

2011



rijksuniversiteit
 groningen

Masterthesis Planologie
Rijksuniversiteit
Groningen

Auteur: Elmer Woudstra
Studentnummer:
s1754688

Begeleider:
T. van der Meulen



Boegbeelden komen tot leven

STRUCTUURVISIE 2009



BETEKENIS VAN DUURZAAMHEID IN DE GEMEENTELIJKE STRUCTUURVISIE

Voorwoord

U staat op het punt mijn masterthesis open te slaan. Deze thesis is onderdeel van de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen. Het doel van dit onderzoek is de betekenis van duurzaamheid in de gemeentelijke structuurvisie op te helderen.

Het verslag zoals het nu voor u ligt was niet mogelijk geweest zonder medewerking van een aantal personen in mijn omgeving. Allereerst wil ik mijn vriendin bedanken voor al haar steun en toeverlaat in goede en in minder goede tijden. Daarnaast heeft de begeleiding van Tom van der Meulen met feedback op de juiste momenten ervoor gezorgd dat het onderzoek de nodige diepgang heeft gekregen.

Ook wil ik alle gemeenteambtenaren die mee hebben gewerkt aan het onderzoek mijn dank toezeggen. Bij de structuurvisie Nieuw Stroomland waren dit dhr. Marcel Stein (Provincie Fryslân), dhr. Walter Kromhout (gemeente Leeuwarden) en dhr. Jan Dijkstra (gemeente Menaldumadiel). Bij de structuurvisie van de gemeente Elburg mevr. Hetty Tychon en dhr. Gert van den Horn. Bij de structuurvisie van de gemeente Hoogezand-Sappemeer mevr. Esther van Rijssel en bij de structuurvisie van de gemeente Groningen dhr. Laurens Huis in't Velt en dhr. Idso Wiersma. Deze interviews hebben mij een kijkje in de keuken van de gemeentelijke beleidsvorming gegeven.

Dan rest mij alleen nog u veel plezier toe te wensen bij het lezen van deze thesis.

Elmer Woudstra
Bolsward, oktober 2011

Samenvatting

Hoofdstuk 1: Inleiding

Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling zijn termen die sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw hun opkomst hebben gemaakt. Ook in het vakgebied van de ruimtelijke planning zijn het graag gebruikte concepten zonder dat er een duidelijke betekenis aan kan worden gegeven. Duurzaamheid heeft zijn oorsprong in de biologie- en milieuwetenschappen en is ontstaan als reactie op een als maar meer producerende en consumerende maatschappij. Definities van duurzaamheid richten zich vooral op de hernieuwbaarheid van bronnen. Richt men zich op de fysieke leefomgeving dan wordt er vaak gebruik gemaakt van de term duurzame ontwikkeling. Een term die vaak in verband wordt gebracht met het rapport van de commissie Brundlandt. Deze commissie pleitte voor een vorm van ontwikkeling die de behoeften van de huidige generatie voorziet zonder die van volgende generaties in gevaar te brengen. Verschillende internationale conferenties op het gebied van duurzame ontwikkeling hebben er toe geleid dat het concept op nationaal en uiteindelijk lokaal niveau voet aan de grond heeft gekregen. Tot een eenduidige definitie van duurzaamheid en duurzame ontwikkeling is het tot op heden nog niet gekomen. Diverse auteurs wijzen op deze onduidelijkheid. 'Buzzwords', 'fuzzyness', lastig te operationaliseren en de ideologische en politieke kracht zorgen ervoor dat het begrip te pas en te onpas wordt gebruikt zonder dat met weet wat de betekenis is, laat staan hoe het te implementeren.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Om de betekenis op gemeentelijk niveau in kaart te brengen worden in dit onderzoek de structuurvisies van Nieuw Stroomland (gemeente Leeuwarden, gemeente Menaldumadiel en gemeente Littenseradiel), de gemeente Elburg, de gemeente Hoogezand-Sappemeer en de gemeente Groningen aan de hand van het achterliggende beleidsarrangement geanalyseerd om de doorwerking van het begrip te kunnen achterhalen. Het beleidsarrangement wordt gebruikt bij het conceptualiseren van de institutionele context waarbinnen lokale en regionale besluitvormingsprocessen plaatsvinden. Binnen het beleidsarrangement zijn actoren actief met hun eigen discours en schaalniveau die gebruik maken van hulpmiddelen en formele en informele spelregels. Hier horen de volgende hoofd- en deelvragen bij:

Hoofdvraag:

Hoe krijgt duurzaamheid betekenis in de structuurvisies van Nieuw stroomland (Leeuwarden, Menaldumadiel en Littenseradiel), Elburg, Hoogezand-Sappemeer en Groningen?

Deelvragen:

- Hoe ziet het beleidsarrangement er m.b.t. de structuurvisie uit en hoe heeft deze invloed op de doorwerking van duurzaamheid op gemeentelijk schaalniveau?
- Hoe krijgt duurzaamheid inhoudelijk invulling in de verschillende structuurvisies?

Hoofdstuk 3: Structuurvisies

Nieuw Stroomland (gemeente Leeuwarden, gemeente Menaldumadiel en gemeente Littenseradiel)

Deze structuurvisie is opgesteld voor het gebied ten zuidwesten van Leeuwarden waar de komende jaren flink wat ontwikkelingen op stapel staan. Uit de tekst komt naar voren dat de gemeenten deze ontwikkelingen op een duurzame manier willen invullen. In de structuurvisie Nieuw Stroomland krijgt

duurzaamheid betekenis in de vorm van de initiatieven 'energiepark' en 'dairy campus'. Uit de interviews komen deze aspecten naar voren als uitwerking van duurzaamheid in de structuurvisie. Het communicatieve proces in de fase voorafgaand aan de visie leidde in eerste instantie tot consensus over duurzaamheid onder de actoren in het beleidsarrangement. Vervolgens werd duurzaamheid in de structuurvisie concreter in de vorm van de initiatieven 'energiepark' en 'dairy campus.' In deze fase ontstond er onenigheid over de invulling van duurzaamheid met betrekking tot het energiepark. Het is nu de vraag hoe de opvattingen onder de actoren over duurzaamheid zich verder gaan ontwikkelen als nog concreter wordt uitgewerkt. Onder de betrokken actoren heerst de opvatting dat er niet snel tegen duurzaamheid zal worden geageerd totdat het concreter wordt op bijvoorbeeld bestemmingsplanniveau. De visie neemt alvast voorschot op de doorwerking door een duurzaamheidsteam in het leven te roepen. Het duurzaamheidsteam moet er op toezien dat duurzaamheidsambities uit de visie ook daadwerkelijk doorwerking vinden bij de concrete invulling van de initiatieven.

Gemeente Elburg 2030

Aan de basis van de duurzaamheidsparagraaf in deze structuurvisie staat een intern proces waar de afdeling Bouw & Milieu de invulling van duurzaamheid voor haar rekening heeft genomen. Deze actor had meer op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling in de visie terug willen zien maar het is bij een magere invulling gebleven. Andere actoren (afdelingen) hebben geen bijdrage geleverd met betrekking tot duurzaamheid. Uit de interviews is gebleken dat de toekomstvisie een grote rol speelt. Hierin zijn geen duurzaamheidsambities meegenomen en dat vertaalt zich weer naar de structuurvisie. Ook het schaalniveau van de gemeente zorgt ervoor dat duurzaamheid minder kans heeft op doorwerking. Een kleine gemeente met weinig ontwikkelingen in het verschieft maakt het lastig iets op het gebied van duurzaamheid te realiseren. Verder dan het aansluiten op regionaal beleid komt de gemeente Elburg dan ook niet.

Boegbeelden komen tot leven: Gemeente Hoogezand-Sappemeer

Duurzaamheid wordt in deze structuurvisie uitgewerkt aan de hand van een 4-tal thema's namelijk energie, waterbeleid, milieukwaliteitsprofielen en archeologie. De inhoud van deze paragraaf is toe te schrijven aan de inzet van één actor. Van een diverse beleidsarena is bij deze structuurvisie allerm minst sprake geweest. Duurzaamheid is een onderdeel van de visie geworden dat een aantal jaren na de start aan de inhoud is toegevoegd. Het vooruitkijken bij ruimtelijk beleid wordt gezien als het voornaamste aspect van duurzaamheid in de visie. Dit is een erg ruime opvatting van het begrip dus van een duidelijke ambitie op het gebied van duurzaamheid is hier geen sprake. Tot nu toe wordt er alleen iets gedaan met de milieukwaliteitsprofielen in relatie tot de structuurvisie, maar uit het interview blijkt dat dit al bestaande afspraken op milieu gebied zijn. Deze tekst krijgt in relatie tot doorwerking weinig betekenis toegekend.

