vraagstukken bestaan in toenemende mate uit meerdere deelvragen, die onderling nauw met elkaar verbonden zijn en waarbij een integrale, multidisciplinaire aanpak geboden is. Ook de maatschappelijke dynamiek en daaruit voortvloeiende onzekerheden ten aanzien van te maken beleidskeuzes dient in ruimtelijk

beleid een plaats te krijgen. Doordat systemen functioneren in een (maatschappelijke) context, is er sprake van onzekerheid, bijvoorbeeld over te verwachten technische of bestuurlijke ontwikkelingen of effecten van te maken keuzes (zie Voogd, 2001, p.10). Naarmate de complexiteit van vraagstukken toeneemt, neemt ook de kans op interveniërende variabelen (peturbaties) toe, die het oorspronkelijke veronderstelde causaal verband verstoren (Bailey, 1975, Heylighen, 2002). Een lineair handelingstraject, gericht op enkelvoudige doelstellingen, sluit in veel gevallen slecht aan op een dergelijke dynamiek. Het planningsproces kent als gevolg terugkoppelingen of feed-back mechanismen en heeft een cyclisch karakter (Voogd & De Roo, 2004).



Figuur 3.3. Het spectrum van de doelgerichtheid van planning (de Roo, 2004)

In plaats van rationale processen met enkelvoudige, algemene doelstellingen wordt het planningsproces gestuurd vanuit brede, samengestelde doeleinden zoals het in hoofdstuk twee besproken begrip ruimtelijke kwaliteit. Deze doelstellingen hoeven niet minder concreet te zijn (Jänicke & Jurgens, 2000). Wel vraagt het zo gewenste maatwerk om flexibele planfiguren en – instrumenten (Damkowski & Precht, 1995). Gebiedsgericht beleid, omgevingsbeleid en ontwikkelingsplanologie (zie Dammers et al, 2004) vormen voorbeelden van beleid dat hierop is toegesneden. De Roo (2001) spreekt in dit verband van een saldobenadering. Ook het Stad & Milieubeleid is een voorbeeld van beleid dat vanuit dit saldo-principe is opgezet. De afzonderlijke ruimtelijke deelaspecten worden bij een dergelijke benadering als af te wegen variabelen samengebracht. Deze multidisciplinaire opzet impliceert dat er sprake is van het leggen van koppelingen (connecties) tussen verschillende ruimtelijk georiënteerde deelsystemen (bijv. stedelijke ontwikkeling en milieubeleid).



figuur 3.4 Mogelijke koppelingen tussen systemen. De sequentiële koppeling correspondeert met de klassieke, technisch rationale aanpak. Bij het integraal gebiedgericht beleid is er sprake van een parallelle koppeling enerzijds (af te wegen saldodoelstellingen) en een circulaire koppeling anderzijds (terugkoppeling door onzekerheid of fluctuatie in de state X van het (deel)systeem) (Heylighen, 2002)

Door het introduceren van meerdere beleidssectoren (deelsystemen), meerdere procesactoren, en meerdere lokale ruimtelijke factoren binnen een ruimtelijk vraagstuk neemt de complexiteit van het planproces toe. De nadruk van het planningsproces ligt vanwege deze complexiteit niet zozeer op doelbereiking, maar op procesoptimalisatie (Voogd & De Roo, 2004). De gevolgen daarvan voor de besluitvorming in planningsprocessen raken aan het beslissingsgerichte perspectief van planning.

3.4 De organisatie van het planningsproces

Doelrealisatie vraagt om handelen en het nemen van beslissingen. De beslissingsgerichtheid van planning gaat over de oriëntering van beleidsmatige beslissingen, ofwel '*de rationalisering van beleidskeuzen*' (de Roo, 2004). Er is al geconstateerd dat de lineaire generieke structuur van het traditionele rationele planningsmodel slecht aansluit op de praktijk van complexe ruimtelijke vraagstukken met saldodoelstellingen, en dat er sprake is van een continuüm met enkelvoudige doelstellingen en meervoudig samengestelde doelen als inhoudelijke uitersten. Ook het beslissingsgerichte perspectief van de milieuplanning kan als spectrum verbeeld worden, gelegen tussen het oorspronkelijke centraal generieke beleid enerzijds, en het gebiedsgerichte omgevingsbeleid anderzijds (De Roo, 2001, Almendinger, 2002).

De kern van centraal generiek beleid is kennis (Almendinger, 2002). Door de werkelijkheid en aspecten van die werkelijkheid te analyseren en daar kennis over op te doen kunnen oorzaak-gevolgrelaties worden blootgelegd, en kan worden aangegeven welke handelingen nodig zijn om bepaalde doelstellingen te realiseren. Het doel van het proces staat bij rationaliteit centraal, aldus Meyerson en Banfield (1955). Zij onderscheiden een drietal stappen bij het volgen van een rationeel beslissingstraject. In de eerste plaats inventariseert het subject alle mogelijke oplossingsrichtingen. Vervolgens wordt door het subject vastgesteld welke oplossingsrichtingen mogelijk zijn gezien de gegeven omstandigheden en de te realiseren doelstellingen. Tot slot wordt door het subject die oplossingsrichting geselecteerd, die op grond van de genoemde randvoorwaarden het beste voldoet (zie ook Kaiser et al., 1995).

Bovenstaande benadering is gebaseerd op een aantal aannames. In de eerste plaats wordt van het subject verwacht dat deze in staat is op objectieve wijze kennis te verzamelen over de planningsobjecten, een aanname die niet in alle gevallen houdbaar lijkt. Onderkend wordt dat subjecten handelen vanuit een bepaald perspectief, vanuit een zelf geconstrueerd beeld van de werkelijkheid. Deze perceptie van de werkelijkheid wordt mede bepaald door het referentiekader, op grond waarvan het subject oordeelt, beslist en tot theorievorming komt (zie bijvoorbeeld Simon, 1957). Theorie waarop beslissingen gebaseerd worden, en daarmee dus ook de beslissing zelf, is 'waardegeladen' (van den Bersellaar, 1997, Almendinger, 2002). Dit referentiekader wordt door verschillende factoren beïnvloed, bijvoorbeeld door de maatschappelijke of professionele positie van het subject. In dit verband wordt veelal de term institutionalisering gehanteerd, een term waaraan in de volgende paragraaf nader invulling zal worden gegeven.

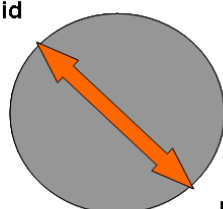
In de tweede plaats dient het subject het planningsobject binnen de functioneel-rationele benaderingswijze in alle volledigheid te bevatten. Ook deze aanname is onderhevig aan kritiek. March en Simon (1958) geven aan dat er sprake kan zijn van onvolledige informatie over de herkomst van een vraagstuk, onvolledige informatie over alternatieven, en onvolledige informatie over de

verschillende waarden die invloed kunnen hebben op het verloop van een planningsproces. Daarnaast kunnen pragmatische belemmeringen bij kennisverzameling een rol spelen, zoals gebrekkig gedefinieerde vraagstukken, en, bij de behandeling van die vraagstukken, gebrek aan tijd, geld, en mankracht.

Tot slot dient het subject een afweging te maken tussen de verschillende oplossingsmogelijkheden. Bij eenvoudige vraagstukken is dat wellicht nog te verwezenlijken, maar bij complexe vraagstukken wordt dat problematisch, zo niet onmogelijk. Zoals in paragraaf 3.3 besproken vallen dergelijke vraagstukken uiteen te leggen in een groter aantal deelaspecten, waarover kennis noodzakelijk is. Daarbij is er erkenning gekomen voor het feit dat specifieke kennis over gebieden, of activiteiten die daar plaatsvinden, zich voornamelijk op lokaal niveau bevindt, verspreid over verschillende groepen van actoren (zie bijvoorbeeld Healy, 1996, Philibert et al, 2002). Als er gebiedsgericht aan een betere leefomgevingskwaliteit gewerkt moet worden, is het van belang deze kennis in het planproces te betrekken. Deze grotere lokale verwevenheid van het vraagstuk betekent echter tevens een toename van de complexiteit (De Roo, 2004).

De planningarena van het gebiedsgerichte omgevingsbeleid kent als gevolg een groot aantal betrokkenen, met een meer diverse achtergrond (Kaiser et al, 1995). Op grond van de constatering dat actoren vanuit een eigen referentiekader handelen, is er dus sprake van een grotere verscheidenheid aan zienswijzen in relatie tot het ruimtelijk vraagstuk. Als gevolg wordt erkend dat intersubjectieve interactie en communicatie in belangrijke mate ten grondslag liggen aan sociaal-maatschappelijke beleidsvorming, ook op ruimtelijk vlak. Dit heeft geleid tot een meer procesmatige beslissingsbenadering. Woltjer (1997) merkt in dit verband op dat *'niet langer de logisch afgeleide kennis centraal staat, maar dat het gaat om de kennis en zienswijzen die de subjecten onderling gemeen hebben'*. Het is daarbij van belang inzicht te krijgen in de drijfveren van dit intersubjectieve handelen.

Centraal en generiek beleid



**Decentraal en gebiedsgericht
beleid**

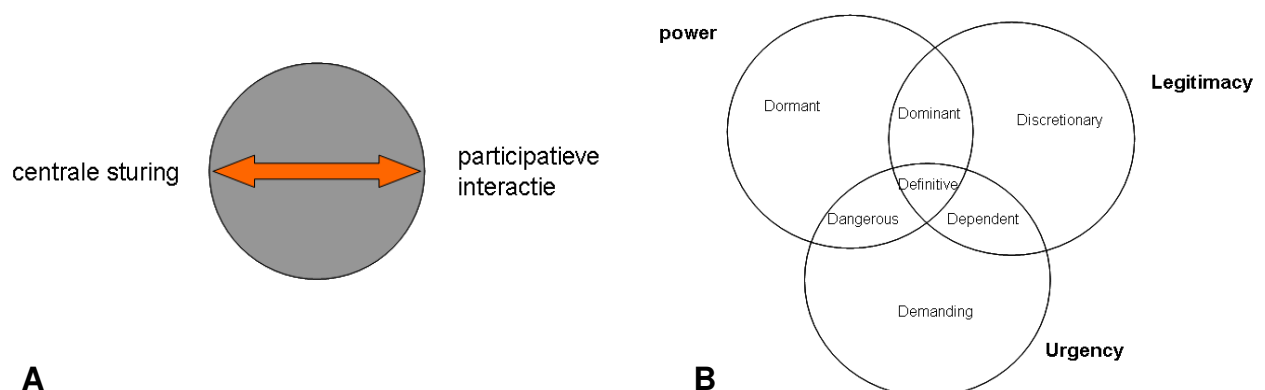
Figuur 3.5 arena met het spectrum van centraal generiek en lokaal gebiedsgericht (De Roo, 2004)

3.5 Subject: betrokken actoren en instituties

Een van de kernpunten van het Stad & Milieubeleid is communicatie tussen alle betrokken actoren, om zodoende tot breed gedragen oplossingen te kunnen komen (Rothengatter en van Kerkhoff, 2005). De opvatting dat de doeltreffendheid van planning mede afhankelijk is van de wijze waarop er tussen de verschillende partijen communicatie en coördinatie plaatsvindt hangt nauw samen met het begrip institutionalisering. Dit concept, afkomstig uit de sociologie, wordt door Giddens (1984) omschreven als het verschijnsel dat mensen op grond van individuele wensen en voorkeuren kunnen besluiten tot handelen, maar dat de aard van dit handelen mede wordt ingegeven door sociaal-

maatschappelijke structuren. Ook Healey (1996) maakt een dergelijke observatie, en spreekt in dit verband van 'hard' en 'soft' *infrastructure*. De 'hard' *infrastructure* vormt de 'ruggengraat' van het sociaal maatschappelijk handelen, de ordenende structuur die zich als 'regime' openbaart (zie Rotmans et al, 2003). De 'soft' *infrastructure* heeft betrekking op het intersubjectieve handelen (de intersubjectieve dimensie uit figuur 3.1A) binnen de grenzen van die structuur. Structuratie is de continue wisselwerking tussen dat handelen en de achterliggende structuur, aldus Giddens. Het resultaat van dit proces is het ontstaan van sociale gewoontes en normen. De maatschappij als systeem tracht afwijking van deze gewoontes en normen te dempen (zie ook Wells 1970, Bailey 1975, Harvey 1973, Heritage 1987). Verandering kan pas plaatsvinden, als maatschappelijk voldoende momentum is ontwikkeld om de structurerende maatschappelijke krachten te weerstaan. Een dergelijk 'critical mass' principe is volgens Ball (2004) ook van toepassing bij coalitievorming in communicatieve planningprocessen, bijvoorbeeld bij open planprocessen in het kader van Stad & Milieu. De invloed die partijen daarbij hebben op planvorming, ofwel het vermogen momentum te creëren, hangt volgens Mitchell et al. (1997) af van de machtspositie van de actor, en de urgentie alsook de legitimiteit van de ingebrachte claim. Gebaseerd op deze eigenschappen kunnen actoren als meer of juist minder procesbepalend worden aangeduid (zie figuur 3.6 B).

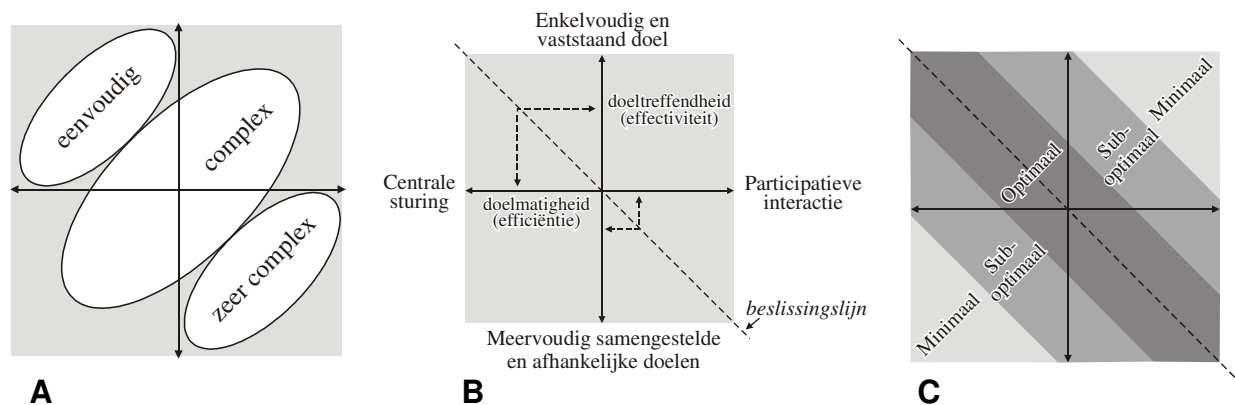
Niet alleen de kenmerken van actoren spelen een rol. Met name ook de verbindingen tussen de afzonderlijke instituties zijn van belang: hoe verhouden partijen zich tot elkaar en volgens welke kanalen vindt onderlinge communicatie plaats? Met andere woorden: hoe ziet het institutioneel netwerk eruit? Van oudsher is de oriëntering van dit netwerk top-down, verticaal georiënteerd. Instituties werden voornamelijk gevormd door overheidsorganen op verschillende hiërarchische niveaus, daarmee binnen de planning-arena (fig. 3.1B) een zekere gelaagdheid veroorzakend. De mate waarin centraal uitgevaardigd beleid op lager niveau effect genereert, wordt aangeduid als doorwerking (Bekkers et al, 2004). Door het postmodernistische gedachtegoed, de decentralisatie van overheidstaken en het subsidiariteitsbeginsel is de verantwoordelijkheid voor beleidsvoering echter in belangrijke mate bij dit lokale niveau neergelegd. Mede hierdoor is de planningarena niet langer voornamelijk ingericht op het publieke domein, maar participeren tevens actoren uit private sectoren, zoals belangengroepen, burgers en marktpartijen. Bij communicatieve planprocessen kent de planningsarena daardoor een meer horizontale oriëntatie: de (centrale) overheid is niet langer zuiver aansturend, maar vooral ook mede-actor (van Tatenhove en Leroy, 2003, Daamen, 2005).



Figuur 3.6 Het institutiegericht spectrum (A) en de stakeholdertypologie (B) van Mitchell, Agle en Wood (1997). Afhankelijk van de aanwezigheid van één of meer van de drie eigenschappen Power, Legitimacy en Urgency zijn partijen onder te verdelen in een negental klassen stakeholders, met elk een bepaalde invloed op het planproces. (de Roo, 2004, Mitchell et al., 1979)

3.6 De aspecten van planninggericht handelen gebundeld.

In de voorgaande paragrafen is ingegaan op de verschillende elementen van het planningsysteem, en de ontwikkelingen die er per planningselement hebben plaatsgevonden. Kort recapitulerend zijn binnen het ruimtelijk beleid de volgende ontwikkelingen zichtbaar. Op maatschappelijk vlak is er sprake van een overgang van het modernisme naar het postmodernisme. Deze overgang betekent dat de algemeen geldende zekerheden volgens het functioneel-rationele denkkader ter discussie worden gesteld. Er is meer aandacht voor pluriforme doelstellingen binnen de ruimtelijke planning. Tegelijkertijd is de kennis over de complexiteit van de fysieke en sociale omgeving toegenomen, waardoor er bewustzijn is ontstaan over de complexe wisselwerking tussen deze domeinen en de vraagstukken die op ruimtelijk gebied spelen. Dit heeft als het gaat om het 'handelingsstramien' en intersubjectieve relaties, in toenemende mate geleid tot het hanteren van communicatieve planningsprocessen. Participatie en het streven naar een gezamenlijk gedragen probleemaanpak zijn daarbij essentieel.



Figuur 3.7 Een model voor planninggericht handelen, met A: de mate van complexiteit als verbindend aspect tussen de drie aspecten van planning B: de drie domeinen zoals hiervoor geschetst in één overzicht C: de geschiktheid van beleidsinitiatieven gezien vanuit de drie domeinen (De Roo, 2004).

De Roo (2004) brengt de drie aspecten van planning, ofwel de drie hiervoor gepresenteerde assen door middel van het reeds aangehaalde begrip complexiteit met elkaar in verbinding in een model voor planninggericht handelen (zie figuur 3.7). De Roo (2004) omschrijft daarbij het begrip complexiteit als de mate waarin "de contextuele situatie van een vraagstuk er toe doet". De positionering van een planologisch vraagstuk naar mate van complexiteit impliceert voor de drie domeinen van planning afzonderlijk een bepaalde 'waarde'. Bij eenvoudiger vraagstukken, met een duidelijk lineair karakter, kan de functioneel rationele aanpak worden gehanteerd. Bij complexere problematiek, met een veelheid aan deelaspecten, betrokken partijen, kennis, belangen en perspectieven is een communicatieve aanpak geboden. In de aanpak van alle vraagstukken dient er sprake te zijn van een bepaalde balans: beleid dient evenwichtig te zijn vormgegeven. Indien een bepaald deelaspect in verhouding tot de complexiteit van het vraagstuk onder- of oververtegenwoordigd is, is er sprake van een suboptimale situatie. Hoewel de precieze aard en opzet van een planningsproces per situatie anders is, liggen volgens De Roo (2004) de meest optimale benaderingen in het gebied zoals aangegeven in figuur 3.7C.

3.7 Stad & Milieu in perspectief.

Met de voorgaande paragrafen is besproken hoe de veranderende inzichten aangaande milieu, ruimtelijke ordening en beleidsvoering uit hoofdstuk twee, de organisatie van planprocessen hebben beïnvloed. De vraag is nu hoe Stad & Milieu in het in deze paragrafen geschetste raamwerk valt te plaatsen. Er is al geconstateerd dat Stad & Milieu is opgezet als saldo-beleid. In de handreiking Stad & Milieu wordt dit letterlijk gesteld: *‘op milieubelaste plekken moet per saldo een betere kwaliteit ontstaan’*. (Rothengatter en van Kerkhoff, 2005). Kortom, door belangenafweging kan maatwerk geleverd worden ten behoeve van de lokale leefomgeving. Gelet op het spectrum voor doelgerichtheid (fig. 3.3) bevindt Stad & Milieu zich daarmee aan de zijde van de meervoudig samengestelde en afhankelijke doelen. Dat is echter vooral het geval als wordt uitgegaan van het beleid ‘zoals bedoeld’. Als enkel gekeken wordt naar het instrument normafwijking, veelal toch gezien als drijfveer om met Stad & Milieu te werken, is de aanleiding voor een stap 3 sectoraal gegrondvest. Daarmee kan de vraag worden gesteld of de complexiteit van de oplossing past bij de eenvoud van het probleem. De doeltreffendheid (zie figuur 3.7B) van het beleid ‘in de praktijk’ is daarmee in het geding.

Om het bij Stad & Milieu beoogde maatwerk te faciliteren, is een gebiedsgerichte aanpak geboden. Elk gebied kent andere eigenschappen en mogelijkheden, en lokale kennis en visies ten aanzien van het gebied moeten bij de planvorming betrokken worden. Dit positioneert Stad & Milieu aan de gebiedsgerichte zijde van het beslissingsgerichte spectrum (fig. 3.5). De lokale verwevenheid is zogezegd groot, hetgeen conform figuur 3.7 een communicatieve procesaanpak impliceert. Inderdaad wordt binnen het Stad & Milieubeleid het open planproces voorgestaan als procesaanpak. Hoewel wordt gesteld dat actoren in alle fasen van het planproces betrokken moeten worden, is de inrichting van dat proces volledig aan de lokale uitvoerende partij, en is het dus maar de vraag hoe ‘open’ het proces in de praktijk daadwerkelijk is. Aanhakend bij de constatering uit de vorige alinea kan ook hier worden afgevraagd of het open planproces nu wel de juiste aanpak is bij een milieu-ruimteconflict met een zuiver sectorale oorsprong. Het betrekken van allerlei partijen in een open planproces, ofwel het introduceren van nieuwe distincties en connecties (zie paragraaf 3.3), verhoogd de complexiteit van het proces, terwijl er sprake kan zijn van een milieu-ruimteconflict dat zich prima technisch rationeel laat oplossen. Met andere woorden: Stad & Milieuvraagstukken hoeven niet per definitie complex te zijn, maar worden door procesinhoudelijke vereisten complex *gemaakt*.

3.8 Conclusies

In dit hoofdstuk is aangegeven hoe de ontwikkelingen binnen het ruimtelijk en milieubeleid zich verhouden tot de opzet en oriëntatie van planprocessen. Aangegeven is dat de decentralisatie en integratie van beleid zoals beschreven in hoofdstuk twee gevolgen heeft voor de verschillende aspecten van planning, te weten de doelgerichtheid, de beslissingsgerichtheid en de institutieggerichtheid. Aan de hand van de systeemtheorie is betoogd dat het integreren van verschillende beleidssystemen leidt tot een toename van de complexiteit. Deze complexiteit is in veel gevallen te grillig en dynamisch voor succesvolle centrale sectorale sturing. Ook de lokale verwevenheid van een vraagstuk draagt bij aan de complexiteit: het betrekken van gebiedskenmerken brengt niet alleen verschillende beleidsdisciplines bij elkaar, maar ook verschillende belanghebbenden. Op lokaal niveau is veel kennis aanwezig die voor het bedrijven van ruimtelijke ordening van belang kan zijn. Naast het traditionele centraal aangestuurde sectorbeleid is er dan ook sprake van gebiedsgericht beleid met brede samengestelde doelstellingen zoals omgevingskwaliteit.

Deze gebiedsgerichte integrale insteek vraagt conform figuur 3.7 idealiter om een communicatieve procesvorm.

Bij Stad & Milieu wordt het milieu meegenomen als een afweegbaar deelbelang binnen het brede *per saldo*-kader van de omgevingskwaliteit. De verwevenheid met de lokale context van het Stad & Milieuvraagstuk is groot, is het niet door de kenmerken van het vraagstuk zelf dan wel door de uitgangspunten van het beleid. De communicatieve aanpak zoals volgens figuur 3.7 gehanteerd zou moeten worden, wordt binnen Stad & Milieu in de vorm van het open planproces als te verkiezen procesaanpak benadrukt. Daarmee lijkt het Stad & Milieubeleid op het eerste gezicht te beantwoorden aan de ratio achter het model voor planninggericht handelen. Als echter de mogelijke aanleidingen voor Stad & Milieutrajecten in gedachten wordt genomen, moet geconstateerd worden dat deze veelal een sectorale achtergrond kennen. Het is de vraag in hoeverre de brede insteek van Stad & Milieu past bij vraagstukken met een dergelijk *single cause*-karakter.

Kernboodschap van het in dit hoofdstuk gepresenteerde model voor planninggericht handelen is dat de complexiteit van het beleidskader in overeenstemming dient te zijn met de complexiteit van het vraagstuk. Het nu volgende tweede deel van deze thesis, getiteld '*Ruimte*', zal daarom nader op het beleidskader van Stad & Milieu ingaan. Door middel van een aantal casestudies is onderzocht hoe Stad & Milieu in de praktijk gehanteerd wordt. Allereerst zal echter in hoofdstuk vier worden gekeken naar het wettelijk kader van de Interimwet Stad & Milieubenadering, en zal worden onderzocht hoe de integratie van beleidsvelden, maar ook het brede begrip omgevingskwaliteit in dit regime tot uiting komt.

aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood Kw
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen- Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten-Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
rale norm-Brede Kwaliteit Sectoraal-Integraal Ni

Ruimte

eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen-Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen-Afdwingen Sectorale norm-Brede kwal
raal-Integraal Nimby-Yimby Knelpunt-Uitgangspu
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood no
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen- Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten–Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
rale norm-Brede kwaliteit Sectoraal-Integraal Ni
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen Kw
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood nc
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschuiv
enkomen-Afdwingen Sectoraal-Integraal Nimby-
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen Nor

4 Stad & Milieu als regime

“Een wet om de wet te ontduiken” (Micha Kat)

4.1 Inleiding

Waar in het voorgaande deel van deze thesis de herkomst of ‘bron’ van het Stad & Milieubeleid nader is onderzocht, gaat het in dit tweede deel om de bestaande Stad & Milieukaders en de ruimte die deze bieden. Zoals aangekondigd in hoofdstuk één is daartoe een casestudie uitgevoerd naar een viertal Stad & Milieuprojecten, waarmee inzicht wordt verkregen in de uitvoeringspraktijk van Stad & Milieu. Voordat deze cases zullen worden beschouwd, wordt in dit hoofdstuk eerst nader gekeken naar het wettelijk kader: hoe hebben de verschillende beleidsmatige uitgangspunten die in de hoofdstukken twee en drie de revue passeerden, hierin hun plaats gekregen? Met andere woorden: waaruit bestaat de ‘hard infrastructure’ van Stad en Milieu, en welke ruimte laat dit voor de betrokken partijen? Als aftrap zal in paragraaf 4.2 omschreven worden hoe het wettelijk kader tot stand is gekomen. In paragraaf 4.3 wordt beschreven welke ervaringen er gedurende de experimentperiode zijn opgedaan, en hoe deze ervaringen zijn vertaald naar de huidige Interimwet, zowel in conceptueel als juridisch opzicht (4.4). Vervolgens zal in de paragrafen 4.5 en 4.6 respectievelijk worden ingegaan op de ontwikkelingen in het sectorale milieubeleid, en de positie van Stad & Milieu in relatie tot de theorie uit hoofdstuk drie. Paragraaf 4.7 bevat de conclusie van dit hoofdstuk.

4.2 Ontwikkeling van het Stad & Milieubeleid.

De erkenning van de paradox van de compacte stad en de opkomst van gebiedsgericht beleid vormden belangrijke aanzetten tot de ontwikkeling van het Stad & Milieu-gedachtegoed. In het najaar van 1993 is het NMP2-project Stad & Milieu gestart. Een eerste stap binnen dit project was het samenstellen van de stuurgroep Stad & Milieu, bestaande uit afgevaardigden van verschillende ministeries en overheden. Deze stuurgroep heeft een inventarisatie uitgevoerd van de problematiek zoals die binnen de stedelijke context werd ervaren, en heeft gezocht naar mogelijke oplossingsrichtingen. Het zoeken van knelpunten werd georganiseerd rond een vijftal kwalitatieve aspecten: organisatie en procedures, milieubeleid, financiën, planning en sturing en stedenbouwkundige concepten en stedelijke kwaliteit. Bij het opzetten van het Stad & Milieubeleid hebben voornamelijk de aspecten ‘organisatie en procedures’ en ‘milieubeleid’ centraal gestaan (VROM, 1995).

De oplossingsrichtingen die bij de inventarisatie werden aangedragen is onderverdeeld in een tweetal categorieën. Categorie A bevat strategieën voor knelpunten die zonder of met een *ondergeschikte* procedurele wijziging opgelost kunnen worden. Er is bij deze knelpunten dus geen directe noodzaak voor normafwijking. Door middel van een aparte deelstudie, het zogenaamde Cobber-project, is onderzocht hoe deze strategieën er concreet kunnen uitzien. De tweede categorie, categorie B, bevat die knelpunten, die zelfs na het volledig benutten van de ruimte in de milieuwetgeving, niet opgelost kunnen worden. Het gaat om complexe milieu-ruimteconflicten. Dergelijke complexe problemen vragen om een integrale, gebiedsgerichte aanpak. Dit idee wordt ook binnen het Stad & Milieu-project opgepakt, door in de Cobber-rapportage te stellen dat er *‘in de praktijk onvoldoende mogelijkheden*

zijn voor integrale afwegingen, waarbij voor- en nadelen met elkaar in verband kunnen worden gebracht en het meest gunstige resultaat kan worden bereikt' (VROM, 1995).

Op basis van de inventarisatie van de stuurgroep Stad & Milieu wordt eind 1994 de beslispuntennotitie '*Een potje biljarten? Nee, liever voetballen'* opgesteld. In deze notitie wordt een aantal uitgangspunten genoemd voor een mogelijke integrale oplossingsrichting voor categorie B-vraagstukken. Bij deze uitgangspunten klinkt het uiteindelijke karakter van de Experimentenwet Stad & Milieu al aardig door:

- *het gaat om het verkrijgen van de meest optimale leefkwaliteit op lokaal niveau en gebiedsspecifiek, waarvan het milieu een aspect is. Onder dit begrip 'leefkwaliteit' vallen zowel milieukwaliteitsaspecten en duurzaamheidsaspecten als sociaal-economische aspecten (zoals sociale veiligheid, economische ruimte en werkgelegenheidsvoorzieningen, groenvoorzieningen, woonkwaliteit, culturele voorzieningen);*
- *daar waar het gaat om lokale effecten ligt het primaat voor de oplossing op het lokale niveau;*
- *er dient duidelijkheid te bestaan over gekozen oplossingen en die dienen maatschappelijk aanvaardbaar, toetsbaar, efficiënt te zijn;*
- *er worden geen nieuwe planvormen gecreëerd maar er wordt aangesloten bij het huidige instrumentarium;*
- *de rechtsbescherming van de betrokken belanghebbenden moet worden gewaarborgd.*

Tijdens de 'Nunspeet-conferentie' van 30 november 1994 wordt door gemeenten, provincies en rijksoverheid op basis van bovenstaande punten uitgebreid gesproken over een nieuwe sturingsfilosofie voor het milieubeleid. Een belangrijke conclusie van de conferentie is dat '*afwijking van de normen acceptabel kan zijn wanneer wordt aangetoond dat in samenhang daarmee ook (evenredige) milieuwinst wordt geboekt'* (VROM, 1995). De stuurgroep Stad & Milieu neemt deze stelling over, maar geeft aan het begrip 'winst' in lijn met de uitgangspunten uit de beslispuntennotitie breder te willen hanteren. Het gaat niet enkel om milieuwinst, aldus de stuurgroep, maar om winst in termen van leefkwaliteit. Het milieu wordt gezien als een onderdeel daarvan (VROM, 1995). Hiermee wordt aangehaakt bij de opkomst van het bredere kwaliteitsbeginsel zoals in hoofdstuk twee is besproken. De stuurgroep Stad & Milieu komt voor de behandeling van categorie B-situaties tot het volgende stappenplan, bekend geworden als de driestappen-benadering van het Stad & Milieubeleid:

- *stap 1: houdt in dat milieukundigen en ruimtelijke ordenaars vanaf het begin van een ruimtelijk planvormingstraject met elkaar aan de slag gaan en samenwerken aan de ontwikkeling van een gebied. In deze stap moet de bron van de milieubelasting maximaal worden aangepakt;*
- *stap 2: staat voor maatwerk en voor het gebruikmaken van de ruimte in de regels; creatief zijn, de speelruimte benutten en inspelen op kansen;*
- *stap 3: als stap 1 en 2 niet leiden tot doelmatig ruimtegebruik en een optimale leefkwaliteit, kan besloten worden beargumenteerd af te wijken van bestaande milieunormen. Daar dient compensatie in termen van leefkwaliteit tegenover te staan.*

(VROM, 2004)

Het Stad & Milieu-gedachtegoed zoals hierboven kort weergegeven wordt gepresenteerd met de nota '*Waar vele willen zijn, is ook een weg'* (VROM, 1995). Stap 3 wordt bij deze presentatie met belangstelling ontvangen. De toenmalige minister van VROM ziet echter reden het enthousiasme bij gemeenten enigszins te temperen en geeft aan dat het nemen van een stap 3-besluit een uiterste redmiddel is. Voor een algemene juridische verankering van deze stap vindt de minister het dan ook te

vroeg. Tegelijkertijd vindt de minister deze benadering dusdanig uitdagend, dat het van belang wordt geacht er praktijkervaring mee op te doen. Daartoe zal er een aantal experimenten worden gestart. (VROM, 1995B). Omdat binnen deze experimenten het mogelijk moet zijn van bestaande wettelijke milieunormen af te wijken is er voor deze afwijkingsbevoegdheid een juridische basis nodig. Deze basis wordt geboden door een speciaal voor dit doeleinde vervaardigde wet: de Experimentenwet Stad & Milieu.

4.3 Het experiment Stad & Milieu

Het vooruitzicht 'op slot zittende' binnenstedelijke gebieden toch te kunnen ontwikkelen blijkt voor gemeenten een ware 'trigger'. In 1996 bestaat de mogelijkheid voor gemeenten om Stad & Milieu-projecten voor het experiment aan te melden. Maar liefst 46 gemeenten dienen in totaal 62 projectvoorstellen in (VROM, 1997).

4.3.1. De 25 projecten

Niet alle ingezonden projecten kunnen worden gehonoreerd. De selectiecommissie Stad & Milieu is belast met de taak op grond van een viertal criteria een selectie te maken. Belangrijk is daarbij dat projecten inhoudelijk goed met de Stad & Milieu - werkwijze te verenigen zijn, en dat het projectvoorstel kan aansluiten bij ontwikkelingen op flankerende beleidsterreinen, zoals de Modernisering Instrumentarium Geluid (MIG) en het Stimuleringsprogramma Intensief Ruimtegebruik (STIR, nu ondergebracht bij het ISV). Daarnaast wordt er geselecteerd op de mate van ambtelijke en organisatorische toewijding, om de voortgang van het project gedurende de gehele experimentperiode van vijf jaar te waarborgen. Tot slot, en niet onbelangrijk, dienen de projectvoorstellen te getuigen van een innovatief karakter en een zekere 'uitstraling'. De te verkiezen projecten moeten immers als voorbeeld dienen voor de Stad & Milieubenadering. Er blijken 25 projecten in evenzoveel gemeenten aan de gestelde selectiecriteria te voldoen. De projecten worden ingedeeld in een vijftal categorieën: stationslocaties, havens en rivieroevers, binnenstedelijke gebieden met functiemenging / veranderingen, naoorlogse woonwijken en tot slot binnenstedelijke bedrijventerreinen. (zie voor een kaart van de experimenten bijlage 1). Het zijn slechts deze 25 experimentgebieden waar de Experimentenwet Stad & Milieu op van toepassing is.

4.3.2. De Experimentenwet

De Experimentenwet Stad en Milieu vormt van 26 november 1998 tot 1 januari 2004 het wettelijk kader voor de 25 experiment-gemeenten om van milieunormen af te kunnen wijken. Ook kan worden afgeweken van procedurele bepalingen en bepalingen inzake bevoegdheden zoals deze zijn opgenomen in de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de Wet op de Ruimtelijke Ordening alsook de Woningwet en de Wet op de stad- en dorpsvernieuwing (art. 2 Experimentenwet).

Om inzichtelijk te maken op grond van welke overwegingen de gemeente tot het afwijkingsbesluit is gekomen en hoe daarbij met het compensatiebeginsel wordt omgegaan, dient dit besluit te worden voorzien van een gedegen onderbouwing. Deze onderbouwing zal tekst en uitleg moeten bevatten over de ruimtelijke kwaliteit welke de gemeente voor ogen heeft. Ook moet worden aangegeven hoe getracht is deze kwaliteit binnen de vigerende wetgeving te realiseren, en moet inzichtelijk worden

gemaakt welke afwegingen ten grondslag liggen aan het besluit tot normafwijking (art. 8). Het afwijkingsbesluit en de bijbehorende onderbouwing dient ter goedkeuring te worden voorgelegd aan de minister van VROM. De vereisten voor het opstellen van afwijkingsbesluiten, als ook de mogelijkheden voor inzage en beroep zijn conform artikel 3.44 en hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht vastgelegd.

In de memorie van toelichting op de Experimentenwet wordt nader ingegaan op de precieze doelstellingen van de experimenten. Er wordt een tweetal doelstellingen geformuleerd:

- 1. De experimenten zijn bedoeld om meer inzicht te krijgen in de huidige mogelijkheden en beperkingen met betrekking tot een integrale en gebiedsgericht benadering van ruimtelijke ordening en milieu. De experimenten maken het mogelijk nauwkeurig aan te geven waar mogelijke succes- en faalfactoren liggen.*
- 2. De experimenten zijn bedoeld om ervaring op te doen met een afwijking van regelgeving. Daarbij gaat het zowel om de wijze van vormgeving en invulling van de besluitvorming op lokaal niveau als om het inzichtelijk maken van de effecten van een afwijking van regelgeving op de totale stedelijke leefkwaliteit. Via de experimenten kan worden bepaald in hoeverre een afwijking van regelgeving op de terreinen van milieu en ruimtelijke ordening betere mogelijkheden schept voor het bereiken van een optimale stedelijke leefkwaliteit. (VROM, 2004B)*

Zowel uit het commentaar van de minister bij de presentatie van de nota 'Waar vele willen zijn, is ook een weg', als uit de insteek van de Experimentenwet blijkt dat sterk wordt ingezet op mogelijkheden om binnen bestaande regelgeving tot de gewenste stedelijke kwaliteit te komen. Zoals gezegd is stap drie daarbij alleen in het uiterste geval denkbaar. Desalniettemin blijkt uit de ervaringen die de 25 experimentgemeenten gedurende het Stad & Milieuexperiment opdoen, dat deze stap als 'worst' van wezenlijk belang is (VROM, 2004).

4.3.3. De ervaringen

In de Experimentenwet Stad en Milieu staat de verplichting opgenomen de resultaten van het experiment te evalueren (art. 14, lid 2). Deze bepaling heeft geleid tot een tweetal tussenevaluaties en het slotdocument Stad & Milieu. Belangrijkste conclusie uit dit slotdocument is dat, mede vanwege de speciale aandacht van het ministerie van VROM voor de experimentprojecten, de Stad & Milieubenadering over het algemeen effectief is gebleken. Opvallend daarbij is dat in de meeste gevallen stap 2 van de Stad & Milieubenadering volstond om ontwikkeling van het betreffende plangebied mogelijk te maken. Bij slechts drie van de 25 gevallen bleek een stap 3-besluit nodig⁵. De essentie van Stad & Milieu blijkt niet het afwijken te zijn, als wel de benadering die onder Stad & Milieu wordt gehanteerd bij het oplossen van een milieu-ruimteconflict. Het kunnen nemen van een stap 3-besluit is echter wel de motor achter die benadering: het idee te kunnen afwijken van de norm inspireert betrokken partijen en stimuleert het creatief proces om tot oplossingen te komen (VROM, 2004).

Het gegeven dat de experimentprojecten in de spotlights hebben gestaan betekende een extra stimulans om resultaten te behalen (Evaluatiecommissie Stad en Milieu, 2004, Rothengatter, 2006). De startpositie van de verschillende projecten heeft in belangrijke mate invloed gehad op het effect dat

⁵ Het betreft de Stad & Milieu experimentprojecten Vlaardingen – havenzone, Arnhem – Malburgen, en Den Haag – Scheveningen haven

met het experimenteren is behaald. Gemeenten die Stad & Milieu hebben benut om '*toch eindelijk eens dat verwaarloosde gebied te ontwikkelen*', boekten grotere winst dan gemeenten die gedurende een reeds lopend planningstraject inhaakten bij Stad & Milieu (Evaluatiecommissie Stad & Milieu, 2004).

Van cruciaal belang bij een goed Stad & Milieu-project zijn volgens de evaluatiecommissie Stad & Milieu (2004) met name de organisatorische en culturele aspecten. Het blijkt dat deze aspecten veelal een belemmering vormen voor integraal denken en handelen. Daarnaast concludeert de evaluatiecommissie dat de gemeentelijke organisaties, alsook andere overheidsniveaus, door de sectorale inrichting slecht toegerust zijn voor vraagstukken op het snijvlak van meerdere beleidsdisciplines, zoals milieu-ruimteconflicten. Een integrale gebiedsgerichte benadering zoals met Stad & Milieu wordt beoogd, wordt door deze sectorale organisatie niet gefaciliteerd. De evaluatiecommissie stelt dan ook dat er een drietal elementen cruciaal is voor een succesvolle voortzetting van het Stad & Milieubeleid. Aansluitend bij de bevindingen van hoofdstuk drie wijst de evaluatiecommissie op het belang van een gebiedsgerichte organisatie met het oog op een integrale aanpak, een cultuuromslag bij de actoren om deze interdisciplinaire setting ook ten volste te benutten en een daarop aansluitende inrichting van het planningsproces (Evaluatiecommissie Stad en Milieu, 2004). Met andere woorden: een *integrale aanpak* is geboden, *onderlinge communicatie* tussen de betrokken partijen is daarbij het cruciale element, en het *planningsinstrumentarium* dient zodanig ingericht te zijn dat dit communicatief proces zo goed mogelijk wordt ondersteund.

Naast de organisatorische en inhoudelijke op- en aanmerkingen die er omtrent het experiment Stad & Milieu worden gedaan, blijkt er ook behoefte aan heldere richtlijnen wat betreft het nemen van een stap 3-besluit. Aan welke eisen moet precies worden voldaan om een dergelijk besluit te kunnen nemen? Hoe moet worden omgesprongen met het integraliteitsbeginsel dat in het Stad & Milieugedachtegoed centraal staat? Ook is de vraag hoe het Stad & Milieubeleid zich dient te verhouden tot andere wetgeving, zoals de Wro. Het zijn deze punten die bij de voortzetting van het Stad & Milieubeleid extra aandacht hebben gekregen. Want dat de overwegend positieve evaluaties van het Stad & Milieuproject niet onbeantwoord konden blijven, was volgens het ministerie van VROM duidelijk. Enerzijds bestond daarbij de wens het experiment te laten volgen door een nieuw, algemeen geldend Stad & Milieukader. Tegelijkertijd heerste echter het besef dat veel van de opgedane ervaringen en uitgesproken aanbevelingen worden meegenomen in de op handen zijnde herziening van de Wet op de ruimtelijke ordening, en dat het Stad & Milieugedachtegoed op deze wijze verankerd zal zijn. Ondanks bedenkingen van de Raad van State (Raad van State, 2004) achtte de staatssecretaris van VROM het in de tussentijd wenselijk mogelijkheden voor Stad & Milieu te bieden (TK 2004-2005, nr4). De Experimentenwet werd dan ook op 19 januari 2006 vervangen door de Interimwet Stad & Milieubenadering.

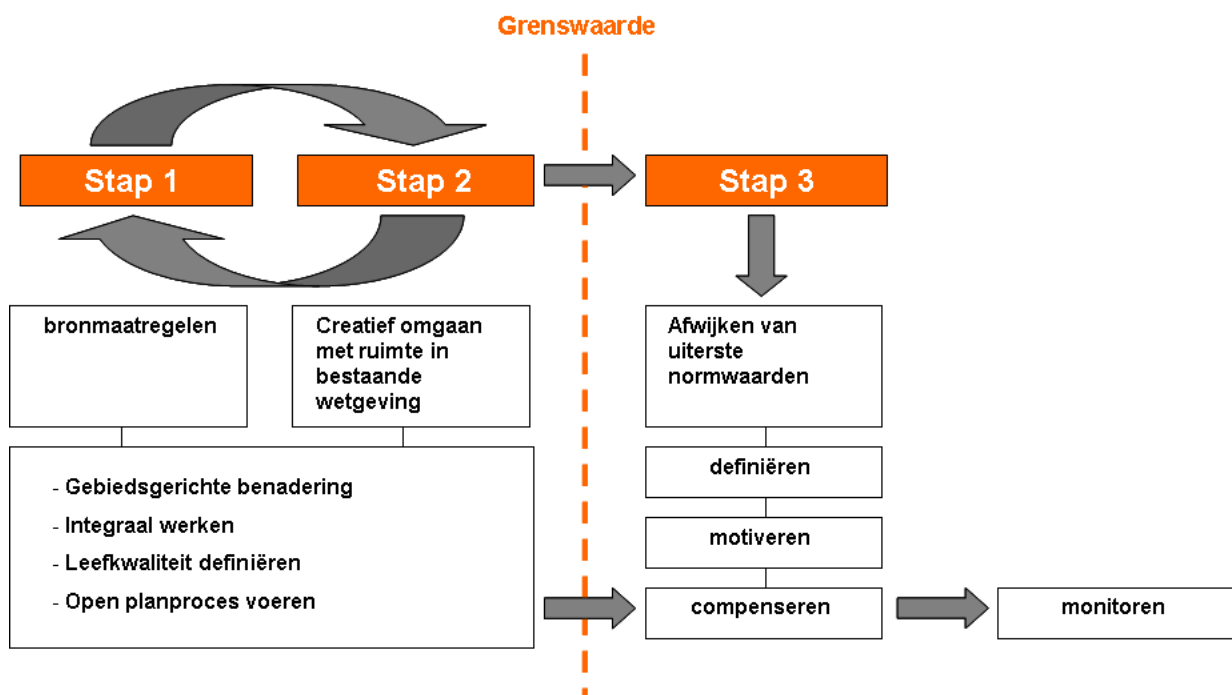
4.4 Een nieuw regime: de Interimwet Stad & Milieubenadering

De Interimwet Stad en Milieubenadering is, als gevolg van de ervaringen met de Stad & Milieu experimenten, ten opzichte van de Experimentenwet procedureel op een aantal punten gewijzigd. Ook het uitgangspunt dat een stap 3-besluit pas in allerlaatste instantie overwogen kan worden, en procesvoering en creativiteit de ware Stad & Milieu-essentie vormen, is in de Interimwet nadrukkelijker verankerd. Daarnaast hebben verschillende overheden een andere rol gekregen.

4.4.1. Reikwijdte en systematiek

Een eerste punt van verschil is de reikwijdte van de wet. Stad & Milieu kan nu behalve in het stedelijke gebied, ook voor het landelijk gebied worden ingezet. Daarbij moet echter worden aangemerkt dat de wet afwijking toestaat voor een geringer aantal milieucompartimenten. Afwijking van bestaande wettelijke normen is enkel nog mogelijk voor de compartimenten bodem, geluid, en lucht. Afwijking van wettelijke regels is mogelijk voor stank in landbouw- en verwevingsgebieden (art.2) (VROM, 2006). Daarnaast kunnen provincies in reconstructiegebieden besluiten tot afwijking van regelgeving omtrent ammoniak (art.3). Afwijking is in alle gevallen enkel mogelijk als het gaat om het vestigen van milieugevoelige bestemmingen of het vestigen dan wel verplaatsen van kleinschalige bedrijvigheid bij functiemenging (VROM, 2004c). Wat precies onder kleinschalige bedrijvigheid wordt verstaan wordt niet nader gespecificeerd (Nijmeijer, 2006).

De drie-stappenbenadering is bij de Interimwet verankerd in artikel 4, lid 3, sub a, op grond waarvan eerst dient te worden gekeken naar de mogelijkheden van bronmaatregelen (stap 1) en het optimaal benutten van de vigerende wetgeving (stap 2). Deze stappen hoeven elkaar niet persé op te volgen, maar kunnen in een cyclisch proces aan de orde komen. Pas als dat geen oplossingsruimte biedt is er grond een stap 3-besluit te nemen (zie figuur 4.1). Voor dit stap 3-besluit geldt een aantal voorwaarden. Zo dient op grond van artikel 5, lid a t/m e te worden aangegeven op welk gebied het afwijkingsbesluit betrekking heeft, van welke norm wordt afgeweken, welke nieuwe norm daar voor in de plaats treed en voor welke periode de afwijking geldt (tijdelijk of permanent). Ook de aspecten ter motivering van het afwijkingsbesluit dienen conform artikel 6, lid a t/m h te worden omschreven (zie ook bijlage 2). Speciale aandacht verdient artikel 6, lid d, waarin van de gemeente wordt vereist inzicht te bieden in de gevolgen van het besluit voor de onderscheiden onderdelen van het milieu, de volksgezondheid en de objecten in het plangebied. Conform lid e van hetzelfde artikel moet verder worden aangegeven hoe belanghebbenden bij het besluit zijn betrokken.



Figuur 4.1 Schematische weergave van het Stad & Milieutraject. De stappen 1 en 2 hebben een cyclisch karakter. (Blikman, 2007)

4.4.2. Kwaliteit en compensatie

Het nemen van een afwijkingsbesluit conform de wettelijke vereisten zoals in het voorgaande omschreven, is ook inhoudelijk aan bepalingen gebonden. Het besluit dient in het belang van zuinig en doelmatig ruimtegebruik te worden genomen, en dient te leiden tot een optimale leefomgevingskwaliteit. Beide begrippen, 'leefomgevingskwaliteit' en 'optimaal', zijn echter niet nader gedefinieerd en dienen door gemeenten zelf te worden afgewogen. Met Stad & Milieu wordt het *open planproces* (hoofdstuk drie) gepresenteerd als meest geëigende aanpak om deze afwegingen ruimte te bieden. De wijze waarop dit open planproces lokaal gestalte dient te krijgen is in de Interimwet Stad & Milieubenadering eveneens nadrukkelijk niet nader gespecificeerd. Volgens het subsidiariteitsbeginsel zijn lokale inzichten in dit verband bepalend. In de praktijk blijkt dan ook dat het open planproces lokaal zeer verschillend wordt ingericht. De verschillende cases zoals beschreven in de hoofdstukken vijf tot en met zeven van deze thesis illustreren dit. Wel dient volgens de Interimwet Stad & Milieubenadering inzichtelijk worden gemaakt welke overwegingen leidend zijn geweest bij de procesarchitectuur en welke partijen op welke wijze hebben geparticipeerd (art. 6. lid 2 Interimwet). De belangen en ambities die deze partijen inbrengen dienen in alle fasen van Stad & Milieu inhoudelijk een rol te spelen. De betrokkenheid van de verschillende partijen gaat daarmee verder dan de reactieve inspraakmogelijkheden volgens de bestemmingsplanprocedure (zie Wro, art. 27 en 28).

Ten aanzien van leefkwaliteit is reeds opgemerkt dat dit een breed samengesteld begrip is. Als gevolg kunnen ook sociaal-economische aspecten worden beschouwd en worden ingezet ter compensatie. Opmerkelijk is het dat het afwijken van 'harde' milieunormen, met gevolgen voor milieu en volksgezondheid, gecompenseerd zou kunnen worden met dergelijke 'zachte' maatregelen. Dit lijkt moeilijk te rijmen met de ernst en noodzaak van milieuregelgeving. Wat daarbij als optimaal gezien wordt, verschilt per projectgebied. Hoewel een algemeen geldende definitie van leefomgevingskwaliteit, laat staan een optimale, niet mogelijk lijkt, en maatwerk juist een van de uitgangspunten is van Stad & Milieu, wordt daarmee het inhoudelijk toetsingscriterium niet nader gedefinieerd. Nijmeijer (2006) stelt evenwel dat de motivering van het afwijkingsbesluit juist op dit criterium gefundeerd moet zijn.

Compensatie van de nadelige effecten van het stap 3-besluit dient te geschieden volgens een 'compensatieladder'. Daarbij moet allereerst gekeken worden naar compenserende maatregelen binnen het milieucompartiment waar de normafwijking plaatsvindt. Als dat niet of onvoldoende mogelijk is, kan worden gekeken naar maatregelen in een ander milieucompartiment. Zijn daar eveneens geen reële mogelijkheden, dan kan worden gezocht naar compenserende maatregelen in andere aspecten van de leefomgevingskwaliteit.

Deze compensatieladder levert in de praktijk een tweetal aandachtspunten op. In de eerste plaats de afdwingbaarheid van de uitvoering: ruimtelijke maatregelen kunnen worden vastgelegd in juridisch bindende bestemmingsplannen. Voor bouwtechnische maatregelen die vanuit leefkwaliteits-oogpunt verder reiken dan volgens het bouwbesluit noodzakelijk, moeten ontwikkelaars overtuigd worden van het belang daarvan en instemming verlenen. De doorwerking van het voornemen compenserende maatregelen te nemen is dus niet zonder meer gegarandeerd. Ook de termijn waarop de compensatie moet plaatsvinden is niet nader gespecificeerd. De communicatie met (toekomstige) bewoners zou de waarborging van deze compensatie moeten vergroten (handreiking Stad & Milieu, 2006). Daarmee is echter gelijk het tweede punt aan de orde: krachtens artikel 7 van de Interimwet dient gecompenseerd te worden in, of in de directe omgeving van het projectgebied. Gelet op dit gegeven, en op het feit dat bij gebiedstransformatie onbekend is wie de toekomstige bewoners zullen zijn, is het volgens Nijmeijer

(2006) de vraag wie precies de directe belanghebbenden zijn bij het uitvoeren van compenserende maatregelen.

4.4.3. Koppeling met het bestemmingsplan

Het nemen van een stap 3-besluit is enkel mogelijk als de gemeenteraad tegelijkertijd voor het plangebied een bestemmingsplan vaststelt of herziet (art. 4, lid 3 sub c). Deze koppeling is wederkerig: het bestemmingsplan bevat de 'nieuwe' norm die met stap 3 is vastgesteld en de hieraan ten grondslag liggende ruimtelijke onderbouwing, maar tegelijkertijd is het stap 3-besluit noodzakelijk om het bestemmingsplan mogelijk te maken. Ook procedureel gezien zijn beide documenten gekoppeld. De inzageprocedure en de bepalingen voor inspraakmogelijkheden van het bestemmingsplan zijn ook van toepassing op het stap 3-besluit (IPO/VNG, 2005). Beide besluiten worden door de gemeenteraad gelijktijdig vastgesteld. Op grond van artikel 13 uit de Interimwet moet een stap 3-besluit goedgekeurd worden door Gedeputeerde Staten⁶. Hierbij is vereist dat, gelet op de inhoudelijke en juridische verwevenheid van het bestemmingsplan en het stap 3-besluit, deze allebei worden goedgekeurd (art. 13, lid 4). Nijmeijer (2006) geeft in dit verband aan dat er sprake is van een alles-of-niets-benadering bij goedkeuring: gedeeltelijke goedkeuring van een bestemmingsplan conform artikel 10, lid 29 van de Algemene Wet Bestuursrecht is niet in de Interimwet opgenomen. Andersom leidt een vernietiging van het stap 3-besluit tot het niet vaststellen van het gehele bestemmingsplan. Het kan dan ook verstandig zijn de geografische begrenzing van het bestemmingsplan samen te laten vallen met de begrenzing van het Stad & Milieu-projectgebied.

De bepaling dat een stap 3-besluit gepaard moet gaan met het opstellen dan wel herzien van een bestemmingsplan is van grote invloed op de hanteerbaarheid van Stad & Milieu. De bepaling is ongeacht de omvang van het project waarvoor normafwijking wordt overwogen van kracht (Knoppert, 2006). Dit betekent dat bij relatief kleine projecten goed moet worden gekeken naar de balans van inspanning/kosten en uiteindelijke baten. In diverse provinciale handreikingen en begeleidingsbrieven, alsook in de landelijke handreiking Stad & Milieu wordt gesteld dat het instrument door alle vereisten minder geschikt is voor projecten van geringe omvang (IPO/VNG, 2005, provincie Gelderland, 2006). De verplichtingen in het kader van het bestemmingsplan dragen hier aan bij. Dit officiële, ietwat voorzichtig geformuleerde standpunt wordt door beleidsmedewerkers van de verschillende provincies scherper neergezet, zo blijkt uit de interviews die voor deze thesis zijn gehouden. In de praktijk wordt sterk afgeraden om voor kleine projecten een afwijkingsbesluit te nemen vanwege het beslag op publieke middelen. Gesteld wordt dat de intentie van een afwijkingsbesluit in lijn moet zijn met een goede gemeentelijke ruimtelijke visie. Afwijkingsbesluiten ten behoeve van kleine projecten worden, als deze visie ontbreekt, beschouwd als slechte ruimtelijke ordening en worden niet goedgekeurd (Duzijn, 2006).

Het is niet mogelijk om een stap 3-besluit te verbinden met een art. 19-WRO procedure. Inhoudelijk sluit deze procedure volgens de wetgever minder goed aan op de doelstellingen van het Stad & Milieubeleid en ook is er sprake van een lichtere toetsing (zie TK 2004-2005, nr.3). Hoewel deze argumentatie ter discussie wordt gesteld (zie bijvoorbeeld Nijmeijer, 2006), betekent dit dat ook voor kleinere projecten een vaststelling dan wel volledige herziening van het bestemmingsplan noodzakelijk is. Met de nieuwe Wro, die naar verwachting medio 2008 van kracht zal zijn, wordt de bestemmingsplanprocedure verkort en op punten aangepast (zie bijlage 4).

⁶ Onder de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening gaat dit veranderen. Het Besluit ruimtelijke ordening legt de bevoegdheid voor goedkeuring op gemeentelijk niveau neer. In bijlage 4 wordt uitgelegd welke veranderingen dit met zich mee brengt voor Stad & Milieu. In deze thesis is verder van de vigerende situatie uitgegaan.

| BESLUITVORMINGSPROCEDURE | | | |
|---|---|----------------------------|-----------------------------|
| Bestemmingsplan | Stap 3-besluit | Wie | Termijn |
| Vorbereiding en onderzoek | | Gemeente / initiatiefnemer | |
| Vooroverleg instanties art 10 Bro | | gemeente instanties | ± 3 maanden |
| Behandeling reacties inspraak en vooroverleg | | gemeenteraad | ± 3 maanden |
| Terinzagelegging ontwerp | Terinzagelegging ontwerp | gemeente | |
| Zienswijzen | Zienswijzen | eenieder | 6 weken |
| Vaststelling plan | stap 3-besluit | gemeenteraad | < 8 weken – ± 4 maanden |
| Hoorzitting bij zienswijzen | Hoorzitting | | |
| Terinzagelegging vastgesteld plan | Terinzagelegging 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 (ook via elektronische weg) | gemeente | < 2 weken na bekendmaking |

Figuur 4.2 Procedure stap 3-besluit Stad & Milieu en het bestemmingsplan (Rothengatter & van Kerkhoff, 2005).