Stad op Scherp: Gemeente Groningen

De gemeente Groningen legt zichzelf een hoge ambitie op in de tekst van de structuurvisie. Om deze ambitie te realiseren wil de gemeente Groningen faciliterend optreden door risico's te delen bij duurzame initiatieven en dan met name op het gebied van energie. Doorwerking van duurzaamheid vanuit de structuurvisie krijgt betekenis in de vorm van een faciliterende gemeente. Uit het achterliggende beleidsarrangement blijkt dat de gemeente met eigen geld en expertise deze faciliterende rol op zich kan nemen door het mede risico nemen en het financieren van onderzoek.

Daarnaast is duurzaamheid in het politieke discours van de gemeente Groningen goed ingeburgerd. Enkele duurzame initiatieven zijn met behulp van de gemeente van de grond gekomen. Echter kunnen geen duurzaamheidsdoelen 'hard' worden gemaakt met behulp van de visie, maar dat sluit ook niet aan bij de aard van de visie. Mocht er een initiatief op conventionele wijze in haar eigen energiebehoefte willen voorzien dan kan de gemeente hier weinig tegen doen. Ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid gaan snel dus in het huidige beleid kijkt men alweer anders tegen duurzaamheid aan dan in het proces van visievorming dat al startte in 2006 met als resultaat de vaststelling in 2009.

Hoofdstuk 4: Conclusies

Uit het onderzoek is gebleken dat duurzaamheid in alle structuurvisies op verschillende manieren betekenis krijgt (zie Tabel 1)

Tabel 1: Betekenisgeving duurzaamheid in de verschillende structuurvisies

Structuurvisie	<i>Proces (tot vaststelling)</i>	<i>Inhoud (structuurvisie)</i>	<i>Doorwerking (na vaststelling)</i>
Nieuw Stroomland	Communicatief Meerdere actoren	Energiepark Dairy campus	Duurzaamheidsteam
Gemeente Elburg	Intern Meerdere afdelingen	Regionale afspraken Mestvergisters	Niet duidelijk
Gemeente H-S	Intern 1-persoon	Duurzame keuzes	Niet duidelijk
Gemeente Groningen	Intern 1- afdeling	Energie-infrastructuur Leefomgevingskwaliteit	Faciliteren Mede risico nemen Financiering onderzoek

Het communicatieve proces in het beleidsarrangement bij de structuurvisie Nieuw Stroomland biedt geen zekerheid voor doorwerking van duurzaamheid. Het interne proces van de gemeente Groningen, met als doorwerking een faciliterend beleid op het gebied van duurzaamheid, is al effectief gebleken bij een aantal initiatieven maar ook hier kan het niet 'hard' worden gemaakt. Vooral bij de kleinere gemeenten Elburg en Hoogezand-Sappemeer is gebleken dat het gemakkelijk is om iets over duurzaamheid op te schrijven op structuurvisieniveau maar om het vervolgens door te laten werken is een tweede.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Hoofdstuk 1: Inleiding	8
1.1 Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling	8
1.2 Betekenis	9
1.3 Profit, planet, people.....	11
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	12
2.1 Structuurvisie.....	12
2.1.1 Wettelijk kader	12
2.2 Beleidsarrangementbenadering.....	13
2.2.1 Actoren en coalities	13
2.2.2 Discours en schaalniveau.....	13
2.2.3 Hulpbronnen	15
2.2.4 Spelregels.....	15
2.3 Conceptueel Model	16
2.4 Methode	17
2.4.1 Dataverzameling	17
2.4.2 Verantwoording.....	17
Hoofdstuk 3: Structuurvisies	18
3.1 Intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland	18
3.1.1 Achtergrond.....	18
3.1.2 Duurzaamheidopgave in de structuurvisie	19
3.1.3 Duurzaamheidsaspecten	21
3.1.4 Doorwerking	22
3.1.5 Proces en evaluatie.....	23
3.2 Structuurvisie gemeente Elburg 2030	25
3.2.1 Achtergrond.....	25
3.2.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie	25
3.2.3 Duurzaamheidsaspecten	26
3.2.4 Doorwerking	26
3.2.5 Proces en Evaluatie.....	27

3.3 Structuurvisie ‘Boegbeelden komen tot leven’, Gemeente Hoogezand – Sappemeer.....	29
3.3.1 Achtergrond.....	29
3.3.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie	29
3.3.3 Duurzaamheidsaspecten	30
3.3.4 Doorwerking	30
3.3.5 Proces en evaluatie.....	31
3.4 Groningen Stad op Scherp, Structuurvisie 2008 - 2020	33
3.4.1 Achtergrond.....	33
3.4.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie	33
3.4.3 Duurzaamheidsaspecten	34
3.4.4 Doorwerking	34
3.4.5 Proces en evaluatie.....	35
Hoofdstuk 4: Conclusies	38
4.1 Conclusies.....	38
4.1.1 Nieuw Stroomland	38
4.1.2 Gemeente Elburg	39
4.1.3 Gemeente Hoogezand-Sappemeer.....	39
4.1.4 Gemeente Groningen	40
4.1.5 Algemene conclusies.....	40
4.2 Aanbevelingen.....	40
4.3 Reflectie.....	41
Bronvermelding.....	42
Literatuur	42
Figuren.....	44
Voorpagina	44
Bijlagen	45
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	46
Bijlage 2: Overzicht initiatieven Nieuw Stroomland.....	47

Hoofdstuk 1: Inleiding

1.1 Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling

Vroegtijdige signalen van een sceptische houding ten opzichte van de alsmaar meer producerende en consumerende samenleving waren de rapporten van Paul Ehlich, bioloog aan de Stanford University, en die van de Club van Rome. In *The Population Bomb* uit 1968 voorspelde Ehlich wereldwijde overbevolking en aanhoudende voedselproblematiek voor derde wereld landen al voor de jaren 80 zouden worden bereikt (LeGates et al. 2007). De Club van Rome publiceerde in 1972 het invloedrijke rapport *The Limits to Growth*. Hierin wordt gesteld dat “...the world’s governments and economic powered needed to begin cutting back on overproduction and overconsumption in the face of uneven development, exploding population growth, and declining recourses.” (LeGates et al. 2007). Deze en andere onheilspellende gedachten over ’s werelds toekomst waren een eerste aanzet tot wat moest leiden tot een verschuiving in de manier van denken over de toekomst. De Club van Rome spreekt van de noodzaak een fundamentele verandering in waarden en doelstellingen op individueel, nationaal en mondiaal niveau te creëren (Meadows et al. 1972). Echter in een tijd waar de toenmalige manier van produceren en consumeren in een vrije markt economie als normaal werd gezien was weinig aandacht voor de gevolgen hiervan. Een verschuiving in het heersende discours bewerkstelligen bleek een uiterst moeilijke opgave. Zeker omdat voor velen de welvaart een dusdanig hoog niveau had bereikt waar niet meer van afgeweken diende te worden. Rees (1995) zegt het volgende in relatie tot de heersende economische discours; “*The main argument is that many of our so-called ‘environmental problems’ stem from flaws in the prevailing expansionist paradigm that can be remedied only by a global shift toward the ecological steady state. In this light, sustainability poses a far more serious challenge to many of society’s most basic beliefs and analytic concepts than most mainstream planners and policy makers have been prepared to contemplate so far.*”