4.4.4. Besluitvorming gemeente in procedureel perspectief

De wijze waarop de besluitvorming in het kader van Stad & Milieu dient plaats te vinden is vastgelegd in paragraaf 4 van de Interimwet Stad & Milieubenadering. Krachtens artikel 12 dienen de procedurele stappen aangaande een afwijkingsbesluit gelijktijdig plaats te vinden met de stappen in de bestemmingsplanprocedure. Als na het doorlopen van een planproces volgens de stappen 1 en 2 Stad & Milieu blijkt dat er sprake is van een categorie B-situatie (paragraaf 4.2), wordt er een ontwerpbesluit voorbereid, waarin het voornemen wordt gemeld tot normafwijking over te gaan. Ook dient een beknopte beschrijving te worden gegeven van het plangebied, de beoogde ontwikkeling daarvan, alsook een motivatie voor de noodzaak een stap 3-besluit te nemen. Tot slot moet worden aangegeven van welke norm zal worden afgeweken, en wat de gevolgen van deze afwijking zullen zijn voor het milieu en de volksgezondheid ter plaatse. Deze laatste bepaling dient op grond van

artikel 5, lid 2 van de Wet collectieve preventie volksgezondheid vorm te krijgen als adviesaanvraag bij de GGD. De mogelijkheid bestaat hierbij om een Gezondheidseffectscreening (GES) te laten uitvoeren⁷. Het ontwerp-besluit bestaat verder uit een ontwerp-bestemmingsplan, en wordt ter advies toegezonden aan Gedeputeerde Staten (art. 12, lid 2, sub b). Daarnaast wordt het ontwerp-besluit gedurende zes weken ter inzage gelegd, en daaraan voorafgaand aan de belanghebbenden toegezonden. Gedurende de zes weken staat het eenieder vrij zienswijzen tegen het ontwerp-besluit naar voren te brengen. Binnen acht weken, of binnen vier maanden in het geval dat er tijdig zienswijzen zijn ingediend, neemt de gemeenteraad een beslissing over het bestemmingsplan en het stap 3-besluit. Voor de vastgestelde besluiten bestaat wederom een bezwaar- en beroepperiode van zes weken, waarbij het voor eenieder, die tijdig zienswijzen heeft ingebracht bij de raad, mogelijk is bij Gedeputeerde Staten bedenkingen in te dienen. Direct belanghebbenden kunnen enkel van deze mogelijkheden gebruik maken, als hen redelijkerwijs niet kan worden verweten niet tijdig bij de gemeenteraad zienswijzen naar voren te hebben gebracht. Bij aangebrachte wijzigingen ten opzichte van het ontwerpbesluit staan voor iedereen mogelijkheden voor bezwaar open.

4.4.5. Goedkeuring door de provincie in procedureel perspectief

De uiteindelijke goedkeuringsbevoegdheid ligt krachtens de Interimwet bij Gedeputeerde Staten. Na toezending van het stap 3-besluit heeft Gedeputeerde Staten in geval van bedenkingen zes maanden de tijd om een goedkeuringsbesluit te verstrekken. Als deze termijn door Gedeputeerde Staten wordt overschreden, is er van rechtswege sprake van een geldig bestemmingsplan en stap 3-besluit. Ook tegen deze beslissing kan beroep worden ingesteld, ditmaal bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierbij is wederom de bepaling van kracht, dat bezwaar indienen enkel mogelijk is voor hen die redelijkerwijs niet kan worden verweten geen zienswijzen in te hebben gediend.

Gelet op het feit dat onder de Interimwet Stad & Milieubenadering de goedkeuringsbevoegdheid voor stap 3-besluiten bij Gedeputeerde Staten ligt, hebben verschillende provincies handreikingbrieven en handleidingen opgesteld (zie bijvoorbeeld provincie Gelderland, 2006, provincie Noord Brabant, 2006). Deze handleidingen bevatten informatie over de Interimwet Stad & Milieubenadering, en de wijze waarop de provincies met deze wetgeving om willen gaan. Ook worden richtlijnen geboden voor de aspecten waarop eventuele stap 3-besluiten zullen worden beoordeeld. In het algemeen wordt er getoetst op de punten zoals vermeld in tabel 4.1. Gedurende het gehele proces van beleidsvorming door de gemeente heeft de provincie een actief ondersteunende rol, onder andere door zorg te dragen voor kennisuitwisseling en communicatie.

⁷ De gezondheidseffectscreening (GES) is een door de GGD ontwikkeld instrument waarmee inzicht kan worden verkregen in gezondheidskundige knelpunten als gevolg van de heersende, of toekomstige milieusituatie. Veel partijen zijn sceptisch over de meerwaarde van dit instrument. Inzet van het instrument is facultatief.

| Toetsing provincie | |
|---|--|
| gebiedsdefinitie | - begrenzing projectgebied |
| aansluiting bij Provinciale beleidsdoelstellingen | - provinciale beleidskaders, zoals omgevingsplan, streekplan, verkeersplan - doelmatigheid van het ruimtegebruik - bereiken van optimale leefomgevingskwaliteit |
| Normafwijking | - volledigheid milieu-inventarisatie - afwijkingsmarge - per saldo verbeteren leefomgevingskwaliteit - effecten milieu - effecten volksgezondheid - feitelijke en juridische gevolgen |
| Effectiviteitsladder | - brongerichte maatregelen - beperken van milieuhinder - compensatie |
| Invulling planproces | - proactief handelen vanuit milieubelang - stimuleren van het creatief omgaan met bestaande kaders - open karakter planproces |
| Gevolge procedure | - zorgvuldigheid - koppeling stap 3-besluit / bestemmingsplan |

Tabel 4.1 Voornaamste punten waarop een afwijkingsbesluit door de provincie wordt getoetst (Rothengatter & van Kerkhoff, 2005).

4.4.6. Verslaglegging

Na het goedkeuren van het afwijkingsbesluit door GS is er voor een periode van vijf jaar de verplichting tot monitoring en het jaarlijks verslag uitbrengen aan GS door de gemeente. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 17, lid 1 van de Interimwet. Krachtens lid 4 van datzelfde artikel kan GS verplichten tot verlenging van deze verslagleggingplicht voor een periode van ten hoogste vijf jaar. Lid 5 van artikel 17 geeft aan dat de verslaglegging aan bepaalde vereisten moet voldoen. Deze vereisten liggen verankerd in de Regeling Verslaglegging Interimwet Stad-en-Milieubenadering (VROM, 2006, zie bijlage 3).

4.5 Ontwikkelingen in het sectorale beleid: nieuwe (on)mogelijkheden

De toepassingsmogelijkheden van de Interimwet zoals genoemd in paragraaf 4.4 zijn door de ontwikkeling van flankerend sectoraal milieubeleid beperkt. Allereerst stelt artikel 4, lid 1 van de wet dat het niet mogelijk is af te wijken van milieukwaliteitsnormen krachtens de Luchtvaartwet of de Wet luchtvaart. Ook wat betreft het milieucomponent geluid gelden beperkingen: afwijken van normen op basis van artikel 108, betrekking hebbende op luchtvaartterreinen, is niet mogelijk. Europese richtlijnen met betrekking op milieu werken eveneens kaderstellend: afwijkingsmogelijkheden worden door deze communautaire richtlijnen begrensd (zie tabel 4.2). Een voorbeeld daarvan is de Europese IPPC-richtlijn. Compartimenten waarvoor (gedeeltelijk) soortgelijke 'harde' normen gelden zijn luchtkwaliteit en bodem. In de memorie van toelichting op de Interimwet Stad & Milieubenadering (TK, 2004-2005, nr. 3) wordt in het kader van luchtkwaliteit gesproken over het 'stand-still' beginsel op grond van artikel 5.2, lid 3 Wet milieubeheer. Dit impliceert dat een betere milieukwaliteit ter plaatse de

wettelijke norm vervangt. In het geval dat dit belemmerend werkt op ruimtelijke planvorming kan, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld, de ruimte tussen de maatgevende, Europese norm en de feitelijke norm dankzij de afwijkingsmogelijkheid uit de Interimwet beter benut worden. Ondertussen is echter het Besluit luchtkwaliteit 2005 van kracht, waarin krachtens artikel 2, lid 2 dit 'stand still' beginsel voor luchtkwaliteit niet van toepassing is verklaard (Besluit Luchtkwaliteit 2005, zie ook Nijmeijer 2006). Voor geluid, stank en ammoniak is hiervan (nog) geen sprake.

| Milieucomponent en afwijkingsmogelijkheid | afwijking beperkt / niet mogelijk door |
|---|--|
| Geluid / beperkt | <ul style="list-style-type: none"> - Luchtvaartwet - Wet op de luchtvaart - art. 108 Wet geluidhinder bij luchtvaarterreinen - art. 4. Interimwet S&M: bepaling max. in pandige geluidsbelasting van 33 dB |
| Bodem / beperkt | <ul style="list-style-type: none"> - EG richtlijn 86/278/EEG PbEG L 181 14.07.1986, gebruik zuiveringsslib in de landbouw - EG richtlijn 80/86/EEG PbEG L 020 26.01.1980, bescherming grondwater tegen verontreiniging door lozing gevaarlijke stoffen |
| Lucht / niet | <ul style="list-style-type: none"> - kaderrichtlijn luchtkwaliteit en dochterrichtlijnen, doorwerkend via Besluit luchtkwaliteit 2005 (BLK 2005) - krachtens art. 2, lid 2 BLK 2005 niet van toepassing zijn van het stand still beginsel Wm, art 5.2, lid 3 |
| Stank / beperkt | <ul style="list-style-type: none"> - verplichtingen vogelrichtlijn en habitatrichtlijn, evt. via art. 19d natuurbeschermingswet 1998 (Nijmeijer, 2006) |
| Ammoniak / beperkt | <ul style="list-style-type: none"> - verplichtingen vogelrichtlijn en habitatrichtlijn, evt. via art. 19d natuurbeschermingswet 1998 (Nijmeijer, 2006) |

Tabel 4.2 Juridische beperkingen voor het toepassingsbereik van S&M (Rothengatter & van Kerkhoff, 2005)

In de memorie van toelichting op de Interimwet Stad & Milieubenadering wordt verder aangegeven dat de begrenzendende werking van Europese richtlijnen ook geldt voor wijzigingen van vigerende richtlijnen en nieuw uitgevaardigde richtlijnen. Dit zou kunnen betekenen dat stap 3-besluiten moeten worden aangepast of zelfs ingetrokken (VROM, 2004). Bij Stad & Milieutrajecten is het dus zaak het Europese beleidsniveau goed in acht te nemen.

Gelet op het voorgaande is het toepassingsbereik van de Interimwet hoofdzakelijk beperkt tot de compartimenten geluid, en voor zover niet in strijd met Europese richtlijnen, bodem. Daarbij moet een aantal opmerkingen worden geplaatst.

4.5.1. Geluid

Per 1 januari 2007 is de herziene Wet geluidhinder in werking getreden. De koppeling met de Interimwet Stad & Milieubenadering is in de herziene Wet geluidhinder verankerd krachtens artikel 1c, lid 1 en 2. Bepaald is dat afwijken van geluidsnormen slechts mogelijk is als het om de volgens de Wet geluidhinder hoogste waarde gaat. Tevens moet de in artikel 5 lid 1, sub c Interimwet Stad & Milieubenadering genoemde waarde betrekking hebben op deze hoogste waarde. In dit verband mag ook de wijziging in de hogere waardeprocedure niet onvermeld blijven. Met deze procedure (die ook in hoofdstuk zes aan de orde zal komen) is het voor gemeenten mogelijk onder voorwaarden een hogere

grenswaarde aan te vragen. Onder de oude Wet geluidhinder lag de goedkeuringsbevoegdheid voor een hogere waardebesluit bij Gedeputeerde Staten. Met de herziening van de Wet geluidhinder is deze bevoegdheid bij het college van B&W neergelegd. Als de verlening van een hogere waarde gelijktijdig met het vaststellen of herzien van een bestemmingsplan verloopt, dienen beide documenten ter inzage te worden gelegd. Ook moet de vastgestelde hogere grenswaarde in het kadaster worden geregistreerd.

Wat betreft industrielawaai is de wet op een aantal punten gewijzigd. Zo is het toepassingsbereik van de zeehavennorm (zie hoofdstuk vijf) verruimd, door deze onder voorwaarden ook op uitbreiding van bestaand woongebied van toepassing te verklaren. Eveneens nieuw is dat de Interimwet onder voorwaarden krachtens artikel 66 van de Wet geluidhinder ook van toepassing kan zijn op vergunningverlening voor inrichtingen, gelegen op gezoneerde, 'akoestisch volle' industrieterreinen. Voorwaarde is daarbij dat eerst alle mogelijkheden uit de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer (nadere eisen) zijn benut. Indien het benutten van de ruimte tussen vergunde en daadwerkelijk gebruikte geluidsruimte van afzonderlijke bedrijven niet tot een oplossing leidt, kan artikel 66 worden gehanteerd. De artikelen 2, 4, eerste lid, sub c, en derde lid, 5 tot en met 8 en 11 tot en met 19 van de Interimwet moeten in acht genomen worden, wat in theorie betekent dat er een compleet Stad & Milieutraject doorlopen zou moeten worden, inclusief het ongedefinieerde compensatiebeginsel etc. Hiervan dient goed rekenschap te worden gegeven.

Kort samengevat biedt de nieuwe Wet geluidhinder gemeenten meer mogelijkheden, mede dankzij de positionering van de goedkeuringsbevoegdheid hogere grenswaarde bij B&W. Als deze snellere procedure, met eventueel aanvullende maatregelen, wordt afgezet tegen de inspanningsverplichtingen van een Stad & Milieutraject, moet geconstateerd worden dat wat geluid betreft de toegevoegde waarde van het Stad & Milieubeleid is afgenomen.

4.5.2. Bodem

Ook binnen het bodembeleid staan er veranderingen op stapel, aangekondigd met de beleidsbrief bodem uit 2003 (TK 2003-2004, nr. 13). Centraal uitgangspunt bij het nieuwe bodembeleid is het koppelen van besluitvorming over de omgang met de bodem aan de daadwerkelijke risico's voor mens, ecosystemen, agrarisch beheer en grondwater als gevolg van het gebruik van de bodem. Deze koppeling tussen de geschiktheid van de bodem en het gewenste gebruik wordt aangeduid als de risicobenadering. Het al even aangehaalde bodem+ programma (Senternovem, 2007) is gericht op het doen van onderzoek naar dit nieuwe beleid. Een van de deelprojecten is het project NOBO: NOrmstelling en BOdemkwaliteitsbeoordeling. Aangegeven wordt dat voor een aantal normstellingsvraagstukken nader onderzoek gedaan zal worden. Wat dit betekent voor de mogelijke toepassing van de Interimwet Stad & Milieubenadering is momenteel nog niet bekend. Wel kan gesteld worden dat de communautaire richtlijnen aangaande bodemverontreiniging onverminderd van kracht blijven. Ook zal de gemeente door de risicobenadering in staat worden gesteld in ruimere mate lokaal afwegingen te maken wat betreft bodembeleid in relatie tot bodemgebruik.

4.5.3. Landelijk gebied

Hoewel in hoofdstuk één is aangegeven dat de toepassing van Stad & Milieu in het landelijk gebied buiten het bereik van deze thesis ligt, worden hier toch een aantal opmerkingen geplaatst. In het streven naar een vitaal landelijk gebied is functiemenging onoverkomelijk, maar kan dit op grond van wet- en regelgeving in sommige situaties tot milieu-ruimteconflicten leiden. De provincie Zeeland heeft daarom laten onderzoeken wat in dergelijke situaties de betekenis van de Interimwet Stad &

Milieubenadering zou kunnen zijn (Brunner et al, 2005). Zonder hier in details te treden wordt in de resultaten van het onderzoek gesteld dat slechts in zeer specifieke gevallen toepassing van de Interimwet Stad & Milieubenadering noodzakelijk zou zijn. Verder wordt gesteld dat, gelet op de vele procedurele verplichtingen omtrent normafwijking die de wet stelt, het niet gewenst is de procedure in het landelijke gebied te moeten voeren. Daarnaast signaleert het rapport de komst van het Besluit Landbouw milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij, die meer ruimte bieden voor sectorale oplossingen. Het beeld uit het rapport wordt bevestigd door het pilotproject Sint Anthonis, waar eveneens naar de mogelijkheden van de Stad & Milieu-aanpak is gekeken. Het project resulteerde in het voorsorteren van de gemeente op de nieuwe Wet geurhinder en veehouderij. Wel werd daarbij het structurerende effect van de Stad & Milieustappen 1 en 2 bij het zoeken van oplossingsrichtingen als positief element genoemd (Website Stad & Milieu, 2007).

Bovenstaande bevindingen moeten worden aangevuld en enigszins worden genuanceerd door de recentelijk bekend gemaakte vooraankondiging Stad & Milieu van de gemeente Woudenberg. Het woningbouwproject 'Het groene Woud' te Woudenberg is het tweede project onder de Interimwet Stad & Milieubenadering. In dit project moet worden afgeweken van een afstandsbepaling uit de hierboven genoemde Wet geurhinder en veehouderij ten behoeve van woningbouw. Ondanks de mogelijkheden van afwijkende, lokale normstelling door middel van een gemeentelijke verordening (art. 6, lid 4) binnen de kaders van deze wet, kan hiermee geen passende oplossing worden gevonden voor het geconstateerde milieu-ruimteconflict (gemeente Woudenberg, 2007). De gemeente geeft daarvoor als verklaring dat een gemeentelijke verordening vanwege de gemeentebrede reikwijdte goed gefundeerd moet worden en niet kan worden opgehangen aan één specifieke situatie. Hiermee wordt een belangrijk manco aangehaald van de wijze zoals de lokale afwegingsruimte binnen de Wet geurhinder en veehouderij is vormgegeven. Het zou wenselijk zijn in specifieke gevallen specifieke oplossingen te kunnen hanteren, zonder dat gelijk algemeen geldend gemeentelijk beleid moet worden gemaakt. Ook hier is dus sprake van een situatie waar regelgeving nodeloos bijdraagt aan de complexiteit van het vraagstuk.

4.6 De 'evenwichtigheid' van Stad & Milieu

Als nu op grond van de voorgaande paragrafen naar het huidige Stad & Milieubeleid gekeken wordt, moet worden geconstateerd dat het beleid wettelijk uitvoerig is verankerd. Gelet op de koppeling met de bestemmingsplanprocedure, alsook de procedurele bepalingen aangaande de stappen 1 en 2, compensatie, motivatie en monitoring, is er sprake van een complex beleidsinstrument, met een zeer groot aantal distincties en connecties (paragraaf 3.3). Daarbovenop komt nog het vereiste van het voeren van een open planproces, waardoor het aantal en de diversiteit van de actoren in het planproces, en daarmee de complexiteit, toeneemt. Volgens de uitgangspunten van het Stad & Milieubeleid is het instrument toe te passen bij complexe ruimtelijke vraagstukken. Dat is gelet op de veronderstellingen in hoofdstuk drie op zich juist: de stappen 1 en 2 zijn gericht op integrale gebiedsgerichte planvorming. Als het gaat om stap 3, voor veel gemeenten toch een belangrijke motivatie Stad & Milieu te overwegen, moet echter geconstateerd worden dat het praktische toepassingsbereik teruggebracht is tot de milieucompartimenten geluid en bodem. Stap 3 vloeit daarmee voort uit een sectorale, enkelvoudige doelstelling, maar moet door de opzet van Stad & Milieu in de volle breedte van het begrip omgevingskwaliteit worden behandeld. Als nu op grond van deze constatering het Stad & Milieubeleid in het schema voor planninggericht handelen wordt gepositioneerd (fig. 3.7, pag.32), lijkt er als gevolg sprake te zijn van een suboptimale beleidsstrategie.

4.7 Stad & Milieu in internationaal perspectief

De veronderstelling waarmee de voorgaande paragraaf afsloot is een enigszins kritische noot in de richting van het Stad & Milieubeleid, met name de wettelijke uitwerking ervan. Tegelijkertijd moet evenwel beseft worden dat het Stad & Milieubeleid een moedige poging is om lokale partijen meer ruimte te bieden voor eigen beleidsafwegingen bij het werken aan een hoogwaardige stedelijke leefomgevingskwaliteit. Methoden als Stad & Milieu bieden zo een handreiking bij het omgaan met de in paragraaf 2.7 omschreven ‘paradox van de compacte stad’. Deze paradox is als één van de voornaamste agglomeratieproblemen niet enkel een Nederlands fenomeen. Ook elders in Europa worden steden geconfronteerd met milieuproblematiek, congestie en een ruimtelijke kwaliteit die in veel gevallen te wensen overlaat (Frieling et al., 1998). Het is daarom interessant om Stad & Milieu eens in dit internationale perspectief te plaatsen.

Duurzaamheid blijkt, mede als gevolg van de geconstateerde problematiek in veel Europese steden, een belangrijk beleidsthema. Met het Europese Liveable Cities-project, waar Stad & Milieu als belangrijke motor voor heeft gefungeerd, is gezocht naar methoden om een duurzame ontwikkeling van het stedelijk gebied te faciliteren. ‘Sustainable Urban Management’ blijkt tot op heden lastig te operationaliseren. Een belangrijke reden hiervoor is dat veel lokale plannen wel bijdragen aan een duurzaam stedelijk gebied, maar te sectoraal zijn om de ambities die in het begrip ‘duurzaam’ besloten liggen ook daadwerkelijk volledig waar te maken. Steden kennen een keur aan plannen en wet- en regelgeving die, als deze al gericht zijn op duurzaamheid, onderling veelal slechts in geringe mate coherentie vertonen (Creedy et al., 2007). De parallel met het in paragraaf 2.4 besproken verschijnsel afwenteling is evident: sectorale maatregelen, bijvoorbeeld op het gebied van economie en werkgelegenheid, hebben een negatief effect op maatregelen uit andere sectoren zoals milieu. De synergie tussen de afzonderlijke beleidsvelden die benodigd is voor het allesomvattende doel van de duurzame stedelijke omgeving wordt zodoende niet of in mindere mate bereikt.

Is hier dan wellicht een rol voor het regime Stad & Milieu weggelegd? Zeker. Europees gezien is Stad & Milieu uniek, vanwege de integrale aanpak, de gebiedsgerichte oriëntatie en, niet in de laatste plaats, door de mogelijkheid van normafwijking (VROM, 2003). Nederland loopt met dit beleid voor op de andere Europese lidstaten, waar sectorale en strikte milieuregelgeving veelal nog moeilijk te vereenzelvigen is met de brede stedelijke duurzaamheidsambitie. Een situatie, waar een saldogeoriënteerde toepassing van milieunormen zoals met Stad & Milieu wordt gepresenteerd, mogelijkheden verschaft. Echter, ook in andere Europese landen geldt vanzelfsprekend het principe dat EU-normstelling geen afwijkingsmogelijkheid kent en dat deze stroom aan milieuregelgeving eerder toe- dan afneemt. Met andere woorden: mochten andere lidstaten het normafwijkingsprincipe als instrument willen implementeren, dan is analoog aan de Nederlandse ruimtelijke ordeningspraktijk de wettelijke ruimte hiervoor beperkt (zie ook VROM, 2003).

Door de diversiteit aan planningsdisciplines binnen de Europese lidstaten en de unieke relatie tussen ruimtelijk beleid en milieubeleid in Nederland is het direct vertalen van het Stad & Milieubeleid naar het nationaal ruimtelijk beleid elders dan ook niet direct aan de orde. De waarde van Stad & Milieu in een internationale context is vooral gelegen in de ruime ervaring die in Nederland met dit beleid is opgedaan. Het pionierswerk van de Nederlandse Stad & Milieugemeenten heeft een schat aan ervaring opgeleverd voor beleidsmakers elders in Europa. Het gaat dan niet alleen om de veelal benadrukte positieve punten van het beleid zoals de gebiedsgerichte oriëntatie, maar met name ook de valkuilen die Stad & Milieu in inhoudelijk en procesmatig opzicht herbergt. Door lering te trekken uit

deze ervaringen, kunnen de Stad & Milieuprincipes in de afzonderlijke lidstaten op passende wijze worden benut en ingezet. Visie, lef, doorzettingsvermogen alsook een goede communicatie tussen partijen zijn daarbij essentiële aspecten (zie ook Eurocities, 2007).

4.8 Conclusies

Het Stad & Milieubeleid is ontstaan vanuit de directe behoefte de belemmerende werking van de milieunorm bij stedelijke ontwikkeling weg te nemen. De eerste onderzoeken gedurende het NMP-2 project Stad & Milieu toonden aan dat er slechts een gering aantal situaties was waarbij dit restrictieve karakter van de milieuwetgeving ook daadwerkelijk een probleem vormde. Creativiteit en vroegtijdige integratie van milieubelangen en ruimtelijke ontwikkeling bleken in de meeste gevallen voldoende om een goede ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen. Het Stad & Milieubeleid is daarom nadrukkelijk georiënteerd op deze aspecten, gevat in de stappen 1 en 2. Stap 3, neergezet als uiterste mogelijkheid in het geval sectorale wetgeving niet past, is echter de trigger voor gemeenten. Er is binnen het Stad & Milieuregime dan ook sprake van een spanningsveld tussen theoretisch concept en pragmatiek: de brede, 'saldoachtige' insteek van het beleid ten gunste van leefomgevingskwaliteit enerzijds (feitelijk het bedrijven van goede ruimtelijke ordening), en de smalle sectorale problematiek die lokaal wellicht noodzaakt tot het nemen van stap 3 anderzijds.

Er zijn twee ontwikkelingen die de praktische algemene inzetbaarheid van Stad & Milieu doen afnemen. In de eerste plaats is met de Interimwet ten opzichte van de experimentenwet voor een geringer aantal milieucompartimenten afwijking mogelijk. Bovendien is er voor de in de Interimwet opgenomen milieucompartimenten veelal communautaire wet- en regelgeving van toepassing, waarvan niet mag worden afgeweken. De praktische toepassingsmogelijkheden van de wet zijn daarmee hoofdzakelijk beperkt tot de milieuaspecten bodem en geluid.

In de tweede plaats is er sprake van een tendens waarbij de toepassingsmogelijkheden van sectorale wetgeving worden verruimd, zodat deze voor lokale overheden beter hanteerbaar zijn en ruimte bieden voor lokale afwegingen. Ter illustratie zijn in dit hoofdstuk kort de ontwikkelingen in het geluid- en bodembeleid aangehaald, nota bene de voornaamste milieucomponenten onder de Interimwet Stad & Milieubenadering. Zodoende kunnen belemmeringen bij ruimtelijke ontwikkeling steeds vaker, of eenvoudiger, binnen de sectorale wetgeving worden aangepakt. Het Stad & Milieubeleid lijkt daarmee aan betekenis in te boeten. De situatie in het landelijk gebied toont echter aan, dat lokale afwegingsruimte niet zonder meer tot oplossing van de knelpunten leidt, maar dat veel afhangt van de wijze waarop deze afwegingsruimte wordt vormgegeven.

In de nu volgende hoofdstukken zal aan de hand van een aantal casestudies onderzocht worden hoe het in dit hoofdstuk behandelde wettelijk kader in de praktijk ter hand wordt genomen, en welke lessen daaruit te trekken zijn, zowel qua reikwijdte als knelpunten.

5 Case Vlaardingen - Rivierzone

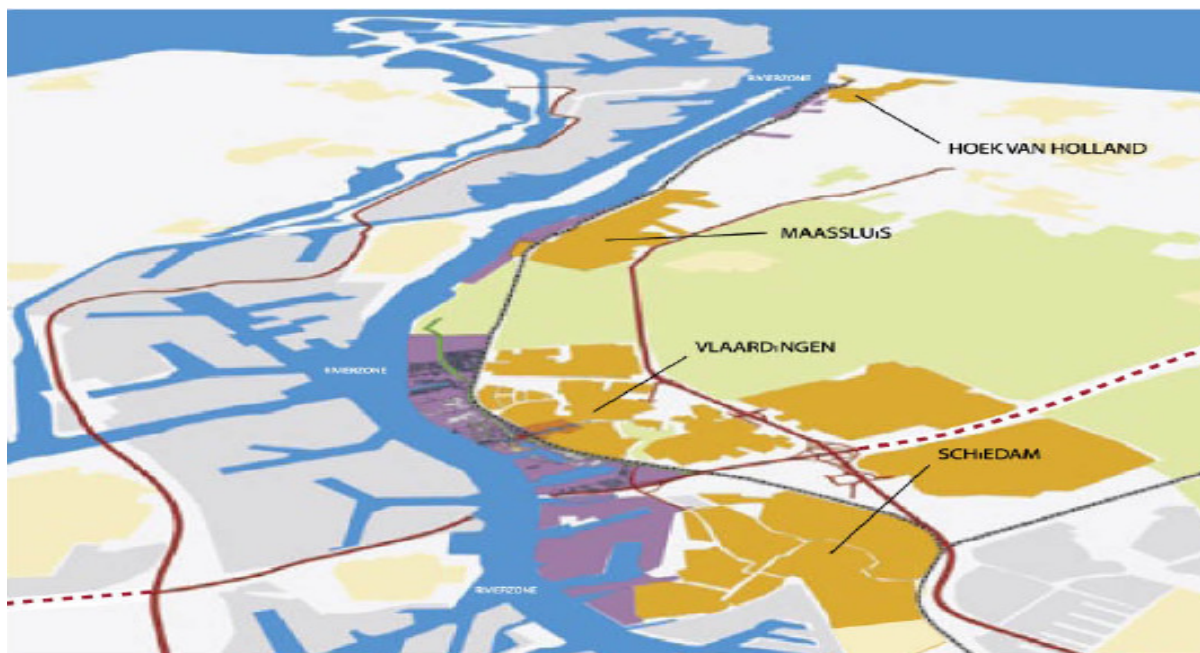
“Olifant baart muis? Dat níet, maar het had best een kleiner beest mogen zijn, en de muis iets groter” (Rene Daemen)

5.1 Inleiding

Het Stad & Milieuproject Vlaardingen heeft betrekking op het gebied waar de stad grenst aan de Maas. De huidige rivierzone wordt gekenmerkt door een matige ruimtelijke structuur en bestaat voornamelijk uit verouderde bedrijventerreinen. Als gevolg daarvan vormt het gebied een barrière tussen de rivierzone en de binnenstad. Met het project wordt beoogd het gehele rivierfront te herstructureren. Doel daarbij is niet alleen het geven van een kwaliteitsimpuls aan de verschillende bedrijfsterreinen, maar tevens het herstellen van de historische relatie tussen de binnenstad en het rivierfront. Bij het in kaart brengen van de milieubelasting in het plangebied bleek niet overal aan de normen voor geluid te worden voldaan. Mogelijke ruimte in de Wet geluidhinder bleek niet op de situatie van toepassing. Daarmee werd het project Rivierzone Vlaardingen een van de drie projecten onder de Experimentenwet Stad & Milieu waar een stap 3-besluit genomen is. De vernietiging van ditzelfde stap 3-besluit voor de Raad van State in mei 2005 geeft aan dat er sprake is geweest van een dynamisch en bewogen proces. Gelet op het feit dat de Experimentenwet op dat ogenblik reeds was vervangen door de Interimwet werd de gemeente Vlaardingen geconfronteerd met een dilemma: krijgt het Stad & Milieuproces een vervolg volgens de nieuwe kaders van de Interimwet of wordt er een andere aanpak gehanteerd? Dit hoofdstuk gaat in op het proces zoals dat in Vlaardingen is gevoerd. Allereerst zal in paragraaf 5.2 het project Rivierzone nader beschouwd worden. Vervolgens zal in paragraaf 5.3 worden ingegaan op de organisatorische opzet van het project en staat in paragraaf 5.4 het verloop van het proces centraal. Vervolgens zal in paragraaf 5.5 worden gekeken naar de wijze waarop invulling is gegeven aan de cruciale aspecten van Stad & Milieu, gevolgd door de conclusies in paragraaf 5.6.