Het werd steeds duidelijker dat voor dit hoge welvaartsniveau een prijs moest worden betaald. De gevolgen van jarenlange ongeremde groei werden steeds zichtbaarder. Fossiele energiebronnen raken op of zijn al opgemaakt, bossen worden gekapt en vele soorten staan op het punt van uitsterven. Daarnaast vinden onvoorziene veranderingen plaats in de atmosfeer, bodem, water, flora en fauna en in relatie tot elkaar. Om deze negatieve ontwikkelingen tegen te gaan is de term duurzaamheid in de jaren 70 van de vorige eeuw in zwang geraakt. Het concept vindt zijn oorsprong in de biologie- en milieuwetenschappen en is de basis waaruit termen zoals duurzame ontwikkeling en duurzame bosbouw voortkomen. Iedere definitie van duurzaamheid in het woordenboek zou in ieder geval de volgende onderdelen moeten bevatten: *to keep in existence, to maintain or prolong, to continue or last* (Collins 1994). De toepassing van duurzaamheid komt het duidelijkst naar voren in relatie tot hernieuwbare bronnen. Duurzaam gebruik van bronnen zoals het vis, bos en landbouw zorgt ervoor dat deze zich kunnen hernieuwen en zo voor een lange periode beschikbaar zijn. “*Sustainability is also a useful concept in planning of non-renewable recourses, the waste-assimilative capacities of the earth, and the natural services provided by the earth.*” (e.g. climate regulation; Jacobs 1991). In relatie tot planning van de fysieke leefomgeving kwam in de jaren 80 van de vorige eeuw de term duurzame ontwikkeling (sustainable development) van de grond. Volgens Beatley (1995a) was dit een reactie op de manier waarop fysieke interventies, vooral de internationale ontwikkelingsprogramma’s en projecten (World Bank), geen rekening hielden met de natuurlijke omgeving waarin deze gesitueerd waren. In het rapport ‘*Our Common Future*’ werd duurzame ontwikkeling door de commissie Brundlandt in een bredere politieke, economische en sociale context geplaatst en verwierf het begrip internationale bekendheid. “*Development which*

meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their needs" (WCED 1987). *"Thus the commission linked the current and the future (basic and less urgent) needs of mankind to the environmental resource base. In this definition sustainability issues are associated with social structures and the full range of human activities aimed at fulfilling human needs, and also with safeguarding the quality of life and the physical and biological environment."* (Noorman et al. 1998). De commissie beoogde met het rapport een brug te slaan tussen de milieugenda van de OECD landen en de ontwikkelingsagenda van het Zuiden. De belofte van duurzame ontwikkeling is dat het mensen, vooral in het Zuiden, in staat stelt hun levensstandaard te verhogen zonder dat dit ten koste gaat van die in het Noorden en tegelijk milieudegradatie tegengaat. Om dit te bereiken moeten het gebruik van hulpbronnen, investeringen, technologie, instituties en consumptiepatronen meer in balans met de natuurlijke omgeving worden gebracht (Padt et al. 2008). Een andere definitie van duurzame ontwikkeling wordt gegeven door The National Commission on the Environment in 1993: *"a strategy for improving the quality of life while preserving the environmental potential for the future, of living off interest rather than consuming natural capital. Sustainable development mandates that the present generation must not narrow the choices of future generations but must strive to expand them by passing on an environment and an accumulation of resources that will allow its children to live at least as well as, and preferably better than, people today. Sustainable development is premised on living within the Earth's means (p.2)."* Dit zijn definities die de nadruk leggen op thema's en concepten op een globaal niveau. Centraal staan de ecologische draagkracht van de planeet, leven van ecologisch belang en het beschermen van toekomstige generaties. *"They envision a society that "can persist over generations, one that is far seeing enough, flexible enough, and wise enough not to undermine either its physical or its social system of support."* (Meadows et al. 1992). De implementatie van duurzame ontwikkeling werd het doel van de Agenda 21 van de Verenigde Naties. Dit veertig hoofdstukken tellend document werd in 1992 tijdens de wereldtop in Rio de Janeiro door 170 landen ondertekend. Hierop volgden nog twee VN-conferenties voor duurzame ontwikkeling in New York (Rio+5 conferentie, 1997) en Johannesburg (2002). Duurzaamheid heeft inmiddels ook een weg gevonden in de ruimtelijke planvorming in Nederland. Dit blijkt onder andere uit het Nationaal Milieubeleidsplan 4 uit 2001. Het document heeft als subtitel 'werken aan duurzaamheid' meegekregen en is in meerdere opzichten gericht op duurzaamheid. De Nederlandse regering heeft na de conferentie van Johannesburg in 2002 het actieprogramma voor duurzame ontwikkeling 'Duurzame daadkracht' opgesteld. Hierin staat wat Nederland in internationaal en nationaal verband doet om duurzame ontwikkeling te realiseren. In de Nota Ruimte krijgt duurzaamheid een pragmatische omschrijving mee. De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilig bestaan (Voogd 2009).

1.2 Betekenis

Op de vraag wat duurzaamheid en duurzame ontwikkeling precies betekenen valt geen eenduidig antwoord te formuleren. Beatley, Jepson, Briasoullis en Feitelson et al. erkennen allen de relatie tussen duurzaamheid en ruimtelijke planning en noemen tegelijkertijd de onduidelijkheid die het begrip met zich meebrengt. Beatley (1995a) noemt het nieuwe 'buzzwords' die geïntroduceerd zijn in de ruimtelijke planning als modieuze termen die te pas en te onpas wordt gebruikt door planners zonder dat de betekenis meteen duidelijk is. *"We have a sense that sustainability is a good thing (and that being unsustainable is a bad thing), but will we know it when we see it?"*(Beatley 1995). *"Sustainability has become integrated into the planning profession in one sense: it is clearly*

recognized as something that relates to planning. However, seemingly less clear to the profession is the opportunity that planning has to fill a crucial role in this burgeoning conceptual and operational landscape.” (Jepson 2001). Briassoulis en Feitelson et al. Wijzen achtereenvolgens op de operationalisatie en implementatie van duurzaamheid. “Sustainability is a concept that everyone purports to understand intuitively but somehow finds very difficult to operationalize into concrete terms. “Regardless, no planning or policy document can omit the concept these days, because sustainability or sustainable development is declared as the ultimate planning goal although it is not usually specified what it means exactly and how it is to be achieved.” (Briassoulis 1998, 889). “There is no clear and straightforward description of what sustainable development exactly stands for, let alone how it should be implemented.” (Feitelson et al. 2004). Deze onduidelijkheid is de reden voor Markussen (2003) duurzaamheid op te vatten als een fuzzy concept¹. Gunder (2006) gaat verder in op de vaagheid van het begrip en zegt dat hier juist de ideologische kracht van het begrip in schuil gaat. “Subjects, as participants in society, materialize the symptoms, or artifacts, of their ideological belief sets via their actions and behaviors. In this worldview, sustainability acts as a highly valued identity-shaping concept for its adherents, especially planners, even though when asked, all have great difficulty in concisely and comprehensively attempting to define and operationalize the concept. Yet, it is this very fuzziness that gives sustainability its ideological power.” (Gunder 2006). Zizek en Gunder wijden verder uit over de ideologische en politieke kracht het concept. “At best, we can only guess toward some vague notion that lacks a clear focus. But it is this lack of clarity that allows this concept to be a “real” or “good thing” for all those who embrace it, regardless of the particularity of their individual understandings, dreams, and desires about this sublime object—which makes it profoundly ideological in its very nature.” (Zizek 2002, 58). “Sustainability currently has great ideological power, particularly when used in conjunction with other concepts, for by its mere association; it also embosses these other ideas as good things with which everyone can identify. If sustainability is unquestionably good, then sustainable cities must be good, as must sustainable management, sustainable regeneration, or sustainable development. Who can argue against sustainability and all that is associated with it?” (Gunder 2006). Sustainability has become an important political resource, or tactic, capable of co-option “to legitimate particular policy approaches.” (Haughton et al. 2004). Gunder ziet duurzaamheid ook als veelgebruikt concept onder planologen zonder ze weten wat de betekenis is. “What ensures a discipline’s homogeneity are its specific professional concepts whose meanings are actually a mystery to all its practitioners—no one knows what they really concisely mean, but everyone assumes that all others do. For planning, these especially include the concepts of the public good, social justice, and now, during the past decade or so, sustainability. Planners regularly use these ambiguous terms, often as justification for their professional actions—that is, we must do this if we want a sustainable city or we must do so in the interests of social justice! Yet, what unites planners (and other professions) as a discipline is fundamentally their common or shared lack of knowledge. No one knows, let alone can succinctly or comprehensively and universally define, what a sustainable city, social justice, or the common good, for that matter, actually is!” (Gunder 2003). Feitelson et al. (2004) kaarten het strategisch karakter van het concept en het belang van een communicatief proces om hier inzicht in te krijgen. “For practical reasons communicative action is important since it is necessary that governments deal with

¹ A fuzzy concept is one that posits an entity, phenomenon, or process that possesses two or more alternative meanings and thus cannot be identified or applied reliably by different readers or scholars. In literature framed by fuzzy concepts, researchers may believe they are addressing the same phenomena but may actually be targeting quite different ones (Markussen 2003).

the strategic behavior of actors and their means to influence decision-making processes.” De verschillende manieren waarop duurzaamheid ingezet kan worden in de ruimtelijke planning zegt iets over de aard van het begrip maar ook dat er geen eenduidige uitwerking van bestaat. Om hier toch een beeld van te schetsen wordt hieronder een veelgebruikte uitwerking van duurzaamheid besproken.

1.3 Profit, planet, people

Zonder duidelijk de betekenis te weten wordt duurzame ontwikkeling vaak uitgewerkt aan de hand van drie doelen: *economic efficiency*, *environmental protection* and *social justice*, oftewel de drie p's: profit, planet, people. Kritiek op deze invulling is dat de focus hierbij ligt op de spanning tussen economie en ecologie en de sociale component vaak ver te zoeken is (Marcuse 1998). Briassoulis (1999) geeft als verklaring hiervoor dat *“in many sustainable-development discourses, the marginalized concerns for this third criterion of social equity are inherently political and outside the technorational scientific approach central to and dominant within considerations of market efficiency and environmental protection.”* Davoudi en Gunder spreken ook van een spanning op tussen economie en ecologie, waar volgens hen de focus vooral ligt op de economie. *“The rhetoric of sustainable development, the planning system has remained deeply preoccupied with short-term economic priorities against the interests of long term environmental concerns.”* (Davoudi 2001). *“Just as the discourse of sustainable development largely has gained hegemonic domination of the wider sustainability discourse for government lead agency in the interests of competitive globalization and economic growth, the economic imperative embedded within sustainable development also has hegemonic primacy. The other dimensions constituting the sustainable development discourse—creativity, social justice, and even the environment—often appear to be deployed in a manner that facilitates this dominant market imperative. Implicit is the assumption that we first must have growth and wealth creation so that we can address these other issues. All of this is predicated within a fantasy or illusion that the global cornucopia is without end* (Gunder 2005).” Ook het strategische aspect van een concept als duurzaamheid in relatie tot economisch gewin blijft door Gunder niet onderbelicht. *“Under sustainable development, the arguments of ecological sustainability often are subsumed as mere justifications or legitimizations for policies that are largely market oriented. Here, sustainability’s underlying message that we must change our consumptive behaviors to be consistent with the carrying capacities of the planet largely is overlooked, if not outright negated.”* (Gunder 2005).

Uit de bovenstaande inventarisatie blijkt dat er geen eenduidige betekenis van duurzaamheid en duurzame ontwikkeling bestaat en een duidelijk uitwerkingskader ontbreekt. De herkomst ligt op het gebied van ‘wereldverbetering’ maar zoals de diverse auteurs al aangeven kan duurzaamheid ook op verschillende manieren betekenis krijgen en gebruikt worden. De manier waarop het concept duurzaamheid binnen ruimtelijke planvorming betekenis krijgt zal als vertrekpunt van dit onderzoek dienen. Hoe duurzaamheid betekenis krijgt in de beleidspraktijk hangt af van de specifieke context (instituties, fysieke omstandigheden, sociaal culturele factoren) en interactieprocessen (Padt et al. 2008). Algemene duurzaamheidsprincipes worden regionaal en lokaal uitgewerkt (Friedman 1993, Beatley 1995b). Binnen dit onderzoek zal gekeken worden naar de manier waarop duurzaamheid betekenis krijgt in gemeentelijke structuurvisies.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Om de betekenisgeving van duurzaamheid binnen gemeentelijke structuurvisies te onderzoeken zal het besluitvormingsproces en de doorwerking van duurzaamheid in de te onderzoeken structuurvisies als onderzoeksobject dienen. Om de besluitvorming en doorwerking te analyseren wordt gekeken naar het interactieproces tussen verschillende actoren en wat de uiteindelijke invulling van duurzaamheid is geworden. De besluitvorming vindt plaats binnen een institutionele context die wordt benaderd als een beleidsarrangement. Het beleidsarrangement wordt verder uitgewerkt in het theoretisch kader. De politiek-maatschappelijke context is van invloed op het beleidsarrangement omdat deze het kader vormen waarbinnen gemeenten moeten werken of invloed hebben op de werkwijze van de gemeente. Het beleidsarrangement leidt uiteindelijk tot een gemeentelijk besluit in de vorm van een structuurvisie waarin duurzaamheid al dan niet een plaats krijgt.

2.1 Structuurvisie

2.1.1 Wettelijk kader

Met de komst van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, en de daarin opgenomen verplichtstelling van de structuurvisie als planinstrument voor Rijk, provincies en gemeenten wil de rijksoverheid een nieuwe impuls te geven aan de Nederlandse planningstraditie. De basisuitgangspunten daarbij zijn:

- De juiste verantwoordelijkheid op het juiste niveau. Gemeenten doen wat op hun niveau thuishoort. provincies en Rijk komen in actie wanneer provinciale of nationale belangen in het geding komen;
- Minder regels. Ingezet wordt op minder regels en eenvoudige korter procedures voor een vermindering van de administratieve en bestuurlijke lasten;
- Uitvoeringsgericht. Meer aandacht voor de uitvoering van beleid.

Het is de bedoeling van de wetgever om Rijk, provincies en gemeenten aan te zetten tot het neerleggen van strategisch ruimtelijk beleid binnen daarvoor bestemde beleidsdocumenten, structuurvisies (van Vliet 2010). De wettekst die hoort bij de gemeentelijke structuurvisie luidt als volgt:

Artikel 2.1

1. *De gemeenteraad stelt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan een structuurvisie vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid. De structuurvisie gaat eveneens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
2. *De gemeenteraad kan voor aspecten van het gemeentelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van die aspecten. De structuurvisie gaat tevens in op de wijze waarop de raad zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken.*
3. *De gemeenteraad kan in samenwerking met de raden van aangrenzende gemeenten voor een gebied behorende tot het grondgebied van de betrokken gemeenten een structuurvisie vaststellen. (VROM 2008)*

De structuurvisie is niet meer en niet minder dan een strategisch beleidsdocument met een uitvoeringspakket, waarin de overheid haar beleid vastlegt en inzicht biedt in de wijze waarop zij

haar voornemens denkt te realiseren. De structuurvisie is alleen bindend voor de gemeente zelf en niet voor burgers. Er moet echter wel rekening gehouden worden met structuurvisies op andere niveaus en juridisch bindende besluiten die opgelegd kunnen worden door het Rijk (AmvB) een provinciale verordening, een aanwijzing of een inpassingsplan. Bestuurlijk overleg en bestuurlijke afstemming tijdens de totstandkoming van structuurvisies biedt waarborgen voor consistentie van overheidsbeleid op alle relevante niveaus en kan conflicten in een later stadium voorkomen (van Doorn et al. 2008).

2.2 Beleidsarrangementbenadering

De beleidsarrangementbenadering wordt gebruikt bij conceptualiseren van de institutionele context waarbinnen lokale en regionale besluitvormingsprocessen plaatsvinden. Een beleidsarrangement wordt door Leroy et al. (2001) gedefinieerd als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsdomein. In het geval van dit onderzoek de gemeentelijke structuurvisie. Een beleidsarrangement kan worden beschreven aan de hand van vier dimensies: actoren en hun coalities, discoursen, hulpbronnen en spelregels. Betrokken actoren, structurerende regels, hulpbronnen en discoursen zijn ook vaak afkomstig van andere beleidsniveaus (Padt et al. 2008).