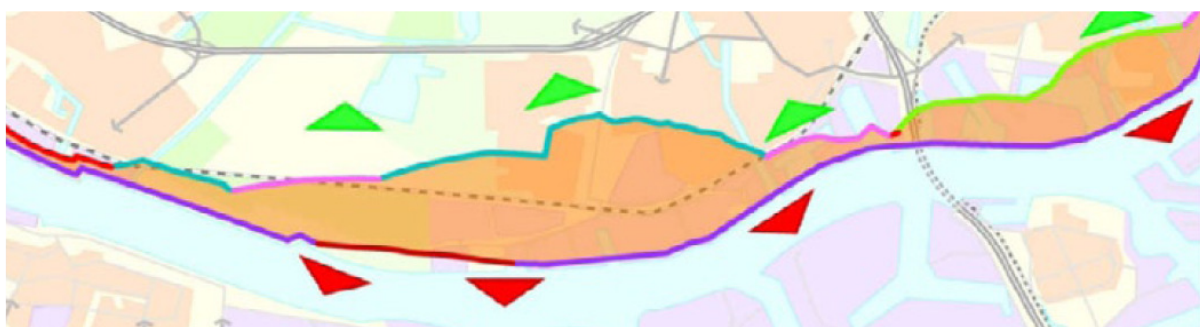
5.2 Rivierzone Vlaardingen - deelproject in een groter geheel

Het project Rivierzone Vlaardingen is onderdeel van een grotere herstructureringsopgave in het gehele Rijnmondgebied. Dit gebied wordt gekenmerkt door een spanningsveld tussen de aanwezige milieubelasting als gevolg van de havens en industrie op de linkermaasoever (LMO, zuidzijde), en het woon- en leefklimaat van de stedelijke gebieden op de rechtermaasoever (RMO, noordzijde). De Rijnmondgemeenten streven naar het verbeteren van het woon- en leefklimaat, maar worden geconfronteerd met ruimtelijke beperkingen voortkomend uit milieuregelgeving. Negentien gemeenten hebben in het kader van het ROM-project Rijnmond in januari 1992 een startconvenant ondertekend. Dit convenant geldt als een principeakkoord om te komen tot een gezamenlijke aanpak van deze opgave. Centrale staat het vinden van evenwicht tussen de ontwikkelingen op de RMO, en de haven- en industrieactiviteiten op de LMO. Het ROM-project is daarbij gericht op een tweetal doelstellingen: enerzijds het versterken van de economische structuur en anderzijds het verbeteren van de leefbaarheid in de regio (gemeente Vlaardingen, 2004a).



Figuur 5.1 Het Rom-gebied Rijnmond in vogelvlucht, met de verschillende gemeenten op de Rechter Maasoever (RMO) en het industriegebied Botlek/Pernis op de linker Maasoever (LMO) (gemeente Vlaardingen, 2004b).

In de bestuursovereenkomst Rechter Maasoever 2004 wordt gesteld dat de ontwikkelingen op de Linker- en Rechter Maasoever in economische zin van nationale betekenis zijn en als gevolg extra aandacht behoeven. Gelet op de milieuhygiënische situatie van het gebied dienen ook ruimtelijke ontwikkelingen met extra aandacht plaats te vinden. Om zorg te dragen voor deze zorgvuldigheid is er een milieuaandachtszone opgesteld, voortvloeiend uit het Deelconvenant ruimtelijke ordening en Milieu (Rijnmond, 2002). Deze zone is gedefinieerd op grond van de milieubelasting afkomstig van de LMO (Pernis, Botlek) en de Nieuwe Maas. Concreet genomen wordt de milieuaandachtszone begrensd op basis van de wettelijke contouren voor de maatgevende aspecten industrielawaai en externe veiligheid (zie figuur 5.2)



Figuur 5.2 Kaart van de milieuaandachtszone. In het Rijnmondgebied. De begrenzing van de milieuaandachtszone komt voort uit: 1. de 55 en 60 dB(A) saneringscontour industrielawaai van Botlek/Pernis; 2. de 10^{-6} en 10^{-8} plaatsgebonden risicocontour van industriegebied Botlek-Pernis; 3. de 40 m. voor gevoelige functies bebouwingsvrije zone volgens provinciaal beleidskader in verband met risico's van de scheepvaart (gemeente Vlaardingen, 2004b).

In het Model Bestuurlijk Afsprakenkader 2004 wordt de milieuaandachtszone gezien als een van de onderleggers voor ruimtelijke ontwikkeling op de RMO. De milieuaandachtszone is uitsluitend gebaseerd op de zonering als gevolg van de LMO en de rivier. Primair doel van de zone is dat

gemeenten bij ruimtelijke ontwikkeling in het gebied de ligging van de verschillende contouren respecteren. Een van de afspraken is daarom dat ruimtelijke ontwikkeling in dit gebied plaats dient te vinden volgens de stappen 1 en 2 van Stad & Milieu. Om zorg te dragen voor een goede uitwerking van dit Stad & Milieutraject is bepaald dat daarbij de LOGO-methode moet worden toegepast. Volgens het Ruimtelijk plan voor de regio Rotterdam (RR2020) hoeft de gebiedstypologie niet te worden toegepast bij projecten die al in een vergevorderd stadium verkeren. Hoewel dit bij het project Rivierzone Vlaardingen het geval is, is dit project al gebaseerd op de LOGO-methode.

De LOGO-methode impliceert dat, als het gaat om stedelijke ontwikkeling en milieu, lokaal maatwerk wordt geleverd, resulterende in een verbeterde leefomgevingskwaliteit. Er dienen daarbij echter meer milieuaspecten in ogenschouw te worden genomen dan die waarop de Milieuaandachtszone gebaseerd is. Daarom is in het deelconvenant afgesproken dat gemeenten bij ruimtelijke ontwikkeling gericht op woningbouw en/of andere gevoelige functies, nader milieuonderzoek doen, zodat per locatie op de RMO ook inzicht kan worden verkregen in de aanwezigheid van bijvoorbeeld bodemverontreiniging en geluidhinder (wegverkeerslawaai, gezoneerde bedrijfsterreinen). Als daar sprake van is, dient er bij de ruimtelijke planvorming rekening mee te worden gehouden. In het uiterste geval moeten bepaalde ontwikkelingen worden uitgesloten. Het is deze bepaling, die bij het project Vlaardingen uiteindelijk heeft geleid tot het nemen van een stap 3-besluit.

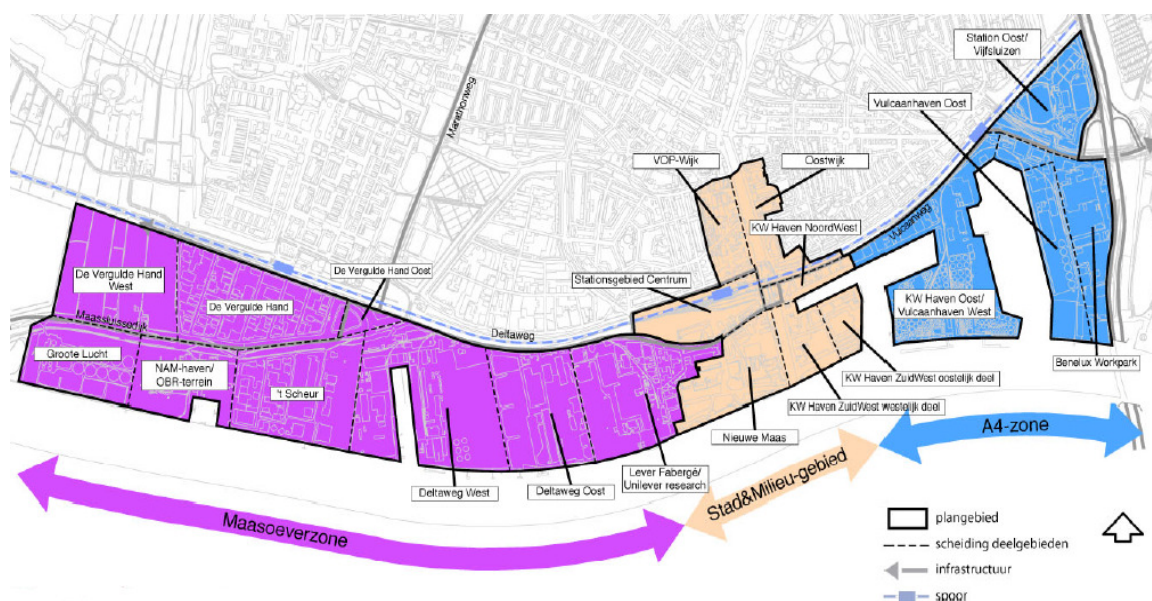
5.3 Rivierzone Vlaardingen – gebied, actoren en opgaven

Als participerende gemeente in het ROM-project Rijnmond heeft de gemeente Vlaardingen in 1998 besloten tot een integrale aanpak van de binnen haar gemeentegrenzen liggende rivierzone. Het project Rivierzone Vlaardingen is in het bijzonder gericht op duurzame ruimtelijke vernieuwing van de vijf kilometer lange, voornamelijk buitendijks gelegen gronden langs de Nieuwe Maas. Het gebied strekt zich uit van de rijksweg A4 in het oosten, en eindigt in het westen bij afvalwaterzuivering De Grote Lucht (zie figuur 5.3). Aan de noordzijde van het gebied ligt een aantal belangrijke vervoersassen, zoals de spoorlijn naar Hoek van Holland (Hoekse lijn) en de Spoorweg / Parallelweg / Deltaweg. De huidige inrichting van de rivierzone bestaat voornamelijk uit bedrijfsterreinen. Herstructurering van deze terreinen is geboden. Tevens zijn er goede mogelijkheden voor woningbouw.

Belangrijke partijen die in de planvorming omtrent de Rivierzone participeren, zijn naast de gemeente en de provincie Zuid Holland de huidige bewoners van de rivierzone. Daarnaast spelen de bedrijven die nu in de kanaalzone gevestigd zijn een belangrijke rol, temeer omdat er voor milieubelastende bedrijven sprake zal zijn van uitplaatsing. Ook de bedrijven op de LMO spelen een rol, omdat de geluidscontouren van de industriegebieden Botlek/Pernis tot aan het plangebied reiken. De bedrijven in het Rijnmondgebied zijn verenigd in het samenwerkingsverband Deltalinqs.

De eerste stap binnen het project Rivierzone Vlaardingen is het opstellen van een contourennota. De nota komt tot stand onder begeleiding van de planbegeleidingscommissie, bestaande uit vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven. De contourennota bevat een inventarisatie van de functionele structuur van de rivierzone, alsook economische en ruimtelijke verkenningen op lokaal en regionaal niveau. Op basis van de ruimtelijk functionele thema's die uit deze verkenningen voortkomen is het rivierzonegebied ingedeeld in een drietal deelgebieden (figuur 5.3). Naast de gebieden Maasoeverzone en A4-zone wordt daarbij het Stad & Milieugebied onderscheiden. Waar in

de eerste twee gebieden de opgave voornamelijk bestaat uit herstructurering van industriegebieden, staat in het Stad & Milieugebied de transformatie van bedrijfsmilieu naar een gemengd milieu centraal, met de nadruk op een hoogwaardig woon- en leefklimaat. Als gevolg van deze dubbele doelstelling is dit gebied door de minister van VROM als Stad & Milieuproef aangewezen. Vanuit historisch perspectief heeft Vlaardingen zich langs het riviertje de Vlaarding ontwikkeld. Door de verschillende infrastructuur-assen ten noorden van de rivierzone wordt de binnenstad van Vlaardingen van de Nieuwe Maas afgesneden. Met de ontwikkelingen in het Stad & Milieugebied wordt beoogd deze historische relatie weer te herstellen.

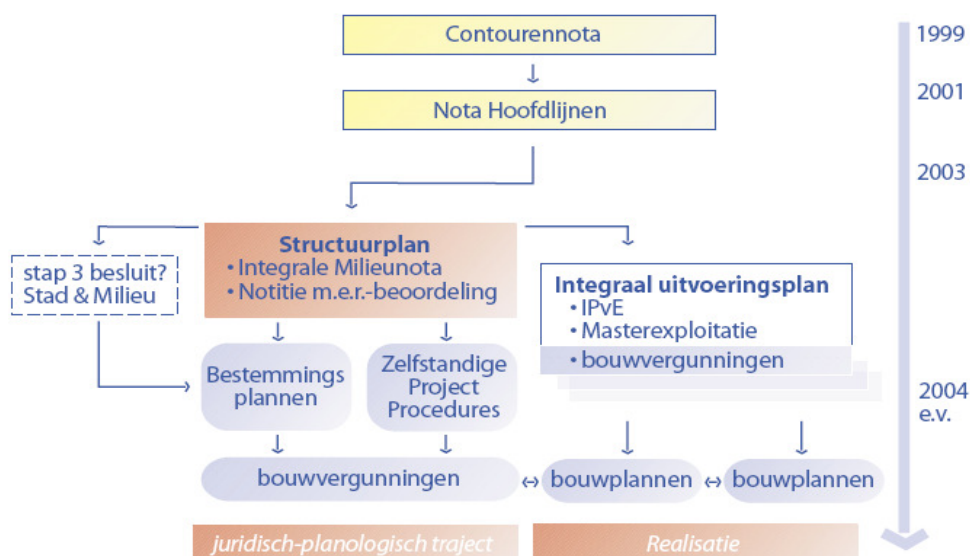


Figuur 5.3 Kaart van het projectgebied Rivierzone (gemeente Vlaardingen, 2004b)

De Contourennota krijgt in 2001 een vervolg met de Nota Hoofdpijnen, waarin door de gemeente Vlaardingen voor de gehele Rivierzone een drietal hoofddoelstellingen worden geformuleerd:

- werken aan een bredere basis voor werken en ondernemen,
- het realiseren van een leefbaar en afwisselend woon- en verblijfsklimaat,
- bescherming en herwaardering van het cultuurhistorisch erfgoed (Vlaardingen, 2004a).

Deze doelstellingen worden geoperationaliseerd in elf projecten, met daaraan gekoppeld een indicatief vastgoedprogramma. In de periode 2002/2003 wordt nader onderzoek uitgevoerd naar de milieukwaliteiten in het plangebied en eventuele daar uit voortvloeiende belemmeringen voor de beoogde ontwikkelingen. In het kader van de juridisch-planologische verankering wordt er daarnaast voor de gehele rivierzone een structuurplan opgesteld, op basis waarvan voor de afzonderlijke deelgebieden en projecten bestemmingsplannen en ruimtelijke onderbouwingen van zelfstandige projectprocedures (ex artikel 19, lid 1 WRO) worden vervaardigd. (figuur 5.4). Het structuurplan wordt in combinatie met de integrale milieunota in januari 2004 door de raad vastgesteld.



Figuur 5.4 Schematische weergave van het Rivierzone-proces (gemeente Vlaardingen, 2004a)

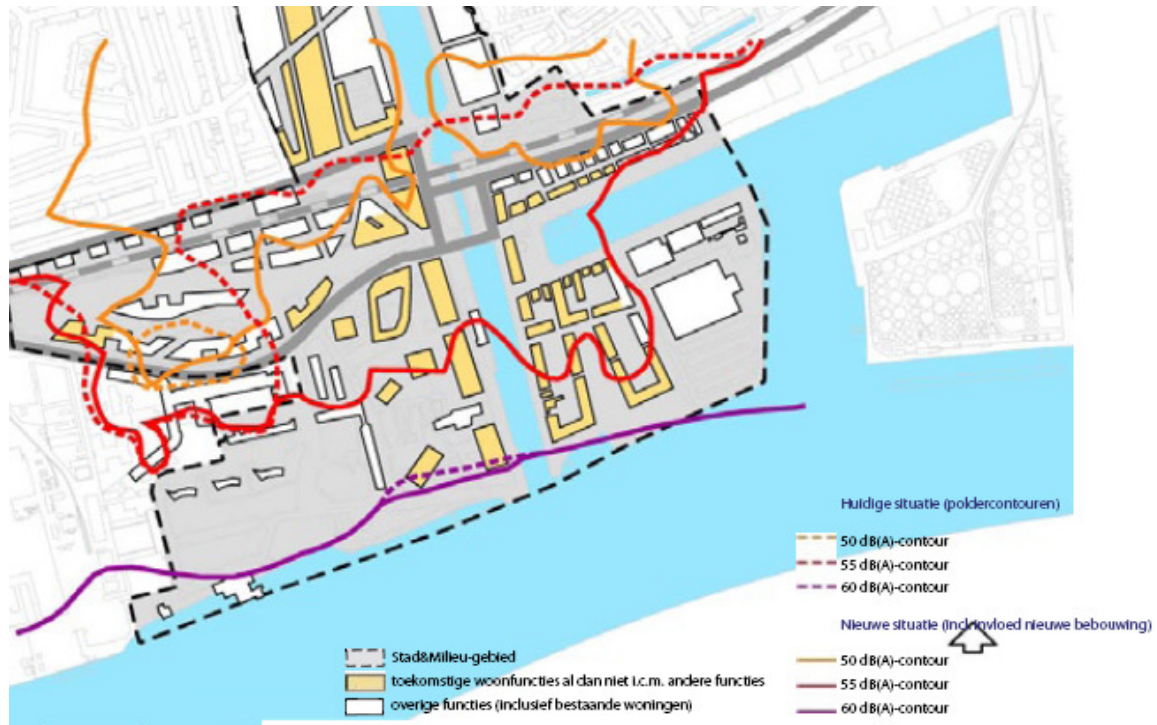
5.4 Stad & Milieu: de stappen 1 en 2

Het Stad & Milieugebied bestaat uit een zevental deelgebieden, zoals weergegeven in figuur 5.3. Voor alle deelgebieden geldt dat er sprake is van vestiging dan wel uitbreiding van de woonfunctie. In het gebied VOP/Westhavenkade is een functiemening beoogd van kleinschalige bedrijvigheid en wonen. In de gebieden Oostwijk/Oosthavenkade en Koningin Wilhelminahaven (noordwest en zuidoost) zal een transformatie plaatsvinden van bedrijventerrein naar woongebied. In het stationsgebied Vlaardingen centrum zal een nieuw station worden gerealiseerd. Ook hier worden woningen gebouwd en is er tevens ruimte voor publieke functies, winkels en een kantorenprogramma. In het deelgebied Nieuwe Maas ten slotte wordt een woningprogramma gerealiseerd in een groene, parkachtige omgeving. Deze locatie kenmerkt zich door een fraai uitzicht op de rivier. Deze kwaliteit wordt in de stedenbouwkundige invulling van het plangebied benut, daar uit een bewonersonderzoek is gebleken dat het uitzicht zeer wordt gewaardeerd (Vlaardingen, 2004).

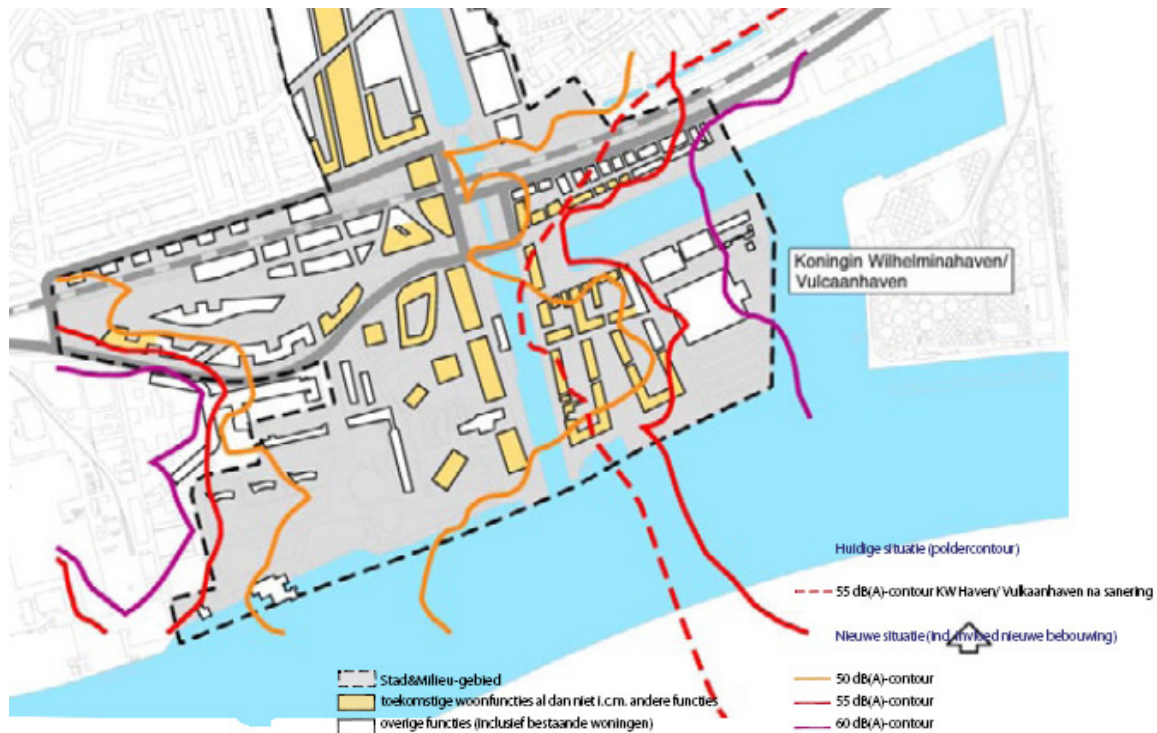
5.4.1. Milieuaspecten binnen het project Rivierzone.

Uit de integrale milieunota blijkt dat in het projectgebied Rivierzone Vlaardingen industrielawaai de voornaamste milieubelasting vormt. Dit industrielawaai is het gevolg van de industrieterreinen Botlek Pernis op de LMO en de industrieterreinen op de RMO (Maasoeverzone en A4-zone). De gemeente Vlaardingen heeft in overleg met de betrokken bedrijven op de LMO het geluidsconvenant Rijnmond-West opgesteld. Op grond van artikel 71 Wet geluidhinder is er in overleg met de betrokken bedrijven in dit convenant een saneringsprogramma voor het industrieterrein Botlek / Pernis vastgesteld. Dit saneringsprogramma fungeert als bronmaatregel en betekent voor de bedrijven op de LMO een 'significante beperking van geluidsruimte en in sommige gevallen de noodzaak tot het nemen van kostbare maatregelen' (gemeente Vlaardingen, 2003). Figuur 5.5 toont de ligging van de verschillende geluidscontouren van Botlek/Pernis na sanering. Daaruit blijkt dat ook dan het gehele Stad & Milieugebied binnen deze contouren is gesitueerd. De maximale geluidsbelasting in het gebied bedraagt na sanering 60 dB(A). De verschillende bouwvolumes die in het deelgebied Maasboulevard zijn gepland, hebben evenwel een geluidswerende werking voor het achterliggende gebied. Daarom is eveneens onderzoek gedaan naar de ligging van de contouren na realisatie van de beoogde

bebouwing. Uit dit onderzoek is gebleken dat er in deze gebieden sprake zal zijn van een geluidsreductie van circa 4 dB(A). (zie figuur 5.5) Ook voor de industriegebieden op de RMO is er uitgebreid akoestisch onderzoek uitgevoerd. Daaruit is gebleken dat er na sanering eveneens sprake is van een aantal te realiseren woningen die tussen de 55 dB(A) en de 60 dB(A) contour liggen (figuur 5.6).



Figuur 5.5 Toekomstige situatie geluidshinder industrie Botlek/Pernis (gemeente Vlaardingen, 2003)



Figuur 5.6 Toekomstige situatie geluidshinder industrie Vlaardingen (gemeente Vlaardingen, 2003)

Op grond van de Wet geluidhinder⁸ (Wet geluidhinder, 1979) mogen nieuwe woningen in het geval van industrielawaai alleen worden gebouwd indien de geluidsbelasting niet meer bedraagt dan 50 dB(A). Een hogere grenswaarde is echter mogelijk. Als in geval van een overschrijding van de 50 dB(A) grenswaarde blijkt dat bronmaatregelen onvoldoende reducerend effect hebben op de gevelbelasting, of vanuit stedenbouwkundig, landschappelijk of financieel oogpunt onwenselijk zijn, kan door GS een uiterste grenswaarde van 55 dB(A) worden vastgesteld. Bij bestudering van figuur 5.6 en figuur 5.7 blijkt dat ook met het geluidswerende effect van de beoogde bebouwing een gedeelte van het Stad & Milieugebied binnen de 60 dB(A) contour ligt (deelgebieden KW Haven zuidwest en Nieuwe Maas).

Voor de overschrijding in het deelgebied Nieuwe Maas kan de gemeente Vlaardingen een beroep doen op artikel 67 lid 4 uit de Wet geluidhinder, te weten de zeehavennorm. Deze norm maakt verhoging van de uiterste grenswaarde tot 60 dB(A) mogelijk. Daarvoor moet aan een tweetal voorwaarden worden voldaan:

- de geluidshinder moet worden veroorzaakt door zeehavengebonden activiteiten in de open lucht;
- er moet in het belaste plangebied sprake zijn van planmatige verdichting dan wel herstructurering van bestaand woongebied.

Bij het deelgebied Nieuwe Maas, waar een overschrijding van de 55 dB(A) norm zal plaatsvinden, wordt aan beide voorwaarden voldaan en heeft de gemeente als gevolg de zeehavennorm van toepassing verklaard. In het deelgebied KW-haven zuidwest wordt bedrijfsterrein getransformeerd in woongebied. Er vindt geen herstructurering of verdichting plaats. Ook na nader onderzoek door de gemeente Vlaardingen naar het precieze toepassingsbereik van de zeehavennorm, bleek deze in dit deelgebied niet van toepassing (Daemen, 2006). Als gevolg is besloten voor dit gedeelte van het Stad & Milieugebied een stap 3-besluit voor te bereiden (tabel 5.1).

| deelgebied | benodigde procedure | geluidsbelasting en bron | aantal woningen (maximaal) |
|--------------------|---|--|----------------------------|
| KW Haven Zuidwest | Stap 3-besluit (deelgebied voldoet niet aan eisen voor zeehaven norm) | 55-60 dB(A) vanwege Botlek-Pernis 50-55 dB(A) vanwege KW Haven/ Vulcaanhaven | 360 (400) |
| Nieuwe Maas | Verzoek Hogere Waarde, op basis van de zeehaven-norm | 50-55 dB(A) vanwege Botlek-Pernis 55-60 dB(A) vanwege Botlek-Pernis | 200 (240) 570 (690) |
| Stationsgebied | Verzoek Hogere Waarde | 50-55 dB(A) vanwege Botlek-Pernis én Maasoeverzone West | 150 (500) |
| KW Haven Noordwest | Verzoek Hogere Waarde | 50-55 dB(A) vanwege Botlek-Pernis én KW Haven/ Vulcaanhaven | 40 (100) |

Tabel 5.1 De maatregelen per deelgebied in het Stad & Milieugebied (gemeente Vlaardingen, 2004b).

⁸ De Wet geluidhinder is met ingang van 1 januari 2007 herzien. Deze herziening behelst onder meer dat de goedkeuringsbevoegdheid voor een aanvraag van een hogere grenswaarde bij de gemeente ligt. In deze thesis wordt tenzij anders vermeld echter verwezen naar de oude Wet geluidhinder.