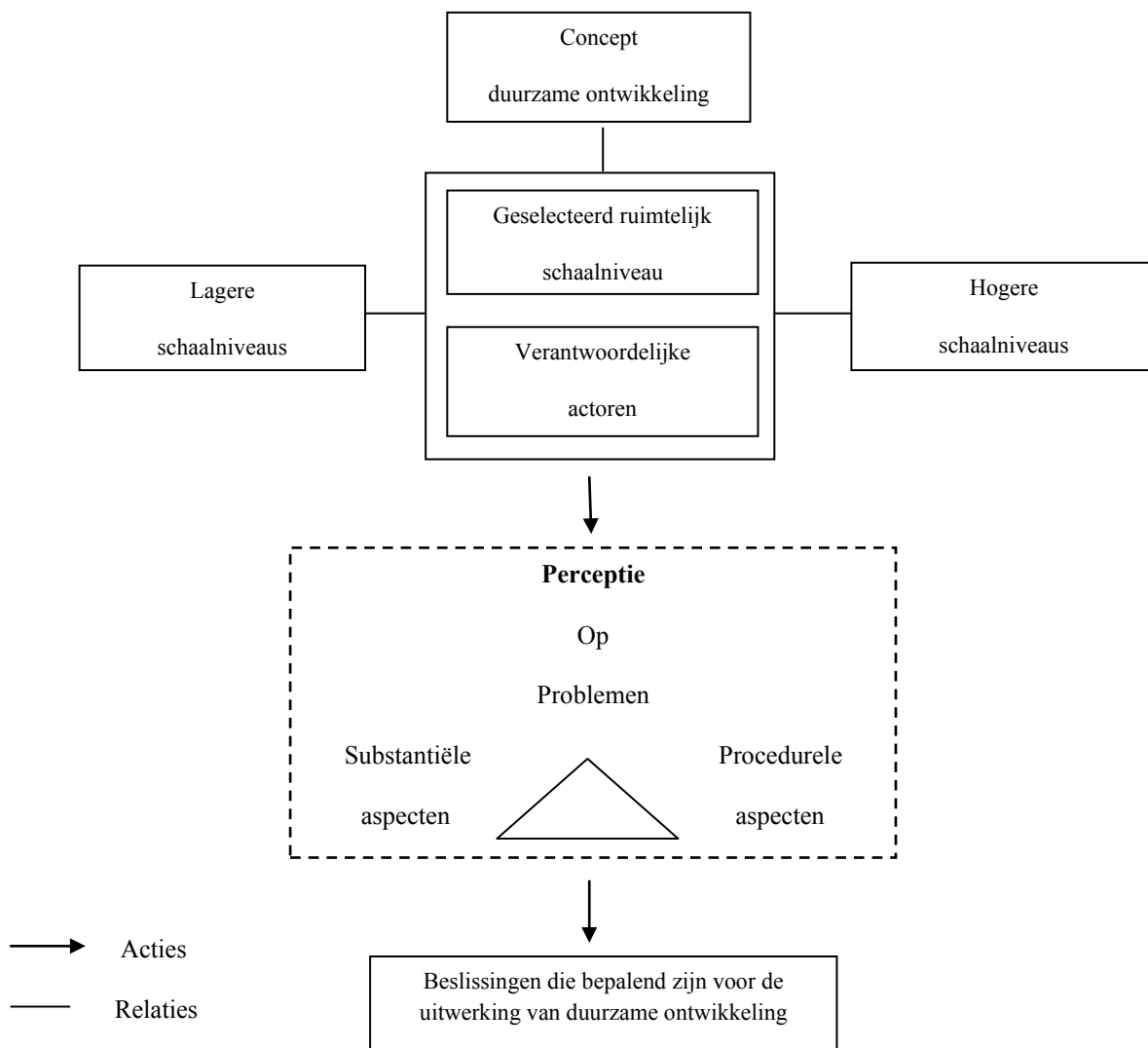
2.2.1 Actoren en coalities

De bij het beleidsdomein betrokken publieke en private actoren, al dan niet in coalities, vallen binnen de eerste dimensie. Als twee of meer actoren samenwerken in een besluitvormingsproces op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen is er sprake van een discourscoalitie. Een discourscoalitie is een groep actoren bij wie consensus bestaat over veronderstellingen achter het beleid. De groep wordt bijeengehouden door een gemeenschappelijke taal, die zich uit in een specifiek beleidsvocabulaire (Hajer 1989).

2.2.2 Discours en schaalniveau

De tweede dimensie gaat in op de opvattingen en ideeën van de actoren afzonderlijk met betrekking tot beleidsproblemen, oplossingen, aanpak en door wie. Zoals uit de eerste dimensie al naar voren is gekomen kunnen binnen een beleidsarrangement verschillende discoursen worden gedeeld in de vorm van een dominant discours maar ze kunnen ook met elkaar concurreren. Hajer (1995, p.44) geeft de volgende definitie van een discours: *“an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices.”* Of zoals Leroy et al. (2001) in relatie tot deze dimensie zeggen: de vigerende beleidsdiscoursen en programma's waarbij het begrip discours verwijst naar de opvatting en verhalen van de betrokken actoren – in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen, - en het begrip programma naar de specifieke inhoud van beleidsnota's en maatregelen. Over het algemeen kunnen er twee vormen van discours worden onderscheiden: een inhoudelijk en een procesmatig discours (Lieferink, 2006). Het inhoudelijke discours gaat over de inhoud van het beleid bij een beleidsarrangement. In dit analysekader kijken we bij deze inhoud vooral naar de verschillende aspecten van duurzaamheid in structuurvisie (zie § 2.2.5). Het procesmatige discours gaat over de onderliggende sturingsfilosofie, d.w.z. de manier waarop de beleidsvorming en uitvoering van het beleid worden georganiseerd (Padt et al. 2008). Het schaalniveau waarbinnen de actoren zich bevinden is ook belangrijk voor de uitwerking van het concept duurzaamheid. Het schaalniveau waarbinnen het duurzame ontwikkelingsdiscours wordt uitgewerkt bepaald in belangrijke mate de mogelijkheden om invulling te geven aan dit concept. De actoren die verantwoordelijk zijn om richting en inhoud te geven aan duurzame ontwikkeling,

verschillen per schaalniveau. Tijdens de uitwerking spelen de actoren die verbonden zijn aan het schaalniveau waarvoor het concept wordt uitgewerkt een cruciale rol. Zij bepalen binnen de kaders van de aan hen toegewezen verantwoordelijkheden hoe invulling wordt gegeven aan duurzame ontwikkeling. Hierbij dienen ze rekening te houden met eisen die vanuit andere schaalniveaus worden opgelegd. Op het moment dat actoren inhoud proberen te geven aan het concept duurzame ontwikkeling zal duidelijk worden welke milieubewuste maatregelen gegeven de gestelde eisen haalbaar zijn en of er eisen zijn die de implementatie van bepaalde milieumaatregelen belemmeren. De centrale positie van actoren die verbonden zijn aan een bepaald schaalniveau is weergegeven in figuur 2.1. De essentie is dat deze actoren zich een beeld vormen over de manier waarop in hun ogen, inhoud kan worden gegeven aan duurzame ontwikkeling. Vervolgens worden vanuit deze percepties problemen gedefinieerd en beslissingen genomen over zowel substantiële als procedurele aspecten teneinde in een gegeven maatschappelijke context en binnen een nader aan te geven periode een acceptabel resultaat te realiseren (Bus 2001).



Figuur 2.1 Het uitwerken van het concept duurzame ontwikkeling voor een gegeven ruimtelijk schaalniveau wordt in belangrijke mate bepaald door de perceptie van de op dat schaalniveau verantwoordelijke actoren (Bewerkte bron: Bus 2001)

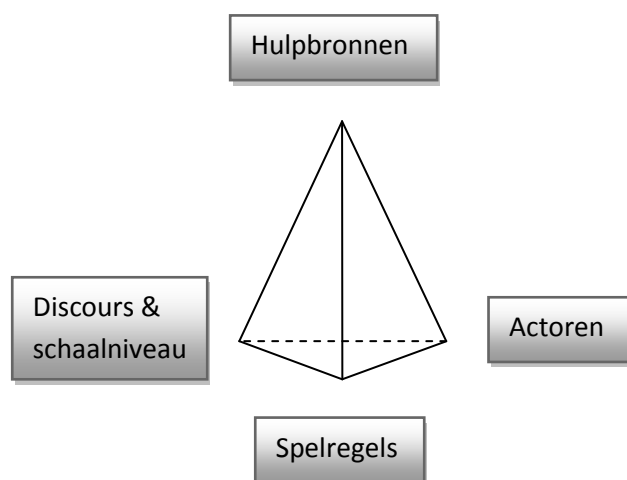
2.2.3 Hulpbronnen

In de derde dimensie staan de hulpbronnen waarover de actoren beschikken centraal. Deze hulpbronnen kunnen worden ingezet in strijd om dominantie over probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Dit kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, menskracht, geld of grondbezit. De verdeling van hulpbronnen bepaalt de machtsverhoudingen binnen een beleidsarrangement (Padt et al. 2008).