5.5 Stap 3-besluit

Bij het opstellen van het stap 3-besluit heeft de gemeente Vlaardingen de nadruk gelegd op het aspect geluidhinder (industrielawaai), daar dit het enige milieuaspect bleek waarbij niet aan de wettelijke bepalingen kon worden voldaan. In de onderbouwing van het stap 3-besluit geeft de gemeente inzicht in de wijze waarop de stappen 1 en 2 doorlopen zijn (Vlaardingen, 2003). De gemeente geeft in de onderbouwing aan op de volgende wijze invulling te hebben gegeven aan de vereisten en bepalingen uit de Experimentenwet stad & Milieu voor de stappen 1 en 2:

- stap 1: De integratie van milieu en ruimtelijke ordening heeft plaatsgehad door het hanteren van de milieuaandachtszone als voorwaardenscheppend kader. Daarnaast heeft de gemeente in de integrale milieunota een verkenning uitgevoerd naar alle relevante milieuaspecten, en de mate van samenhang met de beoogde ruimtelijke ontwikkelingen. Volgend op de conclusie dat enkel industrielawaai een belemmering vormt voor deze ontwikkelingen wordt als bronmaatregel een saneringsprogramma opgesteld. Hoewel met deze sanering het uiterste wordt gevraagd van bedrijven op de LMO wordt hiermee nog altijd niet aan de wettelijke bepalingen voor industrielawaai voldaan.
- Stap 2: De gemeente heeft gekeken naar de mogelijkheden om de zeehavennorm van toepassing te verklaren. In een nader onderzoek naar de juridische verankering van dit wetsartikel door de landsadvocaat blijkt voor het deelgebied KW-haven zuidwest niet aan de gestelde bepalingen te worden voldaan. Wel kan voor de woningen die gebouwd zullen gaan worden binnen de contour van 55 dB(A) een hogere grenswaarde worden aangevraagd bij GS. Ook het toepassen van dove en/of vliesgevels is slechts op enkele plaatsen mogelijk dan wel gewenst en is als zodanig geen algehele oplossing.

Ten aanzien van het gevoerde open planproces benadrukt de gemeente Vlaardingen dat reeds bij het opstellen van de contourennota 2000 de belangrijkste spelers vanuit de overheid en het bedrijfsleven aan tafel hebben gezeten. Bij het opstellen van de nota op hoofdlijnen zijn daarnaast de bewoners van het Stad & Milieugebied betrokken. In een vijftal themabijeenkomsten werd ruimte geboden aan zienswijzen, ideeën en kritiek. In het najaar van 2002 is vervolgens een viertal toetsbijeenkomsten georganiseerd, waarbij zowel in plenaire als besloten bijeenkomsten de verschillende opgestelde scenario's werden besproken (gemeente Vlaardingen, 2003). Sinds 2002 verschijnt daarnaast het informatiebulletin '*Rivierzone-nieuws*'.

Essentieel is echter de opmerking in de onderbouwing van het stap 3-besluit aangaande het contact met de verschillende betrokken bedrijven. Zoals reeds is aangegeven trekt de saneringsopgave die is neergelegd bij de bedrijven op de LMO een zware wissel op het kunnen ontplooiën van bedrijfsactiviteiten. Daarom zijn met alle bedrijven bilaterale gesprekken gevoerd over de specifieke milieusituatie en beoogde toekomstige ontwikkelingen. In sommige gevallen hebben deze gesprekken geleid tot het ondertekenen van intentieovereenkomsten tot verplaatsing van milieubelastende activiteiten naar de geherstructureerde bedrijventerreinen in het plangebied rivierzone.

Het 'papieren' draagvlak ten spijt bleek bij het concretiseren van de bouwplannen dat een aantal bedrijven huiverig was voor het stap 3-besluit. Gevreesd werd dat de bouw van woningen binnen de geluidscontouren zou leiden tot een toename van het aantal klachten met betrekking tot geluid, met een aanscherping van de vergunde milieuruimte tot gevolg (Daemen, 2006). De gemeente heeft gepoogd deze zorgen weg te nemen door aan te geven dat een hogere geluidsnorm uitvoerig verankerd dient te worden en daarmee dient als justificatie van een eventuele toename van klachten.

Dit argument werd door Deltalinqs echter niet als voldoende steekhoudend bevonden, resulterend in het gebruik maken van de beroep- en bezwaarmogelijkheden die conform hoofdstuk 8 van de Algemene wet bestuursrecht bij stap 3-besluiten gehanteerd kunnen worden. In eerste instantie werd daarbij het geluidsaspect als struikelblok aangehaald, hetgeen door de Raad van State echter niet ontvankelijk werd verklaard. Met de begin 2005 landelijk opkomende discussie rondom luchtkwaliteit en fijn stof kreeg Deltalinqs echter hernieuwd grip op de zaak. Wederom werd een gang naar de Raad van State gemaakt, ditmaal met het argument dat niet genoeg onderzoek was verricht naar de integrale milieueffecten van het stap 3-besluit, in het bijzonder het aspect luchtkwaliteit (Raad van State, 2005).

De uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in onderhavige casus is een bevestiging van de oorspronkelijke oriëntatie van het Stad & Milieubeleid. In de zitting van 25 mei 2005 wordt door de Raad van State gewezen op het integraliteitsbeginsel van het Stad & Milieubeleid: een stap 3-besluit mag pas worden genomen, op het moment dat de betreffende gemeente een integrale afweging heeft gemaakt van alle bij de gewenste ontwikkeling betrokken aspecten, en eventuele knelpunten zijn onderkend en beoordeeld. Met dit gegeven als achtergrond komt de Raad van State tot de volgende uitspraak:

“Hij (verweerder) heeft echter ten aanzien van het aspect lucht niet onderzocht wat die gevolgen zijn voor de etmaalgemiddelde concentratie voor PM10, zodat in zoverre niet vaststaat dat de grenswaarde voor de gemiddelde concentratie uit het Besluit luchtkwaliteit bij de gewenste ontwikkeling geen knelpunt zal vormen. Een integrale afweging van alle bij de gewenste ruimtelijke ontwikkeling betrokken aspecten heeft, gelet hierop, naar het oordeel van de Afdeling niet plaatsgevonden” (Raad van State, 2005).

Met een verwijzing naar artikel 3, lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt het stap 3-besluit door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vervolgens vernietigd.

5.6 Het Stad & Milieuproces in perspectief en vervolgtraject.

De vernietiging van het stap 3-besluit is een slag in het gezicht van de gemeente Vlaardingen. Een zorgvuldig voorbereid afwijkingsbesluit, gericht op het afwijken van geluidsnormen, wordt vernietigd op grond van een geheel ander milieucomponent, dat terwijl het afwijkingsbesluit in voorbereiding was, in opkomst is geraakt en als zwaarwegend punt in het proces is geïntroduceerd. Op grond van het gebeurde kan een aantal zaken geconstateerd worden. In de eerste plaats wordt door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aangehaakt bij het integraliteitsbeginsel van het Stad & Milieubeleid, zoals dat in hoofdstuk vier ter sprake is gekomen. Nadrukkelijk wordt bevestigd dat Stad & Milieu een instrument is om te komen tot een goede leefomgevingskwaliteit, en niet om op eenvoudige wijze sectorale milieu-ruimteconflicten te beslechten. Op deze plaats daarbij wederom de opmerking dat de noodzaak tot Stad & Milieu (het zich voordoen van een categorie B-situatie) in dit geval een duidelijke sectorale oorsprong heeft. Helaas voor de gemeente Vlaardingen heeft deze ‘single-fixed target’-oorsprong het verdere verloop van het Stad & Milieutraject te zeer beïnvloed.

Daarnaast moet bij deze casus worden stilgestaan bij de betekenis van het open planproces. In de verschillende Stad & Milieu-documenten wordt deze methode geïntroduceerd als de geijkte aanpak voor complexe ruimtelijke vraagstukken, en wordt aanbevolen vroegtijdig partijen, belangen en

zienswijzen in het proces te betrekken. Redenerend vanuit de uitgangspunten van de collaborative planning (Healy, 1996) schuilt hierin een kern van waarheid. Daarbij moet echter worden aangetekend dat het open planproces slechts een middel kan zijn inzicht te krijgen in deze uiteenlopende belangen, en dat het uitgesproken draagvlak geen onvoldongen feit is. Op het moment dat plannen worden omgezet in concrete maatregelen of bindende overeenkomsten, worden partijen pas direct geraakt en kan eerder uitgesproken 'commitment' alsnog omslaan in een afwijzende opstelling. Bij een omvangrijk open planproces zijn er des te meer partijen die 'binnenboord' gehouden moeten worden. Bovendien biedt het Stad & Milieuveerste om integraal te werk te gaan deze partijen veel aanknopingspunten voor bezwaar- en beroepstrajecten. Zo kan het inderdaad voorkomen dat een afwijkingsbesluit gericht op geluidsnormen op luchtkwaliteitsaspecten onderuit wordt gehaald.

Als dan gekeken wordt naar de partijen die in de casus Vlaardingen een cruciale rol hebben gespeeld, springt vooral de invloed van belangenvereniging Deltalinqs in het oog. Figuur 3.6B in ogenschouw nemend kan geconstateerd worden dat er sprake is van een *Definitive stakeholder*. Los van de inhoudelijke argumentatie van Deltalinqs in deze casus heeft deze partij zowel een legitieme claim (bedrijven worden mogelijk direct geraakt in het bedrijfsbelang), een urgente claim (de bezwaren zijn gericht op een zeer actueel milieuthema en roepen op tot direct handelen door de Raad van State en in het verlengde daarvan de gemeente Vlaardingen) alsook de mogelijkheden om pressie uit te oefenen (als gevolg van beroeps- en bezwaarmogelijkheden, de aanwezige kennis bij het consortium en de economische importantie van de bedrijven voor de regio en voor Vlaardingen). Afgevraagd kan worden of de gemeente Vlaardingen zich genoeg bewust is geweest van deze positie⁹.

Wrang voor de gemeente Vlaardingen in deze casus is dat ten tijde van de uitspraak van de Raad van State, de Experimentenwet Stad & Milieu is komen te vervallen. Het simpelweg aanvullen van de onderbouwende milieutechnische onderzoeken kan dus niet meer plaatsvinden onder dit regime, en voor het doorlopen van een nieuw Stad & Milieutraject zal het regime van de Interimwet Stad & Milieubenadering moeten worden gehanteerd. Het is daarbij te verdedigen dat leemten in centrale wetgeving, gericht op facilitering van gebiedsgericht beleid, door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State per situatie worden ingevuld. Gelet op de gemeentelijke inspanning die in de casus Vlaardingen is verricht, zoals bijvoorbeeld het onderzoek naar het toepassingsbereik van de zeehavennorm, kunnen echter vraagtekens worden geplaatst bij het constructief karakter en wenselijkheid van onderhavige uitspraak. Alles overziend is er voor de gemeente Vlaardingen weinig stimulans onder de Interimwet op de ingeslagen weg door te gaan. Het gegeven dat de gemeente Vlaardingen is overgestapt op 'incremental planning' door het gebied per bestemmingsplan aan te pakken, illustreert dit.

5.7 Conclusies

Bij het Stad & Milieutraject Vlaardingen Rivierzone kan met recht van een bewogen Stad & Milieutraject gesproken worden. Het planproces herbergt welhaast alle aspecten die bij een Stad & milieutraject aan de orde zouden kunnen komen, beginnend bij een duidelijke categorie B-situatie en eindigend bij de vernietiging van het stap 3-besluit door de Raad van State. Een breed opgezet en langdurig Stad & Milieutraject is door de vele betrokken partijen, de vele in het proces te betrekken

⁹ De actieve houding van Deltalinqs wordt geïllustreerd door een brief aan de minister van VROM (Deltalinqs, 2003) over de op dat ogenblik op handen zijnde Interimwet Stad & Milieubenadering en de onwenselijke situaties die volgens Deltalinqs vanuit bedrijfsoptiek als gevolg in het Rijnmondgebied kunnen ontstaan. Overigens dient deze brief op basis van de herziene Wet geluidhinder (2007) genuanceerd te worden.

onderwerpen en de beroep- en bezwaarmogelijkheden geen garantie voor een succesvol proces. Deze onzekerheid is fnuikend voor de 'aantrekkelijkheid' van het Stad & Milieubeleid. Hoewel de uitspraak van de Raad van State vanuit verschillende perspectieven valt te bezien is duidelijk dat het gemeenten niet motiveert met Stad & Milieu aan de slag te gaan. Bovendien wordt het beeld van het onevenwichtige Stad & Milieubeleid zoals geschetst in hoofdstuk drie en vier bevestigd: een sectoraal probleem dient integraal aangepakt te worden, maar het proces kan vervolgens wel vanuit een ander sectoraal milieuaspect tot een volledig halt worden gebracht. Een saldobenadering verdient op het eerste gezicht een ietwat genuanceerder beoordeling, zeker in situaties waarbij uitvoerende partijen aan zet zijn om globale centrale beleidsdoelstellingen door een proces van 'trial and error' te concretiseren. Tevens blijkt uit het project Vlaardingen welk een invloed afzonderlijke partijen op het proces kunnen hebben.

Zoals uit hoofdstuk vier valt op te maken is het integraliteitsbeginsel in de Interimwet uitvoeriger wettelijk vastgelegd. Of hiermee situaties zoals in de casus Vlaardingen kunnen worden ondervangen, zal aan de orde komen in het volgende hoofdstuk, waarin het eerste officieel aangekondigde Stad & Milieutraject onder de Interimwet nader zal worden onderzocht.

6 Case Harderwijk - Waterfront

“Environment is not a part of the economy, economy is a part of the environment” (Lester Brown)

6.1 Inleiding

Met het van kracht worden van de Interimwet Stad & Milieubenadering per februari 2006 is de mogelijkheid tot normafwijking beschikbaar voor alle Nederlandse gemeenten. De eerste gemeente die officieel aankondigde de Stad & Milieu-methode volgens deze nieuwe Interimwet toe te willen passen was Harderwijk. Deze vooraankondiging had betrekking op het project Waterfront, een grote transformatie- en herstructureringsopgave, waarmee een kwaliteitsimpuls wordt gegeven aan een groot gedeelte van het Harderwijkse Veluwerandmeerfront. Gelet op de opgaven die in dit project samenkwamen was een integrale aanpak geboden. Gedurende het proces bleek de mogelijke noodzaak van een stap 3-besluit. Door communicatie is echter binnen de stappen 1 en 2 een oplossing gevonden. Hiermee wordt enerzijds het belang van een goed communicatief proces onderstreept. Tegelijkertijd echter staat de noodzaak van stap 3-wetgeving zoals ook al is betoogd door de Raad van State (zie hoofdstuk vier) ter discussie: wederom is stap 3 niet nodig. In dit hoofdstuk zal worden gekeken hoe in Harderwijk de Interimwet Stad & Milieubenadering, alsook het open planproces ter hand is genomen. Analoog aan hoofdstuk vijf zal in paragraaf 6.2 eerst inzicht worden geboden in de achtergronden van het Waterfront-project. Vervolgens zal in paragraaf 6.3 volgens de trits gebied, actoren en opgaven nader naar de plannen worden gekeken. Het planproces rondom de stappen 1 en 2 komt vervolgens in paragraaf 6.4 aan de orde, gevolgd door een beschouwing van stap 3 in paragraaf 6.5. In paragraaf 6.6 wordt het proces in het perspectief van de hoofdstukken drie en vier geplaatst. Paragraaf 6.7 sluit af met een korte recapitulatie en enkele conclusies.

6.2 Project Waterfront Harderwijk als provinciaal speerpunt.

Het project Waterfront maakt deel uit van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid (GSO). De provincie Gelderland streeft met dit beleid, dat qua fasering gelijk loopt met het investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV), naar vitale en complete steden (Programmabureau Waterfront, 2004). De Gelderse steden worden gezien als broedplaats van kennis, innovatie, arbeid en integratie (Provinciale Staten, 2004). Ze vormen de motor achter regionale ontwikkeling, en hebben een belangrijke culturele en economische functie. Deze functies worden binnen het GSO versterkt. Om zorg te dragen voor een daadkrachtige uitvoering is de provincie met een achttal Gelderse steden samenwerkingsverbanden aangegaan, zo ook met Harderwijk. Per stad is er een GSO-programmering vastgesteld, gekoppeld aan financieringen vanuit ISV-gelden en provinciale fondsen (provincie Gelderland, 2007).

Het huidige GSO II-programma voor Harderwijk kent een budget van 4 miljoen euro, verdeeld over een aantal programmapunten (provincie Gelderland, 2007). Zo wordt geld geïnvesteerd in de binnenstad van Harderwijk, en is er budget beschikbaar voor een aanvullend sociaal welzijnsprogramma. Op de agenda staat ook de gebiedsontwikkeling van het Waterfront, waarmee reeds onder het GSO-I is begonnen. Vanuit het GSO-II budget is er 1,3 miljoen euro beschikbaar

gesteld. In geval van het project Waterfront is de rol van de provincie niet zuiver van financiële aard. De provincie is tevens actief betrokken bij de planvorming, en participeert in het programmabureau Waterfront. Daarnaast draagt de provincie zorg voor het uitwisselen van de kennis en ervaring die is opgedaan onder de acht GSO-steden.

6.3 Waterfront Harderwijk - gebied, actoren en opgaven

Harderwijk is een stad met een rijke watertraditie. Ooit gelegen aan de Zuiderzee wist de stad uit te groeien tot een belangrijke vissersplaats, aangesloten bij het Hanzeverbond. De economische bloei die dit tot gevolg had is nog altijd zichtbaar in het historische stadscentrum, dat de status heeft van beschermd stadsgezicht. Sinds de aanleg van de Afsluitdijk en de realisatie van Flevoland ligt Harderwijk aan het Wolderwijd en het Veluwemeer. Gedurende de naoorlogse periode van wederopbouw werd net naast het waterfront van Harderwijk het industriegebied Haven aangelegd. Op dit industriegebied is een aantal milieubelastende bedrijven gevestigd, die niet aansluiten bij de historische Harderwijkse binnenstad en de op recreatie gerichte boulevard. Het bedrijventerrein is naast verouderd, ook sterk vervuild, onder andere als gevolg van de daar gevestigde asbestindustrie. Gelet op het feit dat het industrieterrein grotendeels is omringd door water zijn er voor de bedrijven ter plaatse geen uitbreidingsmogelijkheden. Tevens is tegenover het historische stadscentrum en de Harderwijkse boulevard het Dolfinarium Harderwijk gebouwd, waardoor het centrum enigszins van de waterkant afgesneden is geraakt. Het Dolfinarium trekt jaarlijks veel bezoekers, met de nodige parkeerproblemen op de boulevard tot gevolg. De sfeer van de boulevard wordt door de hoeveelheid geparkeerde auto's negatief beïnvloed. Tevens is er op drukke dagen sprake van congestie op de toegangswegen tot het stadscentrum: nadelig voor het imago van Harderwijk als toeristische trekpleister en goed toegankelijke winkelstad.

Het voornemen van de gemeente Harderwijk om bovenstaande problematiek aan te pakken heeft geleid tot het integrale project Waterfront Harderwijk. Doelstelling van dit project is om de stad weer terug te brengen naar de waterkant, door onder meer de boulevard te verlengen en opnieuw in te richten (gemeente Harderwijk, 2006). Het gebied, van in totaal zo'n vijf kilometer lengte, zal zoveel mogelijk autoluw worden gehouden en worden ingericht als aantrekkelijke flaneerboulevard. Tevens zal er een binnenhaven worden aangelegd voor de pleziervaart en wordt er naast het Dolfinarium een stadsstrand gerealiseerd. Om een oplossing te bieden voor de parkeerproblemen zal het aantal parkeervoorzieningen worden uitgebreid, onder andere aan de boulevardzijde. Ten oosten van de Provinciale weg N302 zal er daarnaast een overloopgebied worden gerealiseerd. De congestieproblemen worden aangepakt door het toeristische verkeer van het overige verkeer te scheiden (gemeente Harderwijk, 2004).

Vanuit het rijk participeren Rijkswaterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij. Deze betrokkenheid is mede ontstaan vanuit het project Integrale Inrichting VeluweRandmeren (IIVR), waar onderdelen van het Strategisch Plan Waterfront direct mee samenhangen. Zoals gezegd maakt het project Waterfront sinds 2001 deel uit van het Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid. De provincie is derhalve nauw bij het project betrokken en participeert in het programmabureau Waterfront. In samenwerking met marktpartijen en ondernemers in het plangebied is er aan de nadere planvorming begonnen. De marktpartijen fungeerden daarbij voornamelijk als adviseur. De ondernemers aan de huidige boulevard, alsook het Dolfinarium en jachthaven 'De Knar', participeren vooral vanuit zakelijke belangenbehartiging, maar vormen tegelijkertijd een elementair onderdeel van de beoogde ruimtelijke

ontwikkelingen. Het zorgen voor wederzijds vertrouwen tussen gemeente en ondernemers is dan ook cruciaal.

In combinatie met de plannen omtrent de boulevard zullen de bedrijven op het verouderde bedrijventerrein Haven verplaatst worden naar het nieuw aan te leggen bedrijventerrein Lorentzhaven, ten oosten van de Provinciale weg N302. In het vrijgekomen gebied zal na sanering van de bodem een hoogwaardig woonmilieu worden gerealiseerd, met 1600 woningen aan het water. Watersport zal dan ook een belangrijke rol spelen in het gebied. Vanwege deze beoogde ontwikkelingen heeft de gemeente Harderwijk op percelen in het plangebied Waterfront Zuid het voorkeursrecht gemeenten gevestigd. De reeds bestaande jachthaven 'de Knar' wordt verplaatst naar een nieuwe locatie. Ook voor natuurontwikkeling is er ruimte gereserveerd. Ten oosten van het nieuw aan te leggen industrieterrein Lorentzhaven wordt het natuurgebied de Mheenlanden ontwikkeld. Dit gebied zal door de gemeente Harderwijk gerealiseerd worden in samenwerking met Natuurmonumenten (gemeente Harderwijk, 2007)



Figuur 6.1 Plankaart Waterfront (Matser, 2006)

6.4 Stad & Milieu: stappen 1 en 2

Het Waterfront Harderwijk is een groot integraal project, waarvan de voorbereidingen tien jaar geleden van start zijn gegaan. Er is nadrukkelijk gekozen voor een open planproces, waarbij regie onontbeerlijk werd geacht. Het Strategisch Plan Waterfront Harderwijk, dat in 2000 door de gemeenteraad is vastgesteld, verschafte de belangrijkste agendapunten voor dit proces.

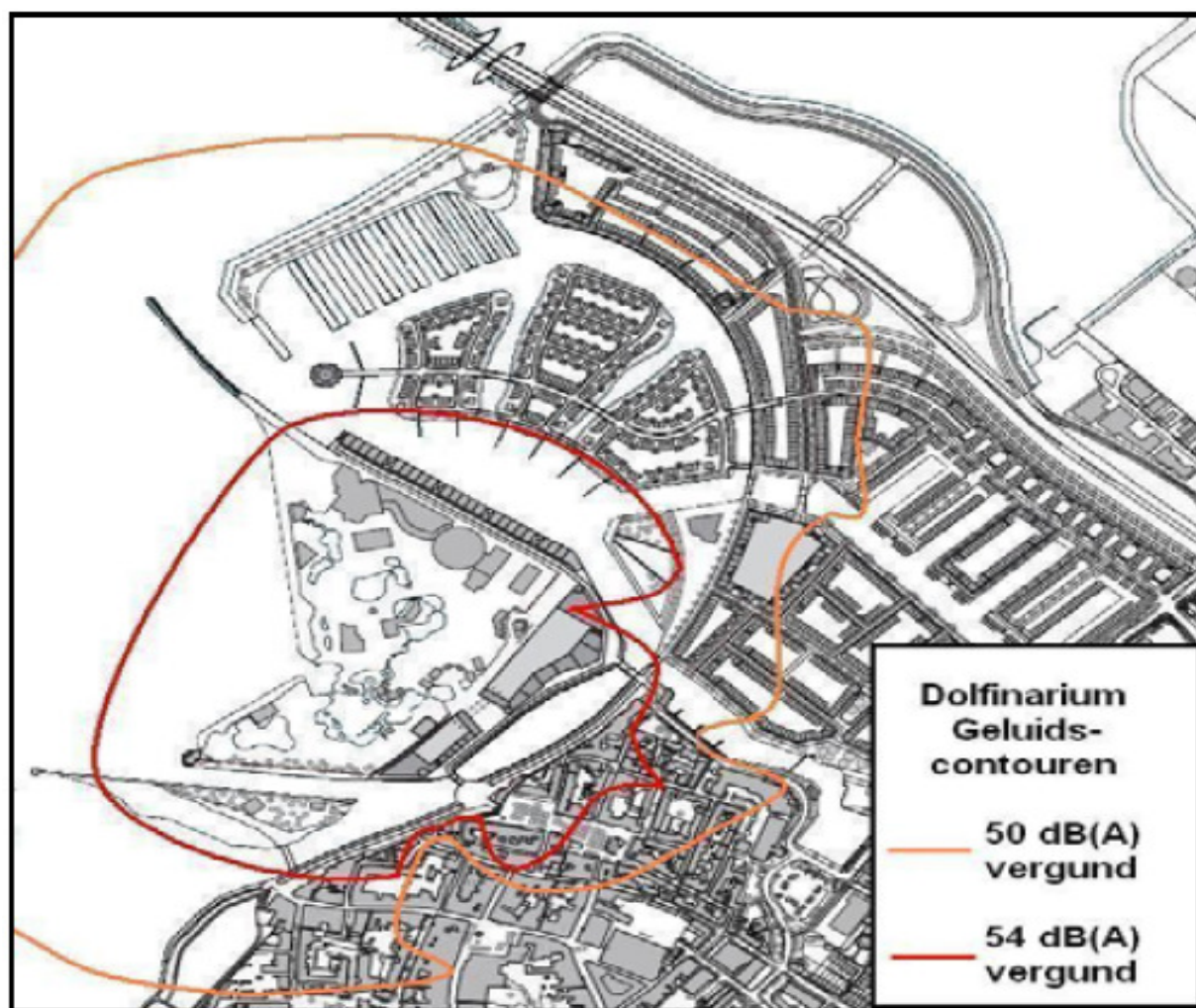
Behalve het helder krijgen van het gezamenlijk belang van de betrokken partijen, werd ook het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak belangrijk geacht. Door het organiseren van werkateliers en de zogeheten Waterfrontdialogen werd aan bewoners de mogelijkheid geboden actief mee te denken en zienswijzen in te brengen. Belangrijke input werd gevormd door een conceptuele stedenbouwkundige uitwerking van het gebied. Daarnaast zijn er voor verschillende onderwerpen klankbordgroepen ingesteld of zijn nadere onderzoeken gedaan. Het milieuaspect is met een drietal onderzoeken verkend, hetgeen voor de stedenbouwkundige inrichting heeft geleid tot het opstellen van een meest milieuvriendelijk alternatief (MMA). Dit alternatief is uitgangspunt geweest voor het Masterplan Waterfront (Prinssen en Aalbers, 2006).

Het resultaat van het open planproces was het Masterplan Waterfront, dat in 2003 door de gemeenteraad werd vastgesteld. Daarmee stonden de ruimtelijke uitgangspunten vast, maar waren de financiële randvoorwaarden niet uitgekristalliseerd. Nader onderzoek naar de financiële haalbaarheid van de voorkeursvariant die met het masterplan werd gepresenteerd, wees uit dat er sprake was van een tekort op de exploitatieopzet. Terwijl de ruimtelijke aspecten van het masterplan al waren opgenomen in het Structuurplan Harderwijk 2020 (gemeente Harderwijk, 2004), liep door onduidelijkheid over de financiële situatie het overleg tussen de marktpartijen en de gemeente vast (gemeente Harderwijk, 2007). Besloten werd om het masterplan te optimaliseren en tevens de grondexploitatie nauwkeurig in beeld te brengen. De grondexploitatie dient gelet op de noodzakelijke maatregelen als gevolg van de milieuproblematiek in het gebied in belangrijke mate bij te dragen aan de financiële haalbaarheid van het project Waterfront. Daarom is het project in het Gelders Milieuplan 3 opgenomen als stimuleringsproject (provincie Gelderland, 2004). Met een aantal maatregelen wordt het milieu een volwaardige plaats gegeven in de planontwikkeling.

6.4.1. Milieuaspecten binnen het Waterfront-project.

Bij het in kaart brengen van de milieuaspecten van het project Waterfront bleek er een tweetal componenten nadrukkelijk een rol te spelen. In de eerste plaats is er sprake van bodemvervuiling in het industriegebied Haven, als gevolg van de voormalige asbestfabriek Asbestona. Tevens is er sprake van verontreiniging met chloorkoolwaterstoffen als gevolg van chemische wasserijen die in het gebied gevestigd zijn geweest (Harderwijk, 2007). In lijn met de nieuwe landelijke richtlijnen voor het bodembeleid van het ministerie van VROM is er door de gemeente Harderwijk besloten functiegericht te saneren. Dit houdt in dat de mate van saneren wordt bepaald door het toekomstig gebruik van de grond. In het geval van het industrieterrein Haven is dat toekomstige gebruik wonen. Volgens de wet dient er onder woongebieden en openbare ruimte tot één meter onder het maaiveld gesaneerd te worden. Berekend is dat binnen het project Waterfront als gevolg 70.000 kubieke meter grond dient te worden afgegraven (gemeente Harderwijk, 2007). Deze vervuilde grond zal binnen het plangebied Waterfront onder het overloopterrein met parkeerplaatsen worden opgeslagen. Dit gegeven leidt tot een forse kostenbesparing: de kosten van de saneringsopgave zijn teruggebracht van 22 miljoen naar 16 miljoen euro waarmee een sluitende begroting van Waterfront dichterbij is gekomen.

Mede vanuit dat laatste, financiële perspectief is het tweede milieucomponent van belang. Het betreft hier het aspect geluid, waarbij er een drietal geluidsbronnen onderscheiden kan worden. In het plangebied is er sprake van wegverkeerslawaai door de N302 en de overige wegen rond en door het plangebied. Daarnaast is er sprake van industrielawaai als gevolg van de bedrijvigheid op het nieuwe bedrijfsterrein Lorentzhaven. Een oplossingsrichting die door de gemeente is aangedragen is het aanscherpen van de vergunningen. Daarnaast kunnen door nauwkeurige verdeling van de geluidsruimte de contouren worden teruggedrongen. Dit houdt in dat bedrijven met hogere geluidsproductie verder van de woningbouw in het plangebied Waterfront zullen worden gesitueerd. Als laatste bron is er het Dolfinarium. Bij de eerdere inrichtingsvariant van het plangebied Waterfront was er sprake van een vergunde geluidscontour van 54 dB(A), die deels over het plangebied de Eilanden lag. Hoewel metingen aantoonde dat de daadwerkelijke geluidsproductie van het Dolfinarium ruim binnen de vergunde contouren bleef, geldt de vergunde geluidsruimte voor de ruimtelijke besluitvorming toch als uitgangspunt. In het plangebied de Eilanden was beoogd woningen te bouwen in een hogere prijsklasse, belangrijk voor de financiële haalbaarheid van het Waterfrontproject. De geluidscontour vormde hier een belemmering voor. Een aanvraag voor een hogere grenswaarde door de gemeente Harderwijk bij Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland zou woningbouw echter alsnog mogelijk maken.