2.2.4 Spelregels

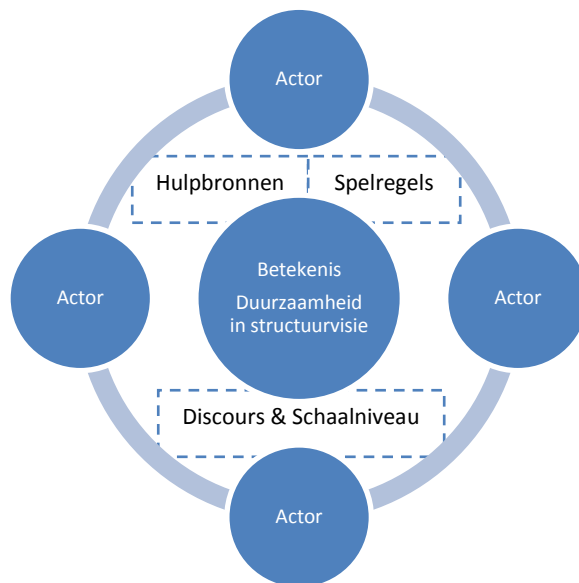
De laatste dimensie van het beleidsarrangement gaat over de vigerende spelregels, zowel in termen van feitelijke regels voor (politieke) interactie als in termen van formele procedures voor beleidsvoering en besluitvorming (Leroy et al. 2001). Klijn (2006) heeft het naast formele regels ook over informele spelregels zoals het lobbyen voor eigen ideeën. De formele en informele spelregels bepalen onder meer wie mee mag praten en beslissen, hoe beleid gemaakt en uitgevoerd wordt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Vooral informele regels hebben vaak een niet te onderschatten invloed.

Deze vier dimensies van een beleidsarrangement zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat betekent ook dat verandering op één van de dimensies hoe dan ook verandering op andere dimensies induceert. Die samenhang is gesymboliseerd in de tetraëder, waarvan iedere hoek telkens één van de dimensies voorstelt (Leroy et al. 2001).



Figuur 2.2 De tetraëder als symbool voor de samenhang tussen de dimensies van een beleidsarrangement (Bewerkte bron: Leroy et al. 2001).

2.3 Conceptueel Model



Figuur 2.3 Conceptueel model: Actoren in de beleidsarena. Ieder oefent met eigen discours en schaalniveau, hulpbronnen en spelregels invloed uit op de betekenis van duurzaamheid in de structuurvisie.

De invloed van het beleidsarrangement op de betekenis van duurzaamheid in de structuurvisie wordt in het bovenstaande conceptueel model weergegeven. In dit conceptueel model (zie fig. 2.3), wordt relatie weergegeven tussen de beleidsarena, met de dimensies van de tetraëder (zie fig. 2.2), en het duurzaamheid in de structuurvisie. De diverse actoren die betrokken zijn bij het planvormingsproces staan in verband met het centrale idee en kunnen ook nog in verband staan met elkaar. Iedere actor heeft een eigen discours of deelt deze met andere actoren en maakt gebruik van hulpbronnen of spelregels. Iedere actor in de beleidsarena kan zijn eigen idealen nastreven door strategisch te handelen en oefent hiermee invloed uit op het begrip duurzaamheid en hoe dit een plaats krijgt in de structuurvisie. Al dan niet gedeelde discourses, hulpbronnen en spelregels zijn allemaal van invloed op de actoren die betrokken zijn bij het proces zoals blijkt uit de tetraëder van Leroy et al. Aan de hand van dit model en onderstaande probleem en vraagstelling zal het beleidsarrangement per onderzochte structuurvisie worden gereconstrueerd.

Hoofdvraag:

Hoe krijgt duurzaamheid betekenis in de structuurvisies van Nieuw stroomland (Leeuwarden, Menaldumadiel en Littenseradiel), Elburg, Hoogezand-Sappemeer en Groningen?

Deelvragen:

- Hoe ziet het beleidsarrangement er m.b.t. de structuurvisie uit en hoe heeft deze invloed op de doorwerking van duurzaamheid op gemeentelijk schaalniveau?
- Hoe krijgt duurzaamheid inhoudelijk invulling in de verschillende structuurvisies?

2.4 Methode

2.4.1 Dataverzameling

De in de hoofdvraag genoemde structuurvisies zijn door middel van een beleidsarrangementbenadering geanalyseerd. Hierbij zijn interviews als primaire data verzamelmethode gebruikt. Deze interviews vormen de leidraad bij de uitwerking van de structuurvisies. Daarnaast zijn relevante beleidsdocumenten worden geanalyseerd en wordt er doormiddel van een klein literatuuronderzoek een basis gelegd voor verdere uitwerking van het onderzoek.

2.4.2 Verantwoording

Keuze structuurvisies

Er is in dit onderzoek gekozen voor de structuurvisies van Nieuw Stroomland (Gemeenten: Leeuwarden, Menaldumadiel en Littenseradiel), Gemeente Elburg, Gemeente Hoogezand-Sappemeer en de Gemeente Groningen te onderzoeken. Om een goed beeld te krijgen van de beleidsarrangementen is er gekozen voor gemeenten die verschillen in schaalniveau en ruimtelijke structuur. De Gemeente Groningen als grote stadsgemeente. Elburg als gemeente met een open landelijk karakter met daarin een aantal kleinere kernen. De Gemeente Hoogezand-Sappemeer met een middelgrote stad en daarnaast nog open deel zonder veel bebouwing. En de intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland waar de belangen van de stadsgemeente Leeuwarden samenkomen met plattelandsgemeenten Menaldumadiel en Littenseradiel. Daarnaast is de vaststelling van de structuurvisie een vereiste geweest. Dit is van belang om een juiste afspiegeling te krijgen van de institutionele context voor het beleidsarrangement.

Keuze interviews

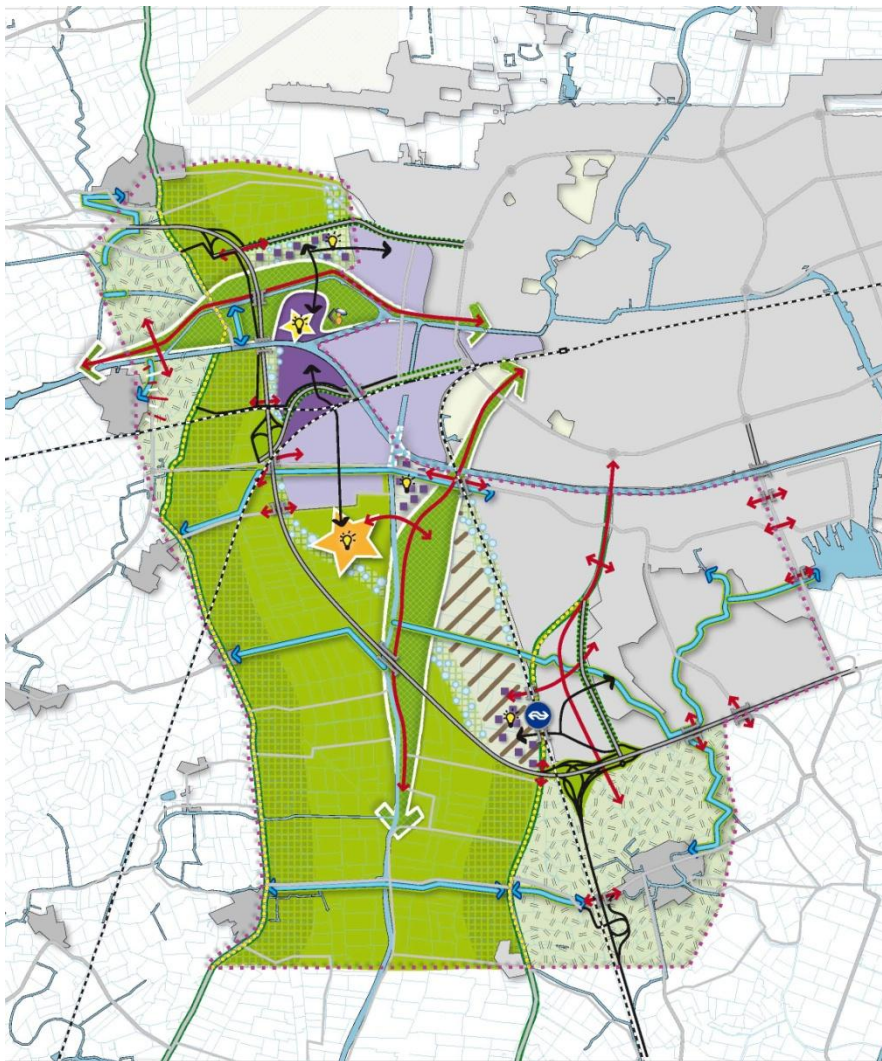
De keuze voor de geïnterviewden is gemaakt op basis van betrokkenheid bij de structuurvisie. Om de deelvragen zo goed mogelijk te kunnen beantwoorden is er bij iedere visie de keuze gemaakt een persoon te interviewen die te maken heeft gehad met het proces en iemand die bij de inhoud betrokken is geweest. Deze personen staan of stonden dicht bij de visie en kunnen daarom een waardevolle bijdrage leveren aan de uitwerking van dit onderzoek. Deze betrokkenheid kan echter ook nadelige gevolgen hebben gehad. Vragen kunnen relatief positief zijn beantwoord om de werkelijke situatie te verbloemen. Toch zijn de interviews van evident belang geweest voor een heldere analyse van de structuurvisies.