Figuur 6.2 De vergunde (Wm) geluidscontouren van het dolfinarium (Prinsen & Aalbers, 2006)

6.5 Stap 3 Stad & Milieu

Het aanvragen van een hogere grenswaarde voor geluid is een saldo-georiënteerde oplossing, die verankerd ligt in de Wet geluidhinder en in geval van milieu-ruimteconflicten mogelijkheden biedt voor lokale afwegingen op het grensvlak van ruimtelijke ontwikkeling en milieu. Ook in Harderwijk werd beoogd een dergelijk traject te volgen, ten gunste van het hoogwaardige woonmilieu op de Eilanden en, in het verlengde daarvan, het financieel draagvlak van het gehele Waterfrontproject (gemeente Harderwijk, 2005). De constatering dat de vergunde geluidsruimte van het Dolfinarium niet op de Wet geluidshinder, maar op de Wet milieubeheer was gebaseerd, betekende echter een streep door de rekening. Er deed zich nu een probleem voor: de vergunde 54 dB(A) geluidscontour van het Dolfinarium lag over het plangebied de Eilanden, maar de Wet milieubeheer voorziet niet in de mogelijkheid van een aanvraag voor een hogere grenswaarde voor geluid. Dit hield in dat binnen deze contour geen woningbouw plaats zou kunnen vinden. Een complicerende factor daarbij was het feit dat de gemeente het voorkeursrecht gemeenten had gevestigd in het plangebied Waterfront zuid, waar ook de Eilanden deel van uitmaken. Dit gegeven betekende een tijdsdruk voor het doorlopen van de bestemmingsplanprocedure.

In eerste instantie werd gesproken over het aanpassen van de milieuvergunning van het Dolfinarium. Onderzoek had uitgewezen dat de vergunde geluidsruimte niet ten volste werd benut, en dus zou kunnen worden teruggebracht. De directie van het Dolfinarium zag dit echter niet als optie. De verschillende gebouwen aan de oostzijde op het Dolfinariumterrein worden na sluitingstijd van het park gebruikt voor specifieke doeleinden, zoals het houden van feesten en bijeenkomsten. De gevelwand aan de oostzijde van het park bevat echter een 'geluidslek', waardoor er extra geluidsruimte nodig zou kunnen zijn. Tevens streeft het Dolfinarium naar groei van het aantal bezoekers, waarbij wel gesteld is dat deze groei dient plaats te vinden binnen de grenzen van de vigerende vergunning (Prinssen en Aalbers, 2006). Het terugdringen van de geluidscontouren is derhalve niet in het belang van het park. Aanpassing van de milieuvergunning is daarmee geboden (Robert Duzijn, 2006 i). Onder de huidige vergunning zal echter al gebouwd gaan worden op de Eilanden. Er zou dus, zij het tijdelijk, sprake zijn van een onwettige situatie waarin woningen binnen de geluidscontouren van het Dolfinarium zouden komen te staan. De gemeente Harderwijk zag zich als gevolg genoodzaakt de mogelijkheden van een tijdelijk stap 3-besluit te verkennen.

De insteek van het eventueel doorlopen van een Stad & Milieutraject is in het geval van Harderwijk zuiver procedureel. Per brief van 21 februari 2006 werd door het college van B&W het voornemen uitgesproken gebruik te maken van de Interimwet Stad & Milieubenadering. Verwacht werd een afwijkingsbesluit te moeten nemen met betrekking tot bodemkwaliteit en geluid (gemeente Harderwijk, 2006). Feitelijk is hier sprake van een situatie waarbij pas gaandeweg het Stad & Milieu-stappentraject wordt besloten 'in te stappen'. Om te kunnen voldoen aan de vereisten uit de Interimwet wat betreft onderbouwing en procesvoering gedurende de stappen 1 en 2, wordt in de vooraankondigingsbrief verwezen naar de vooronderzoeken in het kader van het bestemmingsplan Waterfront Zuid, zoals een GES en een m.e.r..

Alvorens de vooraankondiging bekend te maken, is door de gemeente Harderwijk overleg gevoerd met de provincie Gelderland. Daarbij is bekeken op welke criteria het stap 3-besluit getoetst zou worden (zie de provinciale handreiking Stad & Milieu Gelderland). Ook is er overleg gevoerd met overige betrokkenen, zoals omwonenden en ondernemers. Daarnaast heeft de gemeente Harderwijk de GGD gevraagd een GES uit te voeren. De resultaten van dit onderzoek, weergegeven in

verschillende kaarten, zijn gedurende het overleg met betrokkenen gebruikt als communicatiemiddel (Robert Duzijn, 2006 i). Gedurende de verschillende overleggronden is er gesproken over compensatie van de tijdelijke normoverschrijding voor geluid. Daarbij is de Stad & Milieu-compensatieladder aangehouden zoals besproken in hoofdstuk vier.

Het vastleggen van compenserende maatregelen bleek echter problematisch. In het gebied de Eilanden wordt reeds een hoge leefomgevingskwaliteit gerealiseerd. Dientengevolge zou niet zonder meer aan de buitengewone inspanningsverplichting kunnen worden voldaan zoals vermeld in de handleiding Stad & Milieu (Rothengatter en van Kerkhoff, 2005). Daar kwam bij dat het afwijkingsbesluit slechts tijdelijk van toepassing zou zijn, en er wellicht oplossingen lagen in de fasering van de planrealisatie. Daarop heeft de gemeente besloten in het voorontwerp-bestemmingsplan een voorwaardelijke woonbestemming voor de Eilanden op te nemen, om ondertussen in overleg met het Dolfinarium tot een oplossing te komen voor de milieuknelpunten. Mocht dit door de insteek van het Dolfinarium niet lukken, dan zou de stap 3-procedure alsnog kunnen worden gestart.

De optimalisatie van het masterplan 2003 en de verkenning van de grondexploitatie heeft in 2005 geleid tot een definitief fiat voor de realisatie van het project Waterfont. Daarmee is de verkennende fase 1 afgerond, en is fase 2 gestart. Het bestemmingsplan Waterfont noord is op 7 november 2005 in procedure gegaan. Tevens heeft het college in deze tweede fase door middel van een Europese aanbesteding gezocht naar nieuwe marktpartijen voor de ruimtelijke ontwikkelingen in het plangebied Waterfont zuid. Een tweetal ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat een herstart van het Stad & Milieutraject niet meer nodig is. In de eerste plaats betekende een directiewisseling bij het Dolfinarium een impuls voor de gevoerde besprekingen omtrent de geluidsruimte. Het Dolfinarium heeft aangegeven maatregelen te willen treffen ter beperking van het geluidsslek in de oostelijke gevelwand. Bovendien heeft het bouwconsortium, dat bij de aanbesteding de gunning heeft gekregen, bij het nader uitwerken van de ruimtelijke invulling van de Eilanden rekening gehouden met de geluidsc contouren van het Dolfinarium. In de nieuwe ruimtelijke opzet van het plangebied zoals door dit consortium gepresenteerd zijn alle woningen buiten de geluidsc contouren van het Dolfinarium gesitueerd (Matser, 2006). Door goede, integrale ruimtelijke ordening te bedrijven is op deze wijze het probleem binnen het bereik van de stappen 1 en 2 van Stad & Milieu opgelost.

6.6 Het Stad & Milieuproces in perspectief en vervolgtraject

Met het procesverloop zoals in de voorgaande paragrafen besproken wordt wederom het belang, maar ook de beperking van een zorgvuldig communicatief proces onderstreept. Enerzijds is een breed gedragen visie belangrijk voor de robuustheid van het planvormingstraject. Anderzijds blijken afzonderlijke partijen in staat een duidelijke stempel op de procesvoering te drukken. Ook in de casus Harderwijk gaat het om een partij die direct geraakt wordt door de beslissingen binnen de ruimtelijke planvorming. Analoog aan de casus in Vlaardingen is hier, naast de ruimteclaims voor milieu en ruimtelijke ontwikkeling, sprake van een derde claim: ruimte voor ondernemerschap. Het Dolfinarium, als belangrijke toeristische attractie van groot belang voor Harderwijk maar ook voor het Waterfont, handelde in eerste instantie vanuit dit bedrijfsbelang. De mate van probleemperceptie bij het Dolfinarium bleek in eerste instantie te gering voor een proactieve opstelling, waardoor de gemeente zich in het uiterste geval genoodzaakt zou zien met een tijdelijk Stap 3-besluit de beoogde ontwikkeling mogelijk te maken. Het Dolfinarium is daarmee volgens de stakeholder-indeling van

Mitchell et al (1997) uit hoofdstuk drie te kenschetsen als stakeholder met een legitieme alsook een urgente claim. Er is sprake van directe invloed van de ruimtelijke ontwikkeling op het bedrijfsbelang van het dolfinarium. De opstelling van het Dolfinarium riep vervolgens op tot direct handelen door middel van de voorbereiding van een stap 3, mede ook door het tijddruk als gevolg van het gevestigde voorkeursrecht gemeenten.

Ditzelfde tijdsaspect blijkt uiteindelijk van groot belang voor de planvorming. Door de directiewisseling bij het Dolfinarium veranderde de opstelling van deze actor, en bleken bronmaatregelen een oplossing te bieden. Ook in andere Stad & Milieuprojecten wordt op dit tijdsaspect gewezen, zoals bijvoorbeeld bij de kanaalzone Apeldoorn dat in het volgende hoofdstuk aan de orde zal komen. Het is overigens de vraag hoe het proces was verlopen als deze omslag niet plaats had gevonden en het Dolfinarium eventueel het aspect 'power' had ingezet. Dit geeft de grilligheid en onvoorspelbaarheid van een open planproces weer, ondanks dat het communicatief proces een strakke regie kende en de gemeente hiervan ook het belang heeft aangegeven.

Opgemerkt kan worden dat het proces zoals dat in Harderwijk is gevoerd, gekenmerkt wordt door een integrale benadering, en een actieve participatie vanuit de provincie Gelderland. Ook is het kwaliteitsbegrip van meet af aan leidend geweest bij de planvorming. De verschillende milieuaspecten zijn vroegtijdig in de planvorming betrokken, mede vanwege de eminente milieuproblematiek in bepaalde gedeelten van het projectgebied. De directe samenhang tussen de milieuaspecten en de financiële haalbaarheid van het Waterfrontproject vormt een sterke 'trigger' om de milieuknelpunten als uitgangspunt te nemen, en een leidende rol te geven bij de planvorming. Illusterend hiervoor is onder meer het gegeven dat er gebruik is gemaakt van een GES. Opvallend is het verschil in waardering van dit instrument in vergelijking met de gemeente Vlaardingen. Waar de gemeente Vlaardingen kanttekeningen plaatst bij de rekenkundige sommatie van verschillende milieuaspecten met verschillende grootheden en de niet-juridische status, geeft de gemeente Harderwijk aan de GES vooral op waarde te schatten als communicatie-instrument. Door het facultatief karakter van de GES in het regime van de Interimwet wordt ruimte geboden voor deze verschillende opvattingen.

Een ander opvallend aspect is dat het consortium, dat is geselecteerd voor de verdere planontwikkeling en uitvoering van het Waterfront, een even simpele als doeltreffende maatregel heeft genomen aangaande de geluidscontouren van het Dolfinarium. Door herinrichting van het plangebied zijn de woningen buiten de geluidscontour gesitueerd. Hiermee blijft de essentie van het masterplan dat in 2003 door de gemeenteraad is vastgesteld gehandhaafd, en wordt slechts in geringe mate afgeweken van de oorspronkelijke ruimtelijke planinrichting. Als eerder op een dergelijk open wijze naar het masterplan was gekeken, was een dergelijke oplossing wellicht eerder aangedragen en was er van een mogelijke stap 3 helemaal geen sprake geweest. Ogenschijnlijk staat deze oplossing niet in verhouding tot de inspanningen die gepaard gaan met het doorlopen van een volledig Stad & Milieutraject. Gesteld zou kunnen worden dat het masterplan wellicht te strikt als uitgangspunt is gehanteerd.

Ook is gebleken dat ook de nieuwe Interimwet Stad & Milieubenadering, ondanks aanvulling van de in de wet opgenomen bepalingen, veel interpretatieruimte open laat. Zoals aangegeven door de gemeente Harderwijk betekent het project Waterfront een significante kwaliteitsverbetering voor de boulevard en de omliggende gebieden. Ook de beoogde woningbouw zal gekenmerkt worden door een hoge omgevingskwaliteit, onder meer door de oriëntatie van het woongebied op water en groen. Het compenseren van een hogere geluidswaarde in termen van leefkwaliteit is met die achtergrond

een moeilijk te operationaliseren uitgangspunt, temeer omdat niet bekend is wie de toekomstige bewoners van het gebied zullen zijn en welke kwaliteitsaspecten zij van belang vinden. Hoewel deze ruimte enerzijds gewenst is om lokaal afwegingen te kunnen maken, wordt anderzijds slechts in geringe mate houvast geboden en wordt, zoals eerder in deze thesis betoogd, het vaststellen van de operationaliseringreikwijdte volledig bij de uitvoerende instantie neergelegd. Door het achterwege blijven van een stap 3-besluit is deze implementatieruimte niet nader afgebakend.

Tot slot moet geconcludeerd worden dat het doorlopen van het Stad & Milieuproces tot en met stap 3 door de procedurele vereisten vanuit de Interimwet, de geboden maatregelen in termen van kwaliteit en de zoektocht naar het vaststellen van de grenzen van de implementatieruimte qua beslag op middelen en tijd niet in verhouding staat tot de probleemstelling, namelijk een tijdelijke overschrijding van een milieunorm. Het instrument is daartoe te veelomvattend vormgegeven.

6.7 Conclusies

Het Waterfront te Harderwijk is een voorbeeld van een integraal opgezet project, waarbij milieuaspecten in een vroeg stadium van het planproces op de agenda zijn gezet, en ook het streven naar een goede leefomgevingskwaliteit voorop heeft gestaan. Hiermee is een goede invulling gegeven aan de uitgangspunten van de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieubenadering. Stap 3 van Stad & Milieu kan echter als niet passend worden beschouwd voor het milieu-ruimteconflict in casu. Het instrument is te veelomvattend en te ongedefinieerd gebleken in verhouding tot de aard van het milieu-ruimteconflict. Ook het operationaliseren van het begrip omgevingskwaliteit is een lastige opgave gebleken. In de eerste plaats gaat het om een transformatieopgave. Door het feit dat er sprake is van nieuw te bouwen woningen is nog niet bekend is wie de belanghebbenden zullen zijn. Meedenken over leefomgevingskwaliteit is, aanhakend bij de opmerking van Nijmeijer in hoofdstuk vier (pag. 42/43) in onderhavig geval dus niet mogelijk. In de tweede plaats speelt ook de ongedefinieerdheid van het begrip omgevingskwaliteit een rol. Er is volgens de betrokken partijen binnen het Waterfront-project reeds sprake van een aanzienlijke kwaliteitsimpuls in het gebied, waardoor het moeilijk is in het kader van Stad & Milieu te voldoen aan de buitengewone inspanningsverplichting. Er doet zich zodoende een fascinerende situatie voor. Er moet gecompenseerd worden in termen van leefbaarheid, maar hoe? En er dient omtrent compensatie een open planproces gevoerd te worden, maar met wie?

Tevens is aangetoond dat onverwachte gebeurtenissen in een zorgvuldig gepland open planproces, voor zover dat in Harderwijk met de wel duidbare partijen is gevoerd, een bepalende rol kunnen spelen. Daarmee wordt nog eens benadrukt dat deze procesvorm een middel is en geen doel op zich. In het nu volgende hoofdstuk dient deze laatste, op de intersubjectieve dimensie gerichte observatie als vertrekpunt voor een tweetal kortere besprekingen van Stad & Milieuprojecten, waarin het open planproces op bijzondere wijze een rol heeft gespeeld bij de planvorming.

7 De intersubjectieve dimensie: de rol van het open planproces

“Good communication is as stimulating as black coffee and just as hard to sleep after”. (Anne Morrow Lindbergh)

7.1 Inleiding

Met de voorgaande twee hoofdstukken is een tweetal voorbeelden beschreven van de toepassing van het Stad & Milieubeleid. Het communicatieve proces bij het project Vlaardingen resulteerde in de vernietiging van het stap 3-besluit, bij Harderwijk bleek als gevolg van het communicatieve proces stap 3 juist niet nodig. In dit hoofdstuk wordt de nadruk gelegd op de intersubjectieve dimensie van Stad & Milieu. Bij een tweetal cases is het verloop van het open planproces (OPP) onderzocht, te weten de Stad & Milieuprojecten te Apeldoorn en Groningen. Na een beschouwing van de achtergronden en het procesverloop bij de Kanaalzone (paragrafen 7.2 en 7.3) en het Cibogaterrein (paragrafen 7.4 en 7.5) zal aansluiting worden gezocht bij de theorie achter het open planproces uit hoofdstuk drie (paragraaf 7.6). Samen met de ervaringen van de voor deze thesis geïnterviewde bestuurders worden tenslotte omtrent het OPP in paragraaf 7.7 conclusies gevormd.

7.2 Kanaalzone Apeldoorn – achtergrond en opgaven

Het project Kanaalzone te Apeldoorn is een omvangrijke ruimtelijke opgave, gericht op het transformeren en herstructureren van circa 250 hectare gebied rond het Apeldoorns Kanaal. Dit kanaal, aangelegd in 1830, doorsnijdt de stad Apeldoorn van noord naar zuid. Het gebied aan weerszijden van dit kanaal bestaat voornamelijk uit bedrijventerreinen, waarvoor het kanaal in vroeger tijden een belangrijke transportfunctie vervulde. In 1973 werd het kanaal echter voor scheepvaartverkeer afgesloten. De naoorlogse stedelijke uitleg van Apeldoorn is voornamelijk gerealiseerd ten oosten van het kanaal. De Kanaalzone vormt zodoende een barrière voor de wisselwerking tussen wijken en binnenstad. Mede door het wegvallen van de transportfunctie van het kanaal zijn de bedrijventerreinen kwalitatief en functioneel achteruitgegaan, waardoor de barrièrewerking van het kanaal wordt versterkt. De constatering dat het functioneren van de Kanaalzone niet meer aansluit bij de ontwikkeling van Apeldoorn heeft geleid tot de start van het project Kanaalzone (gemeente Apeldoorn, 2003).

De gemeente Apeldoorn heeft zich tot doel gesteld om binnen het regionale samenwerkingsverband Stedendriehoek uit te groeien tot centrumstad (gemeente Apeldoorn, 2003). Om hier uitwerking aan te kunnen geven moet de stad ruimte bieden voor bevolkingsgroei en werkgelegenheid. Bij deze doelstelling is er een belangrijke rol weggelegd voor het project Kanaalzone. Het project Kanaalzone bevat een bundeling van doelstellingen. Leidend daarbij is de wens van de Kanaalzone een centrale, verbindende en vooral vitale stedelijke as te maken. Het plan in hoofdlijnen bevat een viertal ambities:

1. het intensief gebruiken van de grond in het plangebied;
2. de totstandkoming van de Kanaalzone als een structuur: een continue openbare ruimte;
3. de omvorming van het kanaal van een barrière tot een schakel in de stad;
4. de verbetering van de milieusituatie in de Kanaalzone.

komen voor een nieuwe locatie elders in Apeldoorn¹⁰ (van der Linde, 2006). Daarnaast is in het gehele plangebied sprake van bodemverontreiniging. De ernst hiervan is niet voor alle plekken in het plangebied bekend. Als gevolg van de transformatie in sommige deelgebieden zal sanering van de grond echter noodzakelijk zijn.

7.3 Kanaalzone Apeldoorn – Stad & Milieu en procesverloop

Het project Kanaalzone Apeldoorn is vanwege de grootschaligheid en de verschillende doelstellingen een complexe opgave. Het project is in 1997 gestart met een tijdshorizon van twintig jaar. Mede vanuit de ambitie te werken aan een duurzame ruimtelijke invulling van het plangebied wordt de herstructureringsopgave in de Kanaalzone in 1996 aangemeld, en in 1997 formeel verkozen tot één van de 25 Stad & Milieuexperimenten. De stappen 1 en 2 worden door de gemeente Apeldoorn als zeer belangrijk beschouwd. De keuze om te participeren als Stad & Milieu experimentproject vloeit dan ook vooral voort uit de behoefte aan kennisuitwisseling over, en facilitering van deze S&M-stappen (Bensink, 2006). Het kunnen nemen van een stap 3-besluit vormde daarbij een prettige bijkomstigheid.

De Stad & Milieubepaling dat de planvorming tot stand dient te komen volgens een open planproces wordt in Apeldoorn enthousiast ter hand genomen. In 1997 wordt de stuurgroep Stad & Milieu Kanaalzone opgericht. Deze stuurgroep bestaat uit een breed scala van partijen. Participanten zijn naast de gemeente Apeldoorn onder meer vertegenwoordigers van de bedrijvenkring Apeldoorn (BKA), de natuur- en milieuorganisaties, de wijkraden, de woningcorporaties, de provincie Gelderland, het Waterschap Veluwe, de Ministeries van VROM en EZ, alsook adviseurs vanuit TNO en projectontwikkelaars (gemeente Apeldoorn, 2003). Met het goedkeuren van de startnotitie Kanaalzone door de raad krijgt de stuurgroep formeel opdracht een plan in hoofdlijnen op te stellen, als uitgangspunt voor de verdere ontwikkeling van de Kanaalzone. De afzonderlijke leden van de stuurgroep konden bij het tot stand brengen van dit plan onderwerpen agenderen. Ondanks dat dit marginaal gebeurde, was er sprake van een intensief communicatief proces dat na vijf jaar resulteerde in het Plan in Hoofdlijnen. Dit Plan in Hoofdlijnen is in februari 2003 door de raad goedgekeurd (gemeente Apeldoorn, 2005).

De intensiteit van het planproces is mede veroorzaakt doordat er nogal wat wordt gevraagd van de bedrijven in de huidige Kanaalzone. Een groot aantal bedrijven zal moeten worden uitgeplaatst om de beoogde woningbouw mogelijk te maken. Daartoe moet bij de bedrijven in de eerste plaats de bereidheid bestaan. Gelet op de grote tijdshorizon en de fasering van het project heerst er bij ondernemers daarnaast de vraag of het doen van investeringen op de huidige locatie nog wel zinvol is (gemeente Apeldoorn, 2006). De bedrijven die worden gehandhaafd op de huidige locatie worden bovendien geconfronteerd met een langdurig bouwproject, hetgeen van invloed kan zijn op zaken als bereikbaarheid en gebiedsuitstraling.

Parallel aan het goedkeuren van het plan op hoofdlijnen wordt een integraal plan openbare ruimte opgesteld en een cultuurhistorische analyse uitgevoerd. Samen met de uitgangspunten van het plan in hoofdlijnen vormen deze studies de basis voor de structuurschets, die na een proces van *'rekenen*

¹⁰ Eind 2005 is gestart met de kaveluitgifte op bedrijventerrein Apeldoorn noord, waar de betreffende uitgeplaatste bedrijven met voorrang een kavel kunnen aanvragen. Ook is het bedrijventerrein Apeldoorn - Zuid in voorbereiding. Het daar vestigen van bedrijven creëert ruimte voor woningbouw in de Kanaalzone.

en tekenen' in 2005 door de raad wordt goedgekeurd. Dit ontwerpend proces is afgestemd met de klankbordgroep Kanaalzone, bestaande uit de verschillende wijkraden, de BKA en de SWMA. De structuurschets concretiseert de uitgangspunten uit het plan in hoofdlijnen en voorziet deze van een ruimtelijk en programmatisch kader. De Kanaalzone is daarbij omwille van de overzichtelijkheid opgedeeld in een noordelijk en een zuidelijk deel (zie figuur 7.1). Het uitvoeringsprogramma voor deze beide plandelen telt in totaal een 35-tal deelprojecten, in de structuurschets aangeduid als ontwikkelingsvlekken. Voor de nadere invulling van deze vlekken volgens de uitgangspunten van het plan in hoofdlijnen is er een catalogus opgesteld met een vijftal milieutypen, gebaseerd op stedelijk-morfologische kenmerken. Per milieutype is onder meer aangegeven hoe voor de verschillende aspecten van het groene en grijze milieu omgegaan wordt met wettelijke milieunormen. Ook is nagedacht over de hindercategorie bedrijven die toelaatbaar wordt geacht (gemeente Apeldoorn, 2005). Opmerkelijk is dat hoewel de gemeente methoden als MILO of MIRUP als 'te opleggend' beschouwt, er wel volgens de principes van deze methoden wordt gewerkt (interview Christien Bensink, 2006).

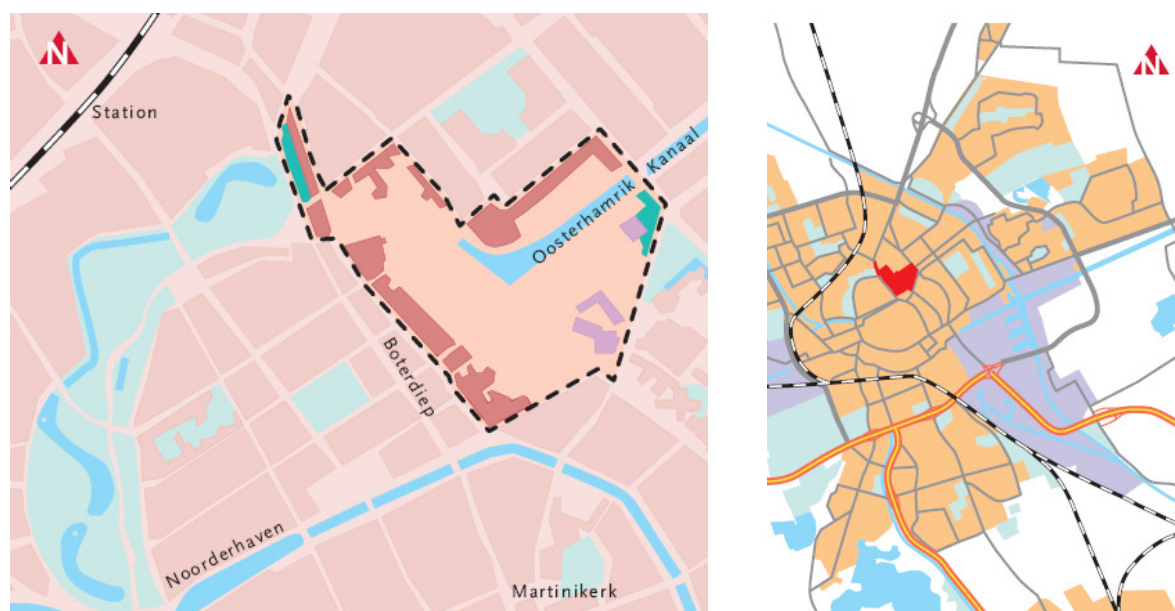
Interessant is de verdere uitwerking van de 35 deelprojecten, of ontwikkelingsvlekken. De structuurschets wordt in dit verband gepositioneerd als communicatiemiddel, en fungeert als uitnodiging naar burgers en bedrijfsleven om mee te denken over de nadere invulling van de 35 deelprojecten. Volgens de systematiek van de incremental planning (Lindblom, 1959, Linblom & Dahl, 1992) wordt elk project afzonderlijk opgezet en uitgevoerd, als een klein onderdeel van het totale structuurplan voor de Kanaalzone. Voor deze opzet en uitvoering geldt een vaste aanpak: elk deelproject start met een programmafase (P-fase), waarin opnieuw wordt gekeken naar stedenbouwkundige aspecten, betrokken partijen en financiële haalbaarheid. Als de gemeente aan het einde van de P-fase fiat geeft, begint de ontwerpfase (O-fase), waarin het ontwerp wordt gemaakt en het bestemmingsplan wordt opgesteld. De laatste fase is de realisatie van het betreffende project (R-fase) (gemeente Apeldoorn, 2006). De betrokkenheid van de burgers en bewoners van het Kanaalzone-gebied vindt plaats via de wijkraden. Deze bewonersplatforms hebben voorinspraak op de voorontwerp-bestemmingsplannen en worden uitgenodigd voor informeel overleg als er plannen worden gevormd voor het betreffende deelgebied.

De gemeente kiest volgens de structuurschets nadrukkelijk voor een faciliterende rol. Gesteld wordt dat de gemeente de dynamiek in de ontwikkeling van het gebied op gang tracht te brengen door de eerder besproken bedrijvenregeling, en het realiseren van de structurerende en planoverstijgende elementen. In relatie tot de woningbouw verwerft de gemeente zelf dan ook geen gronden: ontwikkelaars en ook woningcorporaties worden met nadruk hiertoe uitgenodigd. Een reden voor deze aanpak is dat het project Kanaalzone zoals gepresenteerd met de structuurschets een financieringstekort kent. Marktpartijen dienen daarom risicodragend te participeren. Voor de corporaties geldt een in 2003 overeengekomen prestatiecontract als extra stimulant. Van projectontwikkelaars wordt bovendien verwacht dat zij een substantieel deel van de winst, geboekt op de verkoop van nieuwe opstallen, gebruiken om op eigen locatie onrendabele plandelen te bekostigen. De gemeente biedt daarbij wel ruimte aan veranderende marktomstandigheden en vindt dat ideeën en inzichten van risicodragende partijen gehoor moeten krijgen (gemeente Apeldoorn, 2005). Dit houdt mogelijk in dat onrendabele planaspecten, zoals ruimtelijke kwaliteit, telkens opnieuw onderwerp van discussie zullen zijn. Veel hangt dus af van de ruimtelijke invulling van de afzonderlijke deelprojecten, waar momenteel aan gewerkt wordt. Van officiële vooraankondigingen in het kader van de Interimwet Stad & Milieubenadering is vooralsnog geen sprake (Stadenumilieu, 2007).

7.4 Ciboga Groningen – achtergrond en opgaven

Het Circus-, Boden- en Gasfabriekterrein, ook wel Ciboga-terrein, is een binnenstedelijke locatie ten noorden van het centrum van Groningen. Het terrein ligt braak en beslaat een oppervlakte van ongeveer 14 hectare. De randen van het terrein bestaan uit secundaire winkelstraten, die door matige kwaliteit worden gekenmerkt en door afnemend draagvlak verder achteruitgaan. Vanwege de ligging is het terrein zeer geschikt voor ontwikkeling. In 1987 wordt het gebied door de gemeente Groningen dan ook aangemerkt als intensiveringzone voor (boven)regionale en stedelijke functies (Rekenkamercommissie Groningen, 2006).

Door de omvang en ligging van het gebied ziet de gemeente vooral kansen in een combinatie van wonen en werken. Vanwege de vroegere bestemming als vestigingsplaats van een gasfabriek is de grond ter plaatse sterk vervuild. Deze vervuiling vormt dan ook een obstakel om de ontwikkeling van het gebied ter hand te nemen en als gevolg ligt, als het gaat om stedelijke ontwikkeling, de prioriteit niet bij het Ciboga-terrein.



Figuur 7.2 Het Ciboga-terrein te Groningen (Stadenmilieu, 2007)

Pas in 1995 worden de eerste raadsbesluiten omtrent Ciboga genomen. Het scenario Ciboga dat in dat jaar verschijnt gaat in op de mogelijke ontwikkelingen die er in het gebied kunnen plaatsvinden. Gedacht wordt aan het realiseren van een stedelijk woonmilieu, in combinatie met kantoren en ruimte voor detailhandel. Deze uitgangspunten worden vertaald naar een stedenbouwkundig plan dat in maart 1998 verschijnt. Dit plan bevat een zestal hoofddoelstellingen (gemeente Groningen, 1998):

1. bestaande milieukwaliteit handhaven en waar mogelijk verbeteren
2. beperking van de automobilititeit
3. nieuwe woonvormen
4. impuls voor de wijk en binnenstad
5. integratie historische ontwikkeling
6. venster op het buitengebied.

Zoals uit deze zes doelstellingen blijkt lag het ambitieniveau hoog. Enerzijds wordt er ingezet op het autoluw maken van het gebied, onder meer door een parkeernorm te hanteren van 0,5 en het bouwen van een ondergrondse parkeergarage. Tegelijkertijd is de ambitie het realiseren van een hoogwaardig centrumstedelijk woonmilieu, door dertien 'schotsen' te realiseren met woningen in de duurdere prijsklasse, op unieke wijze architectonisch vormgegeven. Daarnaast wordt er ingezet op een hoge milieukwaliteit, onder meer door energiezuinig bouwen en het opzetten van een modern afvalinzamelingsysteem (van Well, 2006). Verwacht werd dat realisatie ongeveer 12 tot 15 jaar in beslag zou nemen.

Hoewel het project in eerste instantie vlot van start ging met de sanering van het terrein en de bouw van de eerste twee schotsen, bleek na verloop van tijd het ambitieniveau toch te hoog in verhouding tot de wensen van de markt. De betrokken ontwikkelaars zagen de hoge grondprijs en de parkeernorm als remmende factoren op de verkoopbaarheid van de woningen. De markt bevestigde dit gevoel: van het te ontwikkelen appartementencomplex 'Caleidoscoop' van de architect William Aalsop werd in een viertal maanden tijd geen enkel appartement verkocht, en de betreffende ontwikkelaar trok zich begin 2003 terug (Archined, 2003). Ook de verhoudingen met de Rijksuniversiteit Groningen en het Academisch ziekenhuis Groningen verslechterden, vanwege hogere ruimteclaims bij deze partijen dan waar oorspronkelijk van was uitgegaan. Het gevolg was een in de pers breed uitgemeten stagnatie van het project. Om de gestrande ontwikkelingen van het Ciboga-terrein vlot te trekken werd met een nieuwe marktpartij opnieuw naar de ruimtelijke plannen gekeken, hetgeen heeft geleid tot het 'afzwakken' van de oorspronkelijke doelstellingen. Ook is er een woonwensenenquête gehouden, als input voor de hernieuwde planvorming. Momenteel wordt, na een paar jaar van stilstand, weer gewerkt aan de realisatie van de volgende deelgebieden.

7.5 Stad & Milieu en procesverloop.

Een in alle commotie ietwat ondergesneeuwd aspect van het Ciboga-plan is dat het een van de 25 Stad & Milieu-experimentprojecten is. Waar Apeldoorn Stad & Milieu voornamelijk wilde benutten vanwege kennisuitwisseling en projectfacilitering, bestond in Groningen het vermoeden dat wellicht niet aan milieunormen voldaan kon worden. Een tweetal milieuaspecten spelen een rol: de bodemverontreiniging in het gebied, en wegverkeerslawaaai. Dit laatste punt verdient enige toelichting.

Gelijk met de wens het braakliggende Ciboga-terrein te ontwikkelen is er door de gemeente Groningen gekeken naar de bereikbaarheidsproblemen, voor Groningen geen onbekend onderwerp. Dit leidde tot het deelproject Noordelijke aanrijroute. De planvorming binnen de kaders van dit deelproject voorzag in een herinrichting van de Rodeweg, een kleine doodlopende straat, tot noordelijke aanrijroute, ten gunste van de bereikbaarheid van het plangebied. Door de herinrichting zou er sprake zijn van een aanzienlijke toename van het wegverkeer, en als gevolg een verhoogde geluidsbelasting voor reeds bestaande woningen, boven de wettelijk toegestane 5 dB(A) verhoging bij reconstructie krachtens de Wet geluidhinder (Wet geluidhinder, 1997). Het plan leidde dan ook tot veel protest van omwonenden, tot aan de Raad van State toe. Om toch de bereikbaarheid van Ciboga te waarborgen, werd voor dit milieuaspect dan ook een stap 3-besluit overwogen.

Het Ciboga-project stond onder supervisie van een stuurgroep, waarin de gemeente, de provincie Groningen, en verschillende marktpartijen participeerden. Daarnaast kennen de afzonderlijke

deelprojecten een team, verenigd in de projectgroep, die meer op het uitvoeringstraject is gericht. Ook in het geval van de noordelijke aanrijdroute was er een dergelijke opzet. In samenwerking met omwonenden van de weg, en ondernemers wiens bedrijven aan deze weg gevestigd zijn, is gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen. De gemeente Groningen heeft bij deze samenwerking duidelijk aangegeven welke onderwerpen binnen de reikwijdte van het project vielen, om onnodige discussie over andere zaken te voorkomen (van Well, 2006). Een aantal varianten is opgesteld, waarbij de verkeerskundig optimale variant zou leiden tot een overschrijding van de reconstructiegrenswaarde. In het bijzonder is er daarom aandacht besteed aan het compensatiebeginsel. De gemeente heeft laten onderzoeken op welke vlakken en manieren compensatie plaats zou kunnen vinden. Als een van de mogelijkheden is aangereikt de woningen aan de Rodeweg, in matige staat verkerend, bouwkundig te verbeteren, bijvoorbeeld door thermische isolatie aan te brengen en de vochtproblematiek aan te pakken.

De omwonenden hebben echter niet over compensatie willen praten, omdat zij zich daarmee feitelijk gewonnen zouden geven wat betreft de noodzaak van de reconstructie van de Rodeweg. Gelet op de eerder gedane observatie omtrent het compensatiebeginsel (pag 42) lijkt deze opstelling van de bewoners goed verklaarbaar. Ondanks compensatie 'in andere termen van leefbaarheid' zou er sprake zijn van een aanzienlijke verkeerstoename met een evenredige toename van de geluidsbelasting. De projectleider Stad & Milieu van de gemeente Groningen is van mening dat het open planproces, uitgangspunt van het Stad & Milieubeleid, in deze situatie dan ook niet heeft gefunctioneerd. Deze observatie sluit aan bij de eerder aangehaalde opmerkingen bij de case Vlaardingen, waar werd gesteld dat partijen niet kunnen worden gedwongen aan tafel aan te schuiven (Daemen, 2006). De gemeente Groningen heeft op informatieavonden wel over compensatie gesproken, maar van een verdere uitwerking van dit begrip samen met omwonenden is het niet gekomen. Gekozen is uiteindelijk voor een ontsluitingsvariant die vanuit verkeerskundig oogpunt niet optimaal is, maar wel het verkeerslawaaï zo min mogelijk laat stijgen. Door toepassing van stil asfalt bleef de geluidsbelasting net binnen de marge van 5 dB(A) waarvan bij reconstructie sprake is. Daarmee was het milieuprobleem opgelost binnen stap 2 van Stad & Milieu, en is stap 3 niet verder aan de orde geweest.

Ook voor de problematiek van de bodemverontreiniging is de Stad & Milieumethodiek gehanteerd. Onderzocht is of in geval van een stap 3-besluit gebruik gemaakt zou kunnen worden van de coördinatie-regeling van Stad & Milieu. (art. 3, lid 1 sub b Experimentenwet). Vanwege het integrale karakter van Ciboga bleek het procesverloop qua fasering echter te grillig om deze mogelijkheid optimaal te benutten. Daarom is ook hier binnen stap 2 een oplossing gevonden, door in de aanpak van de bodemsanering gebruik te maken van de parkeergarage. De aanleg van deze parkeergarage na sanering van de gronden heeft vanuit milieuoogpunt een tweeledige functie: de garage fungeert zowel als 'deksel' voor de dieper gelegen restverontreiniging, alsook als buffer tussen vervuiling en bewoners van Ciboga (Stad & Milieu, 2007).

7.6 De projecten in praktisch en theoretisch perspectief

Als nu de experimentprojecten Apeldoorn en Groningen naast elkaar worden gelegd, valt een aantal zaken op. Allereerst moet geconstateerd worden dat de insteek van beide gemeenten om een Stad & Milieu-traject te volgen verschilt. Waar Apeldoorn Stad & Milieu vooral als kennisnetwerk wilde benutten, verzag Groningen de noodzaak van een stap 3-besluit. Een verklaring hiervoor is wellicht

gelegen in het feit dat de concrete planvorming voor de Apeldoornse Kanaalzone met Stad & Milieu is begonnen, terwijl er voor het Ciboga-terrein in 1995 al sprake was van een scenario Ciboga. Hier is dus feitelijk gaandeweg de planvorming aangehaakt bij Stad & Milieu. Daarnaast zijn er verschillen in geografische omvang van de projecten en de huidige inrichting: de Kanaalzone heeft voornamelijk een functie als bedrijventerrein, terwijl het Ciboga-terrein bij aanvang van de planvorming braak lag.

Het verschil in uitgangssituatie werkt door in de procesopzet. Bij de case Apeldoorn is er sprake van een zeer uitgebreid en zorgvuldig opgezet open planproces, waarbij een veelheid aan partijen mogelijkheden is geboden voor inbreng. Bijzonder daarbij is dat deze partijen bijeen zijn gebracht in de stuurgroep, waardoor inhoudelijke discussie en verantwoordelijkheid voor procesvoortgang op het zelfde niveau gepositioneerd waren. Door de nadruk op het open planproces, de zorgvuldigheid, en de complexe arena waarin dit proces plaats had, heeft de totstandkoming van het Plan in Hoofdlijnen betrekkelijk lang geduurd. Het structuurplan is in dat licht gezien relatief in korte tijd tot stand gekomen. Opmerkelijk bij het structuurplan is dat de gemeente prefereert een eigen systematiek voor gebiedstypen op te zetten, maar daarbij wel de principes van bestaande methodieken (bv. MILO) hanteert. Verschillend is echter de oriëntatie: de gebiedstypologie van Apeldoorn bestaat uit stedenbouwkundige milieus, waaruit de ambities voor het groene en grijze milieu voortvloeien. MILO is juist vanuit deze milieuambities opgezet. Het is verder de vraag wat er van het plan in hoofdlijnen blijft staan bij de vertaling van het structuurplan naar de 35 afzonderlijke deelprojecten. Hoewel de gemeente ook voor deze vertaling een zorgvuldig 'drietraps' planvormingstraject hanteert, is door de financiële afhankelijkheid de invloed van marktpartijen groot. Deze groep actoren beschikt als gevolg zowel over *power* (in financiële zin), *legitimacy* (risicodragende participatie) als *urgency* (de opstelling van de marktpartijen heeft direct invloed op de planvorming). Het is niet ondenkbaar dat de in het open planproces zo zorgvuldig geformuleerde milieuambities ondergeschikt zullen raken aan de 'wensen van de markt'.

Ook in Groningen is er sprake van een situatie waar de oorspronkelijke milieudoelstellingen aanzienlijk zijn teruggeschoefd om het project financieel realiseerbaar te krijgen. De toekomstige bewoners van het gebied oefenen hier slechts geringe invloed uit op de planvorming, daar deze groep actoren niet duidelijk is. Enkel via een algemene enquête kunnen woonwensen van eventuele toekomstige bewoners kenbaar gemaakt worden. Het open planproces heeft zich dan ook hoofdzakelijk beperkt tot de momenten waarop actieve participatie van omwonenden noodzakelijk was, bijvoorbeeld bij het deelproject 'Noordelijke aanrijroute'. Door het duidelijk aangeven van de reikwijdte van de ter tafel komende onderwerpen werd niet-terzake-doende discussie vermeden. Het belang van een dergelijke sturing is reeds eerder in deze thesis aan de orde gekomen. Het presenteren van de Rodeweg als ontsluitingsroute van het Ciboga-terrein kwam bij de bewoners van deze weg echter aan als een voldongen feit. De toon van het overleg was daarmee gezet, en compensatie bleek onbespreekbaar. Door deze opstelling van de betrokkenen was een stap 3-besluit wettelijk gezien niet mogelijk. De gemeente zet in dit verband logischerwijs vraagtekens bij de meerwaarde van de Stad & Milieuwerkwijze. Hoewel kan worden afgevraagd of de bewoners van de Rodeweg op het juiste moment zijn betrokken, wordt een belangrijke beperking van het open planproces aan de orde gesteld. Een open planproces brengt partijen wel tot een onderlinge dialoog, maar als er uiteindelijk concrete keuzes gemaakt worden kan niet altijd voorkomen worden dat partijen die benadeeld zijn of dat zo ervaren, op hun strepen gaan staan, met mogelijke juridische trajecten richting de Raad van State tot gevolg. Door het principe van een onafhankelijke, procesbegeleidende partij eerder in de planvorming toe te passen, zouden dergelijke trajecten wellicht voorkomen kunnen worden.

7.7 Conclusies

Dit hoofdstuk laat zien dat het open planproces, de procesvorm welke binnen Stad & Milieu wordt voorgestaan, lokaal op verschillende wijze wordt gehanteerd. Verschillen ontstaan onder meer door de aard van de ruimtelijke plannen, de positie van de verschillende betrokken partijen en de zienswijze van de betreffende gemeente met betrekking tot de inrichting van het open planproces.

De casus Apeldoorn laat zien dat procesvorm (de intersubjectieve dimensie uit hoofdstuk drie) voorrang heeft gekregen boven procesinhoud (het 'object'). De insteek van de gemeente bij aanvang van het Stad & Milieuexperiment vormt hier deels een verklaring voor: Stad & Milieu werd vooral beschouwd als kennisplatform voor het lokaal werken aan leefomgevingskwaliteit. Bij het uitwerken van de 35 deelgebieden zal evenwel alsnog over concrete ruimtelijke invulling moeten worden nagedacht. Door de financiële afhankelijkheid van marktpartijen is het daarbij de vraag wat blijft staan van de overeengekomen oorspronkelijke uitgangspunten en ambities. Ondanks dat er bij de voorbereidingen voor het project Kanaalzone sprake is geweest van een zorgvuldig opgezet communicatietraject, kan de uiteindelijke meerwaarde ervan dan ook ter discussie worden gesteld. Het open planproces moet niet gezien worden als doel, maar als middel. Zorgvuldigheid is niet alleen belangrijk wat betreft inrichting van het proces, maar ook als het gaat om timing binnen het totale planvormingstraject. Overvloedige communicatie zonder duidelijke doorwerking ervan doet bovendien na termijn de aandacht bij de betrokken partijen verslappen.

Het Ciboga-project te Groningen loopt als Stad & Milieutraject juist stuk op een gebrek aan communicatie. Door de pertinente weigering van betrokken omwonenden te participeren in een open planproces, is discussie over compensatie in termen van leefkwaliteit onmogelijk geworden. Wat blijkt is dat de brede inhoudelijke en procesmatige insteek van Stad & Milieu niet passend is voor de smalle sectorale problematiek waarvan in Groningen sprake was. Er is, gelet op figuur 3.7c (pag 32), sprake van een suboptimale oplossing. Daarnaast kan geconstateerd worden dat binnen Stad & Milieu abusievelijk wordt verondersteld dat partijen altijd bereid zijn aan de gesprekstafel plaats te nemen. Een zelfde geluid klonk eerder al door bij de behandeling van de casus Vlaardingen in hoofdstuk vijf. De focus van Stad & Milieu op het OPP, zowel conceptueel als juridisch, maakt Stad & Milieu niet alleen tot een veelomvattend traject, maar maakt het ook gevoelig voor belemmering van de procesvoortgang. Het in essentie bruikbare instrument normafwijking, eindpunt van het S&M-traject, wordt als gevolg niet 'bereikt' en verliest daardoor zijn operationele waarde. Uit de voor deze thesis gehouden interviews blijkt dat het betrekken van een onafhankelijk procesbegeleider wellicht van waarde is voor het stroomlijnen van het communicatieve proces.

Naast de conclusies omtrent het OPP toont het project Groningen nog iets aan: waar eerst werd gedacht noodgedwongen met Stad & Milieu te moeten afwijken van normen, bleek na het stagneren van dit traject toch een sectorale oplossing voorhanden. Blijkbaar is het ook zonder de 'trigger' van stap 3 van Stad & Milieu mogelijk creativiteit aan te boren om oplossingen voor milieu-ruimteconflicten te vinden. Deze observatie brengt ons terug naar de kern van deze thesis, en sorteert voor op het afsluitende deel *'Afwijken?'*, waarin de constatering uit dit onderzoek samenkomen in de beantwoording van de onderzoeksvraag uit hoofdstuk één.

aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood Kw
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschui
enkomen- Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten–Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
r ale norm-Brede kwaliteit Sectoraal-Integraal Ni

Afwijken?

eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschui
enkomen-Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschui
enkomen-Afdwingen Sectorale norm-Brede kwal
raal-Integraal Nimby-Yimby Knelpunt-Uitgangsp
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood no
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschui
enkomen- Afdwingen Centraal-Decentraal Houva
id Groen-Rood Meten–Beleven Per se-Per saldo
gen–Zelfsturing Kosten-Baten Kwantiteit-Kwalit
rale norm-brede kwaliteit Sectoraal-Integraal Nin
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen Kw
aal-Decentraal Houvast-Vrijheid Groen-Rood nc
–Beleven Per se-Per saldo Opleggen–Zelfsturing
n-Baten Kwantiteit-Kwaliteit Sectorale norm-Bre
eit Sectoraal-Integraal Nimby-Yimby Protesteren
eren Knelpunt-Uitgangspunt Oplossen-Opschui
enkomen-Afdwingen Sectoraal-Integraal Nimby-
r Protesteren-Profiteren Knelpunt-Uitgangspunt
sen-Opschuiven Overeenkomen-Afdwingen Nor

8 Conclusies en aanbevelingen

“Always design a thing by considering it in its next larger context -- a chair in a room, a room in a house, a house in an environment, an environment in a city plan” (Eliel Saarinen)

8.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de achtergrond, de ontwikkeling en de toepassing van het Stad & Milieubeleid. De vier in deze thesis beschouwde cases illustreren dat de uitvoeringspraktijk van Stad & Milieu zeer divers is, zowel qua inhoudelijke opgaven als manier waarop het Stad & Milieubeleid geïmplementeerd wordt. Ook wordt er in het veld zeer verschillend gedacht over de waarde van Stad & Milieu als beleidsinstrument. In dit afsluitende hoofdstuk zullen de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken bijeen worden gebracht en zal vanuit deze recapitulatie een antwoord worden geformuleerd op de in hoofdstuk één gepresenteerde onderzoeksvraag:

“Hoe kan lokaal worden gewerkt aan het bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit en wat is daarbij de positie van het Stad en Milieubeleid, zowel qua inhoudelijke werking als procedurele inzetbaarheid?”

8.2 Decentralisatie, integratie en leefomgevingskwaliteit

In hoofdstuk twee van deze thesis is ingegaan op het veranderend milieubeleid. Besproken is dat vanaf de jaren '60 het milieu als thema op de agenda kwam te staan, resulterend in een uitgebreid stelsel van wet- en regelgeving op het gebied van milieu, op modernistische en sectorale leest geschoeid. Met de introductie van de milieucontour en instrumenten als integrale milieuzonering werd er een nieuw deelbelang in het domein van de ruimtelijke ordening geïntroduceerd.

De veranderende opzet van het milieubeleid in de loop der jaren loopt in belangrijke mate parallel aan een bredere sociaal-maatschappelijke transitie van technisch rationeel denken naar een meer pluriforme postmoderne benadering van de empirie. De toenemende behoefte het milieu als integraal systeem te benaderen, de wens lokale gebiedspecifieke omstandigheden te kunnen inbedden in generiek beleid en de opkomst van het brede kwaliteitsbegrip als uitgangspunt voor beleid hebben in belangrijke mate de aanzet gevormd voor de totstandkoming van Stad & Milieu. De paradox van de compacte stad zoals beschreven in hoofdstuk twee bracht deze drie bewegingen samen en vormde het vertrekpunt voor een NMP2-programma, waarbij werd onderzocht of lokale overheden wel in voldoende mate in staat waren bij het werken aan leefomgevingskwaliteit om te gaan met de sectorale generieke milieunorm. Voor uitzonderlijke situaties waarin dit problematisch bleek is het beleidskader Stad & Milieu in het leven geroepen.

Met leefomgevingskwaliteit als streefbeeld is het milieu binnen Stad & Milieu als afweegbaar deelbelang in de lokale planningarena gepositioneerd. In hoofdstuk drie is vanuit de planningtheorie besproken dat een dergelijke insteek van beleid vraagt om een andere benadering van ruimtelijke vraagstukken. De wens lokale kennis te incorporeren in het uit generieke kaders voortvloeiende

planningsproces impliceert een gebiedsgerichte oriëntatie, waarbij de rijksoverheid enkel nog de randvoorwaarden verschaft. De vanuit verschillende disciplines betrokken partijen zullen als gevolg in overeenstemming moeten komen over de precieze invulling van het kwaliteitsbegrip, een proces dat vraagt om een op communicatie gerichte procesarchitectuur. Niet de keuzes zelf worden door hogere overheidslagen getoetst, als wel de wijze waarop deze keuzes tot stand zijn gekomen. De traditionele technisch rationele planning ten behoeve van enkelvoudige doelstellingen wordt daarmee geflankeerd door een communicatief rationele aanpak, gericht op vraagstukken met saldodoelstellingen.

Op het continuüm, gelegen tussen de zojuist genoemde 'benaderingsuitersten', wordt de mate van complexiteit van een vraagstuk maatgevend verondersteld voor de te hanteren planningbenadering. Een belangrijke constatering uit hoofdstuk drie is dat de complexiteit van een systeem toeneemt, naarmate het uit meer deelelementen en relaties tussen die deelelementen bestaat. Ook de mate waarin de context van het systeem invloed heeft op het systeem zelf draagt bij aan de complexiteit ervan. Stad & Milieu als 'systeem' verbindt de elementen uit het object-domein, het subject-domein en de intersubjectieve dimensie van verschillende ruimtelijke disciplines. Deze sectorale ruimtelijke disciplines zelf zijn continue in ontwikkeling. Het Stad & Milieubeleidskader kan daarmee als complex worden aangeduid. Uit de bespreking van de verschillende cases blijkt dat deze complexiteit van het 'regime' Stad & Milieu haaks staat op de doorgaans sectorale en enkelvoudige oorsprong van het milieu-ruimteconflict dat de aanleiding vormt voor implementatie van het Stad & Milieu stappentraject.

8.3 De resultante Stad & milieu: spanningsvelden

Belangrijk is het onderscheid te maken tussen de *Stad & Milieu-benadering*, en het daaraan gekoppelde instrument *normafwijking*. Stad & Milieu is in de eerste plaats een facultatief stappenplan, om gebiedsgericht en op communicatieve wijze milieuaspecten en ruimtelijke ontwikkeling te integreren en zodoende te werken aan een goede leefomgevingskwaliteit (stappen 1 & 2). Het open planproces wordt daarbij gepresenteerd als platvorm voor visievorming en het creëren van breed gedragen oplossingen. Het instrument normafwijking (stap 3) is als ontsnappingsclausule de 'trigger' die gemeenten moet verleiden tot de Stad & Milieu-werkwijze over te gaan. Dit instrument vormt tegelijkertijd de *raison d'être* voor het wettelijk kader omtrent Stad & Milieu. Hoewel dit kader feitelijk pas een rol speelt bij een daadwerkelijk stap 3-besluit, wordt in de juridische verankering nadrukkelijk naar de stappen 1 en 2 verwezen. Hiermee wordt door de wetgever beoogd de zorgvuldigheid en compleetheit van het proces dat mogelijk leidt tot een afwijkingsbesluit te borgen.

De Interimwet Stad & Milieubenadering verschaft in dit opzicht een uitvoeriger kader dan zijn voorganger, de Experimentenwet Stad & Milieu. Nadrukkelijk is verankerd hoe de driestappenmethodiek gehanteerd moet worden, en hoe het open planproces dient te verlopen. Er moet uitvoerig inzicht worden geboden in de drieslag definiëren, compenseren en motiveren. De bepalingen die hierover in de Interimwet zijn opgenomen zijn echter voornamelijk procedureel van aard. De inhoudelijke invulling is aan de uitvoerende partij. Daarnaast vereist de wet dat inzichtelijk wordt gemaakt hoe vorm is gegeven aan het open planproces, welke partijen betrokken zijn en tot welke inzichten en maatregelen dit heeft geleid. Deze strijd tussen centrale procedurele voorschriften, en lokale beleidsvrijheid, leidt echter tot verschillende spanningsvelden, die de praktische toepasbaarheid van Stad & Milieu en in het bijzonder het instrument normafwijking niet ten goede komen:

- **Beleid: intentie vs. gebruik**

Het Stad & Milieubeleid is gericht op het werken aan lokale leefomgevingskwaliteit. Idealiter worden daarbij eerst de stappen 1 en 2 doorlopen, en vormt stap 3 indien noodzakelijk een extra 'ontsnappingsmogelijkheid'. Stap 3 is daarmee voor gemeenten de 'trigger' om de eerste twee stappen grondig te doorlopen, zo wordt beoogd. In de praktijk blijkt Stad & Milieu echter vooral te worden gezien als oplossing voor een milieu-ruimteconflict, en ligt de nadruk op stap 3. Het inzichtelijk maken van de stappen 1 en 2 wordt daarbij wel meegenomen, maar niet per definitie gezien als kern van Stad & Milieu.

- **Flexibiliteit vs. houvast**

De terminologie binnen het wettelijk kader van Stad & Milieu is niet expliciet: het definiëren van leefomgevingskwaliteit en compenserende maatregelen wordt volledig overgelaten aan de lokale, uitvoerende partij. Deze moet als gevolg zelf een indicatorenset construeren, om ambitieniveaus aan op te kunnen hangen. Er is dan ook veel ruimte om procesmatig en inhoudelijk te 'zwemmen': de case Apeldoorn illustreert dat gemeenten kunnen 'blijven zwemmen' wat betreft de procesvoering. Ook het tegenovergestelde is mogelijk: Stad & Milieu wordt gezien als snelle oplossing voor een conflictsituatie waardoor het zwemwater te snel verlaten wordt. Het principe van 'trial and error' kan bovendien de vele met Stad & Milieu gepaard gaande inspanningen teniet doen, hetgeen niet motiveert met Stad & Milieu aan de slag te gaan.

- **Complexiteit traject vs. eenvoud obstructie**

Voortbouwend op de voorgaande observatie lijkt de complexiteit van het beleid, en inspanningen ten behoeve van een goede procesvoortgang, niet in verhouding staan tot de eenvoud van obstructie. Door de koppeling tussen bestemmingsplan en stap 3-besluit zijn er binnen één procedure twee inspraak- en bezwaartrajecten mogelijk. De inspanningen en goede intenties ten spijt kan klaarblijkelijk ook een simpel gegeven als het niet willen meepraten van bewoners, zoals in de casus Groningen aan de orde was, voldoende zijn om een Stad & Milieu-traject onmogelijk te maken.

- **Inspanning vs opbrengst**

Het is bovendien interessant de bestuurlijke inspanningen die met Stad & Milieu gepaard gaan te relateren aan de aard van de milieu-ruimteconflicten die ertoe zouden noodzaken. Treffend is de onderzochte case Harderwijk, waar slechts van een tijdelijke normoverschrijding sprake zou zijn. Ook bij het Stad & Milieuproject te Groningen kan worden afgevraagd of het uiteindelijke resultaat de benodigde inspanningen had gerechtvaardigd. De verschillende provinciale handleidingen nemen hier dan ook duidelijk stelling: bij projecten van geringe omvang is Stad & Milieu niet aan te bevelen. Dit geldt niet alleen voor een geringe fysieke omvang, maar ook indien er slechts sprake is van een kortdurende normoverschrijding.