Hoofdstuk 3: Structuurvisies

3.1 Intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland

3.1.1 Achtergrond

De intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland is opgesteld voor het gebied aan de zuid- en zuidwestkant van Leeuwarden (zie figuur 3.1) en is vastgesteld op 17 februari 2011. Al in 2004 heeft de commissie Bakker, in opdracht van het toenmalige ministerie van VROM, het advies bij de gemeente Leeuwarden neergelegd om vooral vooruit te kijken bij huidige en toekomstige projecten en deze in een groter verband te zien. Dit advies heeft de gemeente ter hand genomen door met Nieuw Stroomland aan te willen sluiten bij het naastgelegen plangebied De Zuidlanden², waar de eerste paal op dat moment al was geslagen.



Figuur 3.1 Visiekaart Nieuw Stroomland. Nieuw Stroomland wordt hier met groen aangegeven. De lamp + ster geven de locatie van de duurzame initiatieven het energiepark (paars) en de landbouwcampus (oranje) aan. Rode pijlen zijn verkeersverbindingen tussen stad en platteland en er lopen een aantal robuuste groene aders tussen stad en platteland.

² De Zuidlanden is een gebied ten zuiden van Leeuwarden, dat grenst aan Nieuw Stroomland. Het is de bedoeling dat hier in een periode van 20 jaar hier 6500 woningen gerealiseerd gaan worden.

Daarnaast stonden er voor de komende decennia nog veel meer projecten in het gebied op stapel. Een van deze projecten is de Haak om Leeuwarden³. De ontwikkeling van deze en andere projecten heeft consequenties voor het hele gebied en vooral de dorpen in de omgeving. In de visie staat dat het gebied zich nu kenmerkt door een scherpe overgang tussen stad en platteland. Met zorgvuldige keuzes bij de ontwikkelingen kan deze overgang beter worden vormgegeven. Om dit transitieproces te stroomlijnen, aantasting van het landschap te voorkomen en tegelijkertijd een versterking van de ruimtelijke kwaliteit te realiseren is samenwerking tussen de betrokken gemeenten van groot belang (HKBS 2011). Met de komst van de Haak ondergaat het landschap een dusdanige metamorfose dat de gemeenten niet nog meer landschappelijke kwaliteiten te willen inleveren. Daarnaast was er in het gebied geen druk vanuit woningbouw, kantoren of andere programma's. Een reden voor de gemeente om, passend bij de lange termijn doelstellingen (Full Sustainable City), duurzaamheid samen met andere partijen in het gebied op te pakken (Interview gemeente Leeuwarden).

Hoofdlijnennotitie

De colleges van Burgemeester en Wethouders van de drie betrokken gemeenten (Leeuwarden, Menameradiel en Littenseradiel), onder regie van de provincie Fryslân, hebben in 2008 de hoofdlijnennotitie Nieuw Stroomland vastgesteld. Met deze notitie werd richting gegeven aan de manier waarop ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid bij nieuwe economische ontwikkelingen in het gebied invulling krijgen. Duurzaamheid kenmerkt zich door op een volwaardige manier de sociale, economische en ecologische aspecten erbij te betrekken: bijvoorbeeld door het versterken van het innovatieve en creatieve vermogen van bedrijven, organisaties en mensen, of door het bevorderen van samenwerking tussen kennisinstellingen en het bedrijfsleven (Hoofdlijnennotitie 2008). In de hoofdlijnennotitie wordt dit uitgewerkt in met het concept 'De keten van duurzaamheid'. Dit concept is opgebouwd uit vier schakels: Kennis, Experiment, Productie en Consumptie. Deze keten van duurzaamheid moet er voor zorgen dat economische ontwikkeling met respect voor het bestaande landschap en het overige milieu mogelijk wordt gemaakt. In het vervolgproces worden marktpartijen en bewoners, vertegenwoordigd in 'de vrienden van Nieuw Stroomland'⁴, de mogelijkheid gegeven een inbreng in de structuurvisie te hebben door initiatieven en ideeën voor een duurzame invulling van het gebied aan te geven. In navolging van deze hoofdlijnennotitie is de intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland opgesteld.

3.1.2 Duurzaamheidopgave in de structuurvisie

Bij de realisatie van nieuwe initiatieven in het gebied zal aandacht worden besteed aan behoud en versterking van de landschappelijke kwaliteiten en aan duurzaamheid. Dit sluit aan bij de ambitie van de gemeente Leeuwarden om in 2020 een Full Sustainable city te zijn en de andere gemeenten die ook willen werken aan het verduurzamen van de omgeving. Deze ambities zijn terug te vinden in de doelen van de structuurvisie en worden in de duurzaamheidsopgave van de structuurvisie verder uitgewerkt aan de hand van de thema's 'groene energie' en 'watertechnologie'. Groene energie wordt opgewekt uit duurzame energiebronnen, zoals aardwarmte, windenergie, biomassa of zonne-energie. Om energieneutraliteit na te kunnen streven zullen deze initiatieven zich op grote schaal

³ De Haak om Leeuwarden is een omstreden project dat na tal van jaren procederen toch doorgang heeft gevonden. Er is veel protest geweest bij de aanleg van de weg omdat deze dwars door weidevogelgebieden en het historische stroomgebied van de toenmalige Middelsee loopt.

⁴ Met de vrienden van Nieuw Stroomland is op wijk- en dorpsbijeenkomsten algemene informatie gegeven en kon men zich aanmelden voor keukentafelgesprekken. In deze gesprekken kon een ieder ideeën inbrengen die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling, landschappelijke inpassing, recreatie enz.