- **Het integrale Stad & Milieu vs. sectoraal beleid.**

Stad & Milieu is opgezet gedurende een periode waarbij de stedelijke problematiek vroeg om een minder dwingende werking van de sectorale milieunorm. De ontwikkelingen in de richting van omgevingskwaliteit en decentralisatie komen in dit beleid samen. Door de decentralisatietendens voorziet sectorale wet- en regelgeving echter meer en meer in ruimte voor lokale afwegingen. Dit geldt ook voor de beleidssectoren die onder de Interimwet Stad & Milieubenadering vallen, zoals bijvoorbeeld geluid en het op handen zijnde beleid voor de

bodem. De inspanningsverplichting van Stad & Milieu indachtig mag verondersteld worden dat gemeenten in het geval van een milieu-ruimteconflict de voorkeur geven aan dergelijke sectorale en slankere procedures en mogelijkheden. Tegelijkertijd is er in toenemende mate sprake van communautaire wet- en regelgeving waarbij normafwijking niet is toegestaan.

Is er dan zuiver sprake van knelpunten als het gaat om Stad & Milieu? Nee. Een positief punt van dit beleidsinstrument is de onderkenning van de soms knellende werking van de milieunorm, en de mogelijkheid om het strikte karakter van de norm te doorbreken als dat per saldo tot een verbetering van de ruimtelijke situatie leidt. Het is de belichaming van het besef dat centraal beleid niet in alle situaties passend is. Leidend is dan niet per definitie de centraal gemaakte politieke keuze die aan de norm ten grondslag ligt, maar lokale kennis en afwegingen. De verplichtingen omtrent deze normafwijking dwingen bovendien tot zeer bewust nadenken over de te maken ruimtelijke afwegingen. Ook de structurerende werking van de drie-stappenmethodiek wordt in dat verband door verschillende uitvoerende partijen als waardevol beschouwd. Binnen de woelige planningsarena wordt zo een heldere systematiek gepresenteerd volgens welke er naar oplossingen dient te worden gezocht voor geconstateerde milieu-ruimteconflicten. Dat maakt de arena niet minder woelig, maar verheldert wel het onderwerp van het communicatieve proces. Deze drie-stappenmethodiek, waar nu een apart beleidskader voor is geschapen, zou niet misstaan in verschillende sectorale beleidsdisciplines, te meer ook omdat zo het besluitvormingsproces inzichtelijk en beoordeelbaar wordt gemaakt.

8.4 Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden dat de inhoudelijke toepassingsmogelijkheden van de Stad & Milieubenadering afnemen, terwijl de procedurele verplichtingen met het van kracht worden van de Interimwet Stad & Milieubenadering juist zijn toegenomen. Het integrale Stad & Milieubeleid wordt ingehaald door sectorale ontwikkelingen die in vele gevallen een oplossing kunnen bieden bij het beslechten van milieu-ruimteconflicten. De Europese dimensie werkt eveneens beperkend op de reikwijdte van Stad & Milieu, door het niet accepteren van normafwijking. De roep om dit instrument in het Europese milieubeleid op te nemen, heeft tot op heden geen navolging gekregen. Stad & Milieu is daardoor voor een afnemend aantal milieuthema's nog interessant. Ook de verruimde geografische werkingssfeer van de Interimwet met toepassingsmogelijkheden in het landelijk gebied wordt sectoraal door verruimde wettelijke mogelijkheden gepasseerd. De in hoofdstuk vier besproken case te Woudenberg laat echter zien dat enige nuancering op zijn plaats is: als deze ruimte een lokaal-generieke uitwerking heeft, kan een specifiek op de situatie af te stemmen Stad & Milieuprocedure een alternatief bieden, al is het de vraag of stap 2 van Stad & Milieu dan voldoende is benut.

Stad & Milieu heeft door zijn opzet en de daaruit voortvloeiende spanningsvelden, onzekerheden en onbalans echter sterk aan gebruikswaarde ingeboet en gemeenten zullen zich indien mogelijk van eenvoudiger sectorale mogelijkheden bedienen. De onzekerheid de eindstreep te halen met een Stad & Milieu stap 3-besluit overschaduwde de aantrekkelijkheid van de mogelijkheid tot normafwijking in ruime mate, zeker gezien in het licht van de benodigde bestuurlijke inspanningen, een niet helder afgebakend speelveld en ongedefinieerde indicatoren als kwaliteit en compensatie.

De fundamentele uitgangspunten van Stad & Milieu zijn echter onverminderd van waarde, ook in Europees perspectief. Een integrale benadering van vraagstukken is bij het werken aan een hoogwaardige leefomgevingskwaliteit onontbeerlijk. Door een gefaseerd en cyclisch open planproces

(stappen 1 & 2) kan voldoende ruimte worden geboden voor visievorming en ideeënuitswisseling. Het is daarbij van belang geconstateerde milieu-ruimteknelpunten niet als belemmering te zien, maar als ontwerpogave te hanteren om zo vertragingen gaandeweg het proces te voorkomen. Of, in aansluiting op het citaat waarmee dit hoofdstuk begint, beschouw de beoogde ruimtelijke ontwikkeling in een bredere context, met milieu als wezenlijk onderdeel daarvan. Dat vergt een multidisciplinaire samenstelling van gemeentelijke project-teams, waar inhoudelijke milieukennis direct gespiegeld kan worden aan expertise op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. In plaats van te focussen op het open planproces met externe partijen, kan ook door verbeterde interne communicatie binnen het gemeentelijk apparaat veel gewonnen worden. De stappen 1 en 2 van Stad & Milieu bieden alle gelegenheid voor het aanboren en combineren van deze ‘latente’ kennis en creativiteit.

Door de betrokken partijen vervolgens ‘probleemeigenaar’ te maken, kan ook de daar aanwezige kennis en creativiteit worden aangesproken. Dat vergt wellicht meer bestuurlijke inzet, extra moeite en een grotere zorgvuldigheid aan het begin van het planvormingstraject, maar op de lange termijn worden deze inspanningen beloond. Een methode als de stappen uit Stad & Milieu, of een specifiekere methode als MILO, kan gebruikt worden om het communicatieve proces te structureren. Dat er een keur aan methoden voorhanden is en dat het wiel wat dat betreft niet opnieuw hoeft te worden uitgevonden, behoeft geen betoog. Het is nu voornamelijk een kwestie van implementeren en doorontwikkelen. Het is daarbij wel van belang het veel voorgestane open planproces als middel te beschouwen, en niet als doel op zich. Maak onderscheid tussen actoren met een legitieme / niet legitieme claim, en geef aan wat de agenda en de bandbreedte is van de discussie teneinde niet te verzanden in zogenaamde ‘retorische drukte’. De inhoud van de discussie dient altijd voorop te staan, een aspect dat mogelijk door een onafhankelijke partij bewaakt en gefaciliteerd kan worden.

Wat betreft de rijksoverheid moet daarbij de opmerking geplaatst worden dat concreter zou moeten worden nagedacht over de inhoudelijke kwaliteitscriteria die bij planvorming gelden. Het kan niet zo zijn dat enerzijds vereist wordt te compenseren in termen van leefkwaliteit, zonder daarbij aan te geven wat die termen dan precies inhouden. De compensatieladder zoals in het Stad & Milieubeleid is opgenomen, biedt enige houvast, die echter verdwijnt naarmate deze ladder verder beklommen wordt. Operationaliseer en concretiseer daarom op rijksniveau de indicatorenset, en laat vervolgens de waardeafweging lokaal plaatsvinden, met continuering van de controlerende functie van een hoger overheidsorgaan zoals nu (nog) bij Stad & Milieu het geval is. Daarbij zou de vraag kunnen worden gesteld of normafwijking bij sectorale milieu-ruimteconflicten ook niet gewoon binnen sectorale beleidskaders plaats zou kunnen vinden, zonder daar parallel beleid voor te maken en er omvangrijke en niet geheel uitgekristalliseerde concepten als leefomgevingskwaliteit aan te verbinden. Ook hier geldt dat de nodige discussies gevoerd of heropend zullen moeten worden, maar dat er daardoor lokaal wellicht veel (praktische) winst valt te behalen.

Algemeen genomen lijkt de rol van Stad & Milieu, afgezien van enkele zeer specifieke situaties marginaal. De behoefte aan structuren voor de integratie van ruimtelijk beleid blijft echter bestaan. De Stad & Milieubenadering kan wellicht in die behoefte voorzien. De rol van het instrument *normafwijking* zal daarbij opnieuw moeten worden gedefinieerd, en ook de integrale werkwijze van lokale partijen zal moeten verbeteren. Immers, het bereiken van een goede leefomgevingskwaliteit zou voor iedereen die actief is in de stedelijke ontwikkeling en de ruimtelijke ordening meer dan voldoende motivatie moeten zijn zorgvuldig met milieuaspecten om te gaan. Als het lukt de uitgangspunten van Stad & Milieu daadwerkelijk (deels) naar andere wetgeving te vertalen, heeft de Interimwet Stad & Milieubenadering daarmee in elk geval een deel van haar taak volbracht.

Literatuur

Wetenschappelijke literatuur en beleidsstukken

- Adriaansens, C.A., Fortgens, A.Ch. (2000), *Volkshuisvestingsrecht*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- Alden, J, Albrechts, L., Da Rosa Pires, A. ed. (2001), *The changing institutional landscape of Planning*, Aldershot, Ashgate
- Alexander, J.C. (1995), *Fin de siècle Social Theory, Relativism, Reduction, and the Problem of reason*, New York, Verso
- Almendinger, P. (2002), *Planning theory*, Hampshire, Palgrave
- Backes, Ch.W., Bastmeijer, C.J., Freriks, A.A., Gestel, R.A.J. van, Verschuuren, J.M. (2002), *Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer*, Den Haag, Boom juridische Uitgevers.
- Bailey, J. (1975), *Social Theory for planning*, Londen, Routledge.
- Ball, P.(2004), *Critical mass, how one thing leads to another*, Londen, The Random House Group
- Basille, G., Marro, G. (2002), *Controlled and Conditioned Invariants in Linear Systems Theory*, Bologna, University of Bologna
- Bekkers, V., Fenger, M., Homburg, V., Putters, K. (2004), *Doorwerking van strategische beleidsadvisering*, Rotterdam, Universiteit van Rotterdam.
- Bersselaar, V. van den (1997), *Wetenschapsfilosofie in veelvoud, fundamenteen voor professioneel handelen*, Bussum, Coutinho
- Biezeveld, G.A. (2002), *Duurzame milieuwetgeving, over wetgeving en bestuurlijke organisatie als instrument voor behoud en verandering*, Den Haag, Boom juridische uitgevers
- Brunner, C.M., Louws, C.A., de Meij – van de Vooren, E.A. (2005), *Pilot-project Stad – en milieubenadering landelijk gebied*, Rotterdam/Middelburg, adviesbureau RBOI
- Caldwell, L.K., Weiland, P.S. (1996), *International environmental Policy, from the twentieth to the twenty-first century*, Durham & London, Duke University Press
- Cammen, H. van der, Klerk, L. de (2003), *Ruimtelijke ordening, van grachtengordel tot vinexwijk*, Utrecht, uitgeverij het spectrum bv.
- Castelein, A., Jong, P.O. de, Ridder, J. de, Schilstra, A.J., Lambers, C.(1998), *Meer dan de som der delen? Een onderzoek naar de aard van de afwegingen bij de opstelling van milieuvergunningen*, Den Haag, VROM
- Coenen, F.H.J.M.(2004), *Urban Development and the role of Strategic Environmental Policy Planning: Experiences with the first Generations of Plans in the Netherlands*, in: Roo, G. de, Miller, D. (2004), *Integrating City Planning and environmental Planning, practicable strategies for sustainable urban development*, Hants, Ashgate Publishing Limited
- Creedy, A., Zuidema, C., Porter, G., Roo, G. de (2007), *Towards Liveable Cities and Towns, Guidance for Sustainable Urban Management*, Eurocities
- Damkowski, W., Precht, C. (1995), *Public Management, Neue steuerungsmodelle für den öffentlichen sektor*, Berlin, Kolhammer

- Daamen, T. (2005), *De kost gaat voor de baat uit*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers
- Dammers, E., Verwest, F., Satffhorst, B., Verschoor, w. (2004), *Ontwikkelingsplanologie, lessen uit en voor de praktijk*, Rotterdam, NAI uitgevers
- Deltalinqs (2003), *Brief Wetsontwerp Interimwet Stad & Milieubenadering*, Rotterdam, Deltalinqs
- Driessen, P.J. (2005), *Sturen op kwaliteit, over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*, oratie bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar milieuwetenschappen aan de Universiteit Utrecht, Universiteit Utrecht
- Evaluatiecommissie Stad & Milieu (2003), *Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu deel 1: relatie tussen norm en kwaliteit*, IMEconsult
- Evaluatiecommissie Stad en Milieu (2004), *Slotdocument, De doeltreffendheid en effecten van de Experimentenwet Stad en Milieu in de praktijk*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- Frieling, D.H., Modder, J.J., Rijnboutt, K., Salet, W.G.M. (1998), *Het metropolitane debat*, Bussum, Uitgeverij Toht
- Gemeente Apeldoorn (2003), *Kanaalzone Apeldoorn, plan in hoofdlijnen*, gemeente Apeldoorn
- Gemeente Apeldoorn (2005), *Raadsvoorstel structuurschets Kanaalzone*, voorstel nr. 132-2005
- Gemeente Apeldoorn (2005), *Structuurschets Kanaalzone Apeldoorn*, gemeente Apeldoorn
- Gemeente Harderwijk (2006), *Vooraankondigingsbrief Stad & Milieu Waterfront*, Harderwijk, College van Burgemeester en Wethouders
- Gemeente Harderwijk (2006), *Structuurplan Harderwijk 2020*, gemeente Harderwijk
- Gemeente Vlaardingen (2004a), *Structuurplan - project rivierzone Vlaardingen*, gemeente Vlaardingen
- Gemeente Vlaardingen (2004b), *Integrale milieunota*, gemeente Vlaardingen
- Gemeente Vlaardingen (2003), *Onderbouwing stap 3 besluit Stad & Milieu*, gemeente Vlaardingen
- Gemeente Woudenberg (2007), *Toepassing stap-3 besluit interimwet stad & Milieubenadering*
- Giddens, A.(1984), *The construction of society: outline of a theory of structuration*, Cambridge, Policy press
- Harvey, D. (1973), *Social justice and the City*, Londen, Edward Arnold
- Healy, P. (1996), *Collaborative planning, shaping places in fragmented societies*, Londen, Macmillan press
- Healy, P. (1997), *an institutional approach to spatial planning*, in: Healy, P., Khakee, A., Motte, A., Needham, B. (edt) (1997), *Making strategic spatial plans, innovation in Europe*, Londen, UCL press
- Hempel, L.C. (1996), *Environmental Governance, the global challenge*, Washington, Island Press

- Heritage, J.C. (1987), *Ethnomethodology*, in: Giddens, A., Turner, J.H. (1987), *Social Theory today*, Stanford, Polity press.
- Heylighen, F. (2002), *complexiteit en evolutie*, Brussel, Universitair onderzoekscentrum Leo Apostel
- Hooimeijer, P., Kroon, H., Luttik, J. (2001), *Kwaliteit in meervoud, conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*, Gouda, Habiforum
- Huberts, L., Verberk, S., Berndsen, S., Heuvel, H. van den, Montfoort, A. van, Huisman, w., Vermeulen, M. (2005), *Overtredende overheden, op zoek naar de omvang en oorzaak van regelovertreding bij overheden*, Den Haag, Boom juridische uitgevers
- Ibelings, H. (1999), *20th century urban design in the Netherlands*, Rotterdam, Nai uitgeverij
- Jacobs, M.H. (2000), *Kwaliteit Leefomgeving*, Wageningen, Alterra
- Jänicke, M., Jörgens, H. (2000), *Umweltplanung im Internationalen Vergleich, strategien der nachhaltigkeit*, Berlijn, Springer Verlag
- Kaiser, E.J., Godschalk, D.R., Chapin, F.S. (1995), *Urban Land Use Planning*, Champaign, Illinois University Press
- Kenny, M., Meadowcroft, J. (1999), *Planning Sustainability, Environmental politics*, Londen, Routledge
- Koresawa, A, Konvitz, J. (2001), *Towards a new role of spatial planning*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development
- Lee, M.E. (1997), *From enlightenment to chaos, towards nonmodern social theory*, in: Eve, R. A., Horsfall, S., Lee, M.E. (1997), *Chaos, Complexity and sociology, Myths, models, and theories*, Thousand Oaks, Sage publications Inc.
- Linblom, C.E., Dahl, R.A.(1992), *Politics, Economics & Welfare*, New Brunswick/Londen, Translation Publishers
- Lindblom, C.E., Dahl, R.A. (1992), *Politics, economics & welfare*, New Brunswick/Londen, Transaction Publishers
- Linde, A. van der, Klooster, R. van, Groote, W. (2006), *Startnotitie m.e.r., bedrijventerreinen Beekbergsebroek & Biezematen*, Amersfoort, DHV
- Malthus, T. (1798), *An essay on the principle of Population*, Londen
- Mastop, H. (1987), *Besluitvorming, handelen en normeren*, Amsterdam, Universiteit van Amsterdam
- Matser, J. (2006), *Het samenspel*, Rotterdam, Boskalis
- Meadows, D.H., Meadows, D.I., Randers, J., Beherens, W.W. (1972), *The Limits to growth*, New York, Universe books
- Meyerson, M., Banfield, E. (1955), *Politics, Planning, and the public interest; the case of public housing in Chicago*, Free press, New York
- Müller-Rommel, F. (2001), *Studium der Umweltwissenschaften*, Berlijn, Springer Verlag
- Overbeek, G., Selnes, T. (2002), *Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapontwikkeling op lokaal niveau*, Den Haag, LEI

- Philibert, C., Pershing, J., Gray, K. (2002), *Local partnerships for better Governance*, Parijs, Organisation for Economic Co-operation and Development
- Price, B. (1997), *The myth of postmodern science*, in: Eve, R. A., Horsfall, S., Lee, M.E. (1997), *Chaos, Complexity and sociology, Myths, models, and theories*, Thousand Oaks, Sage publications Inc.
- Prinsen, J., Aalbers, F. (2006), *Milieueffectrapportage m.e.r. /SMB Waterfront-zuid te Harderwijk*, Deventer, ingenieursbureau Tauw
- Provinciale Staten Gelderland (2004), *Visie op de stad*, werkgroep Gelders Stedelijk Ontwikkelingsbeleid Provinciale Staten Gelderland.
- Provincie Gelderland (2004), *Gelders Milieuplan 3*, provincie Gelderland
- Provincie Gelderland (2006), *Informatiebrief Stad-en-Milieubenadering*, Arnhem, provincie Gelderland
- Provincie Groningen (2006), *Informatiebrief Interimwet Stad & Milieubenadering Provincie Groningen*, provincie Groningen
- Provincie Noord Brabant (2006), *Uitvoeringskader Interimwet Stad en Milieubenadering*, provincie Noord Brabant
- Provincie Zuid Holland (2006), *Toetsingskader Interimwet Stad & Milieubenadering Zuid Holland*, Den Haag, provincie Zuid Holland
- Raak, R. van, Brugge, R. van der, Krogt, S. van der, Riele, H. te (2006), *The Jellyfish clash, ontknopning van het fijnstofprobleem*, Rotterdam, Drift
- Rijnmond (2002), *Deelconvenant ruimtelijke ordening en milieu*, Den Haag, provincie Zuid Holland
- Roggema, R.E., Absil-van der Kieft, I., Hofstra, H., Jansen, W., Janssen, M.O., Timmermans, W., Vuyk, E.J. (2002), *Handboek ruimtelijke ordening en milieu*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- Roo, G. de, Bartelds, H.J. (1995), *Dilemma's van de compacte stad, uitdagingen voor het beleid*, Den Haag, VUGA
- Roo, G. de (1996), *normbeleid versus saldobeleid*, in: De Roo, G.(1996) red., *Milieuplanning in vierstromenland*, Alphen aan de Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink bv.
- Roo, G. de (1998), *Structurering & normering van het milieubeleid in de jaren zeventig en tachtig*, Groningen, Rijksuniversiteit Groningen
- Roo, G. de (1999), *Planning per se, planning per saldo, over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, Den Haag, Sdu Uitgevers
- Roo, G. de (2003), *Environmental planning in the Netherlands, to good to be true*, Hampshire, Ashgate Publishing Limited
- Roo, G. de, Miller, D. (2004), *Integrating City Planning and environmental Planning, practicable strategies for sustainable urban development*, Hants, Ashgate Publishing Limited
- Roo, G.de (2004), *De toekomst van het milieubeleid, over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*, Assen, van Gorcum
- Roo, G. de, Voogd, H. (2004), *methodologie van planning*, Bussum, Couthinho

- Rothengatter, R., Kerkhoff, R. van (2005), *Handreiking Stad en Milieu*, Den Haag, IPO/VNG
- Rotmans, J. (2003), *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame samenleving*, Assen, Koninklijke van Gorcum
- Sassen, S. (2002), *Global networks, linked cities*, New York, Routledge
- Segers, J. (2002), *Methoden voor de maatschappijwetenschappen*, Assen, Koninklijke van Gorcum.
- Selnes, T, Overbeek, G. (2002), *Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak voor landschapsontwikkeling op lokaal niveau*, Den Haag, LEI
- Simon, H.A. (1957), *Administrative behaviour*, New York, MacMillan
- Skyttner, L. (2005), *General Systems theory, problems, perspectives, practice*, Singapore, World Scientific
- Spaans, L.A.J. (2000), *Milieukwaliteitsnormstelling, over de wijze van milieukwaliteitsnormstelling in de democratische rechtsstaat*, Den Haag, Boom uitgevers
- Spit, T., Zoete, P. (2002), *gepland Nederland, een inleiding in ruimtelijke ordening en planologie*, Den Haag, Sdu
- Stadsgebied Haaglanden (2003), *MIRUP, handreiking voor milieu in ruimtelijke plannen*, Den Haag, Stadsgebied Haaglanden
- Susskind, L., Cruikshank, J. (1987), *Breaking the impasse, Consensual approaches to resolving public disputes*, New York, Basic books
- Tatenhove, J.P.M. van, Goverde, H.J.M. (2000), *Strategies in environmental Policy, an historical institutional perspective*, in: Glasbergen, P., Driessen, P.P.J. red. (2000), *Greening Society, the paradigm shift in Dutch environmental politics*, Dordrecht/Boston/Londen, Kluwer academic publishers
- Voogd, H. (1995), *methodologie van ruimtelijke planning*, Bussum, Coutinho
- Voogd, H.(2001), *Facetten van de planologie*, Alphen aan de Rijn, Kluwer
- VNG, VROM, IPO, WW (2004), *Handreiking milieukwaliteit in de leefomgeving, werken aan gebiedsgericht maatwerk*, Den Haag, VNG uitgeverij
- VROM, (1993), *Nationaal Milieubeleidsplan 2, Milieu als maatstaf*, Den Haag, Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- VROM (1995), *Stad & Milieu rapportage, Waar vele willen zijn, is ook een weg*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (2001), *Nationaal Milieubeleidsplan 4, een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*, Den Haag, Ministerie van volksgezondheid, ruimtelijke Ordening en Milieu
- VROM (2003), *Liveable Cities, a Dutch recipe for environmental policy and spatial planning in the city & environment project*, Den Haag, Sdu uitgevers
- VROM (2004), *Memorie van toelichting Interimwet Stad & Milieu*, Den Haag, Ministerie van VROM
- VROM (2004), *Meer dan één stap vooruit! Ervaringen uit 25 projecten stad en milieu*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

- Wagenveld, T. (2000), *Dossier ruimtelijke kwaliteit*, IKC RO
- Wells, A. (1970), *Social institutions*, Londen, Heinemann.
- Zonneveld, W. (1999), *Conceptvorming in de ruimtelijke planning*, Amsterdam, Planologisch en Demografisch instituut van de universiteit van Amsterdam

Artikelen

- Gemeente Apeldoorn (2006), *Mart Kleppe ontwikkelt nieuwbouw*, in: Kanaalzone nieuwsbrief, nr 2, 2006
- Gemeente Harderwijk (2005), *Het Waterfront kan zichzelf betalen*, in: informatiebulletin Waterfront, juli 2005, Harderwijk, gemeente Harderwijk
- Hardin, G.(1968), *The tragedy of the commons*, in: Science 162, p. 1243 – 1248
- Horlings, L.G., Brouwer, K. (1992), *Ruimte en milieu, gebiedsgericht beleid als instrument voor kwaliteit*, in: Stedebouw en volkshuisvesting, 1992, nr. 2
- Lindblom, C. E. (1959), *The science of muddling through*, in: Public administration review, vol. 19, pp. 79 – 88
- Mitchell, R.K., Agle, B. R., Wood, D.J. (1997), *Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principles of who and what really counts*, in: Academy of Management review, 1997, vol. 22, nr. 4, pp 853-886
- Nijmeijer, A.G.A. (2006), *Een stap verder met de Stad- en milieubenadering, een juridische analyse van de Interimwet Stad-en-milieubenadering*, in: Milieu & Recht, jaargang 33, nr. 3
- Reudink, M. (2005), *Geloven in de vlinder of de onweerswolk, twee strategieën voor de transitie naar een duurzame samenleving*, Bilthoven, RIVM
- Ridde, R. (1996), *De paradox van de compacte stad*, in: Milieumagazine, nr.10 1996, pp. 32-33
- Tatenhove, J. Van, Arts, B., Leroy, P. (2000), *Political modernisation*, in: *Political Modernisation and the environment, the renewal of environmental policy arrangements*, Amsterdam, Springer – Kluwer academic Publishers
- Tatenhove, J.P.M. van, Leroy, P. (2003), *Environment and participation in a Context of Political modernisation* in: *Environmental values vol. 12: 155-174*, The White Horse Press
- Woltjer, J. (1997), *De keerzijde van het draagvlak: ruimtelijke ordening niet altijd gebaat bij maatschappelijke discussie*, in: Stedebouw en Ruimtelijke Ordening, 1997, nr. 4, pp. 47-52

Kamerstukken

- TK 1976-1977, 14318, nr. 1 en 2
- TK 1990-1991, 21896 nr. 1 en 2, *Gebiedsgericht milieubeleid*
- TK 2003-2004, 28663, 28199 nr. 13, *Beleidsvernieuwing bodemsanering*
- TK 2004-2005, 29871 nr.3, *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*

- TK 2004-2005, 29871 nr. 4, *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); Advies en nader rapport*
- TK 2004-2005, 29871 nr.7, *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), nota naar aanleiding van het verslag*
- VROM (1995B), *kamerbrief Stad & Milieu, beleidsstuk DGM/B/MBI/Mbb 95026926*, Den Haag, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Wetten en jurisprudentie

- Algemene wet bestuursrecht, dd. 4 juni 1992, laatst gewijzigd 01-04-2007, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Besluit luchtkwaliteit, dd. 20 juni 2005, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Experimentenwet Stad & Milieu, dd. 26 november 1998, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Interimwet Stad-en-Milieubenadering, dd. 19 januari 2006, laatst gewijzigd 01-01-2007, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Raad van State (2004), no. W08.04.0063/V
- Raad van State (2005), no. 200404428/1
- Regeling verslaglegging Interimwet Stad-en-Milieubenadering, dd. 1 februari 2006, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Wet geluidhinder, dd. 16 februari 1979, laatst gewijzigd 05-04-2007, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Wet op de Ruimtelijke Ordening, dd. 5 juli 1965, laatst gewijzigd 01-02-2006, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Wet milieubeheer, dd. 13 juni 1979, laatst gewijzigd 30-03-2007, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Wet geurhinder en veehouderij, dd. 5 oktober 2006, 's Gravenhage, Sdu uitgevers
- Wet collectieve preventie volksgezondheid, dd. 25 mei 1990, 's Gravenhage, Sdu uitgevers

Websites

- Archined, www.archined.nl
- Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, www.dcmr.nl
- Eurocities (2007), www.eurocities.org
- Gemeente Vlaardingen (2007), www.vlaardingen.nl/rivierzone
- Gemeente Groningen, www.groningen.nl
- Gemeente woudenberg, www.woudenberg.nl
- Gemeente Harderwijk, www.harderwijk.nl
- Gemeente Apeldoorn, www.apeldoorn.nl/kanaalzone
- Habiforum, www.habiforum.nl
- Infomil, www.infomil.nl
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, www.VROM.nl

- Provincie Gelderland (2007), www.gelderland.nl
- Provincie Groningen (2007), www.groningen.nl
- Provincie Zuid Holland (2007), www.zuidholland.nl
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, www.rivm.nl
- Ruimte x milieu, www.ruimtexmilieu.nl
- Senternovem (2007), www.senternovem.nl/bodemplus
- Stad & Milieu, www.stadenmilieu.nl
- Vereniging Nederlandse Gemeenten, www.vng.nl/milo

Interviews

Ten behoeve van de bestudeerde cases in dit onderzoek zijn met de volgende personen gesprekken gevoerd:

- Mary Stokhoff, beleidsmedewerker milieu en planologie, provincie Zuid Holland
- Wim Knoppert, beleidsmedewerker leefomgevingskwaliteit, provincie Gelderland
- Christine Bensink, Programmamanager Kanaalzone, gemeente Apeldoorn
- Rob van Well, adviseur Milieu, Milieudienst Groningen
- Rene Daemen, Programmamanager Rivierzone, gemeente Vlaardingen
- Maarten van Helden, projectleider MILO, projectbureau MILO
- Robert Duzijn, projectleider milieu Waterfront Harderwijk, provincie Gelderland
- Rob Rothengatter, Auteur handleiding Stad & Milieu, Bureau RLOC
- Karen Kuperus, taakveld ontwikkeling, gemeente Woudenberg

De vragenlijst die voor deze gesprekken is opgesteld, staat weergegeven in bijlage