moeten gaan ontwikkelen. Dit kan binnen het plangebied mits ze aansluiten bij de ruimtelijke kwaliteiten van het gebied. Mestvergisters zijn gezien het karakter van het gebied passende energieopwekkers. Met energieketens (warmtenet, biogasleiding) tussen stedelijke functies, gebruik van minder milieubelastende alternatieve brandstoffen en het stimuleren van burgers en bedrijven om duurzame maatregelen toe te passen willen de gemeenten op een integrale manier een energieneutraal gebied creëren. Naast groene energie wordt watertechnologie in de structuurvisie als belangrijk onderdeel gezien om duurzaamheidsambities te realiseren. Er moet experimenteeruimte voor het toepassen van nieuwe watertechnologieën worden geboden. Met de aanleg van nieuwe woonwijken, bedrijventerreinen en een dairy campus zien de gemeenten kansen voor het ontwikkelen en toepassen van duurzame watertechnologie. Op lokale schaal kan de landbouw bijdragen aan de energievoorziening van de stad en draagt de stad bij aan de nutriëntenvoorziening van de landbouw. Het maken van nieuwe combinaties tussen water, afval, energie en landbouw wordt gezien als een interessante uitdaging (HKBS 2011). Naast de thema's groene energie en watertechnologie worden in de structuurvisie nog een aantal andere duurzame activiteiten aangehaald zoals duurzaam materiaalgebruik, het sluiten van kringlopen op lokale of regionale schaal en het bevorderen van het leefmilieu van flora en fauna. Duurzame verlichting en groene daken zijn door 'de vrienden van Nieuw Stroomland' aangegeven als invulling van duurzaamheidsgedachte die zij graag zien. Cruciaal voor de ontwikkeling van een 'Full Sustainable City' en een duurzaam platteland zijn de experimenteergebieden. Hier kunnen laboratoriumontwikkelingen op grotere schaal toe worden gepast. Deze experimenteergebieden versterken het innovatieve en creatieve vermogen van bedrijven en organisaties en bevorderen ook de samenwerking tussen kennisinstellingen en bedrijfsleven (HKBS 2011). *"Er is animo voor proefgebieden voor bedrijven om te experimenteren op het gebied van duurzaamheid. Het van Hall Instituut wil met een proefopstelling windmolens testen en is daarnaast ook van plan andere initiatieven van de grond te krijgen. Je moet ruimte bieden aan mensen die wat willen dus je moet minder streng zijn met allerlei regeltjes. Dit moet dan gaan gebeuren met behulp van de crisis en herstelwet waardoor bedrijven ruimte krijgen om soepeler om te gaan met milieuregels en ruimtelijke regels om zo die initiatieven van de grond te krijgen. Op deze manier kan er ruimte worden geven aan bijvoorbeeld proefopstellingen en kleine windmolens voor onderzoek, echter niet voor energieopwekking."*, aldus Stein van de provincie Fryslân, verantwoordelijk voor het verloop van het proces. Initiatieven die op de korte termijn optimale ruimtelijke condities geboden moeten worden zijn: het energiepark⁵ en de dairy Campus⁶. *"Als we kijken naar de dairy campus is het voor partijen die hier naartoe komen handig om te weten wat er allemaal in het gebied gebeurd. Door de hoofdlijnennotitie en de structuurvisie geef je ook richting aan dat soort initiatieven. (Interview provincie Fryslân)." Daarnaast zijn er een aantal andere initiatieven meegenomen in de structuurvisie⁷, deze worden echter (nog) niet op korte termijn gerealiseerd. Voor de overige invulling van bedrijventerreinen gezocht naar bedrijven met een hoog duurzaamheidsprofiel.*

⁵ Het energiepark is gelegen op het eiland Ritsumasyl ten oosten van de toekomstige N31 (de Haak). Het duurzaamheidsconcept van het park is vooral gericht op energieopwekking, duurzame bedrijvigheid inclusief duurzame productie asfalt, waterbeheer en reststromen, maar ook op recreatie, kennis en innovatie (HKBS 2008)

⁶ De Dairy Campus wordt gerealiseerd op de locatie van melkveebedrijf Nij Bosma Zathe. De campus is een (landelijk) centrum voor onderwijs en onderzoek voor de melkveehouderij.

⁷ Zie bijlage 2 voor een overzicht van deze initiatieven.

Duurzaamheidsambities

De structuurvisie wordt verder uitgewerkt aan de hand van deelgebieden binnen het plangebied en gaat hierbij ook in op het benutten van kansen op lokaal niveau. Ieder deelgebied heeft een eigen ontwikkelingsrichting waar duurzaamheidsambities, voortkomend uit de duurzaamheidsopgave en keten van duurzaamheid. Bij agrarisch en cultureel georiënteerde deelgebieden gaat het om productie van duurzame energie, bijvoorbeeld uit zon en biovergisting op een schaal die past bij de agrarische bedrijfsactiviteiten, aansluiting op de biogasringleiding, het stimuleren van fietsverbindingen en woonvormen die aansluiten bij de Keten van Duurzaamheid. Bij het overgangsgebied (energiepark) zijn de productie van duurzame energie op industriële schaal, vestiging van bedrijven die duurzaam omgaan met energie en water, mogelijkheid tot experimenteren met duurzame innovaties en duurzaam ontwerp en beheer de duurzaamheidsambities. De dairy campus als deelgebied moet energieneutraal kunnen opereren door biovergisting en 'Koude Warmte Opslag'. Waterberging moet in dit gebied een rol spelen door brede sloten te realiseren en dit te combineren met andere functies (recreatie, natuur, landschap, infra). Hier moeten experimenteergebieden leiden tot innovatie op het gebied van veehouderij met experimenten op het gebied van biovergisting, sensortechnologie etc. En het is de bedoeling dat de dairy campus wordt aangesloten op de biogasringleiding. Het deelgebied stedelijke ontwikkeling krijgt dezelfde invulling van duurzaamheidsambities mee als het overgangsgebied (energiepark).

3.1.3 Duurzaamheidsaspecten

Wat hierboven als duurzaamheid en duurzaamheidsambities in de structuurvisie staat omschreven wordt door alle actoren gedeeld als het gaat om de initiatieven 'energiepark' en 'dairy campus'. De geïnterviewden Kromhout (gemeente Leeuwarden), Dijkstra (gemeente Menaldumadeel) en Stein (provincie Fryslân) die betrokken zijn geweest bij de inhoud, wijzen op deze initiatieven als invulling van de duurzaamheidsgedachte van de structuurvisie. Het energiepark zorgde bij nadere invulling voor de meeste onenigheid. *"Het energiepark is een initiatief waar veel over te doen is geweest. Het is bij uitstek een invulling van de keten van duurzaamheid, maar minder van ruimtelijke kwaliteit. In de discussie over het energiepark is de gemeente Leeuwarden vooral een voorvechter van dit initiatief geweest. De provincie Fryslân is hierin uiteindelijk ook meegegaan. De grootste oppositie kwam vanuit de gemeente Menaldumadiel. Ook de werkgroep schenkenschans, bestaande uit vertegenwoordigers van dorpsbelangen en wijkpanels, heeft geageerd tegen het energiepark en dan in het bijzonder de asfaltfabriek."* (Interview gemeente Leeuwarden) Hier komt het verschil in perceptie op duurzaamheid tussen de gemeente Leeuwarden en de gemeente Menaldumadiel naar voren. Leeuwarden meer gericht op de economische invulling van duurzaamheid in het gebied en Menaldumadiel gericht op de locatie en landschappelijke inpassing. *"Vanuit de gemeente Menaldumadiel is duurzaamheid het openhouden van de ruimte en dan vooral voor de agrariër en de recreant. Dus je zit wat dat betreft wel in een spagaat met de gemeente Leeuwarden omdat die zich wil ontwikkelen en de provincie wil voor werkgelegenheid zorgen."* (Interview gemeente Menaldumadiel). Iets waar de aanleg van het energiepark niet aan voldeed volgens de gemeente Menaldumadiel. *"Niet zozeer het energiepark was het probleem maar meer het bebouwen van het eiland bij Ritsumazijl. En dat is wel een hele strijd geweest. Dus de invulling van het energiepark op zich maar wel de locatie ervan."* (Interview gemeente Menaldumadiel). Ook de provincie Fryslân wijst op het verschil in visie met betrekking tot de invulling van het energiepark en de locatie. *"Het energiepark is een concept waar duurzaamheid een rol speelt maar waar het begrip asfaltfabriek allerlei weerstanden ging oproepen. Niet alleen qua uitstoot, maar het ging erom dat men eerst dacht*

dat het gebied in plannen voor de haak om Leeuwarden was aangewezen voor een recreatief natuur gebied en bewoners wilden dat graag zo houden. Echter het gebied was in handen van de Grontmij en die wilden daar het duurzame energiepark vestigen. Dit ging deels om ruimtelijke kwaliteit, deels om duurzaamheid maar vooral omdat eerst iets was toegezegd maar dat later veranderd werd.” (Interview provincie Fryslân). Bij de invulling van het initiatief dairy campus is er geen onenigheid geweest. Inmiddels zijn de provincie Fryslân, de gemeente Leeuwarden, het Rijk, de Universiteit Wageningen, van Hall Larenstein en het AOC betrokken bij dit project en komt duurzaamheid onder andere naar voren door middel aansluiting op de biogasringleiding waardoor biogas dat op de campus wordt geproduceerd gebruikt kan worden als toevoer richting de Zuidlanden of andere omliggende kernen die aangesloten zijn. “De dairy campus krijgt vorm door clustering proefboerderijen, een onderzoekspoot van de Universiteit Wageningen, biogas krijgt verdere stimulering en er komt nog een opleidingstak van het van Hall Larenstein. Kortom dit initiatief krijgt nu ook echt betekenis en heeft uitstraling met duurzaamheid in de landbouw. We hopen dat omliggende boerenbedrijven ook hierbij betrokken zijn en een rol gaan spelen bij dat onderzoek. En op nabijgelegen terrein moeten aan landbouw gerelateerde bedrijven komen.” (Interview gemeente Leeuwarden).

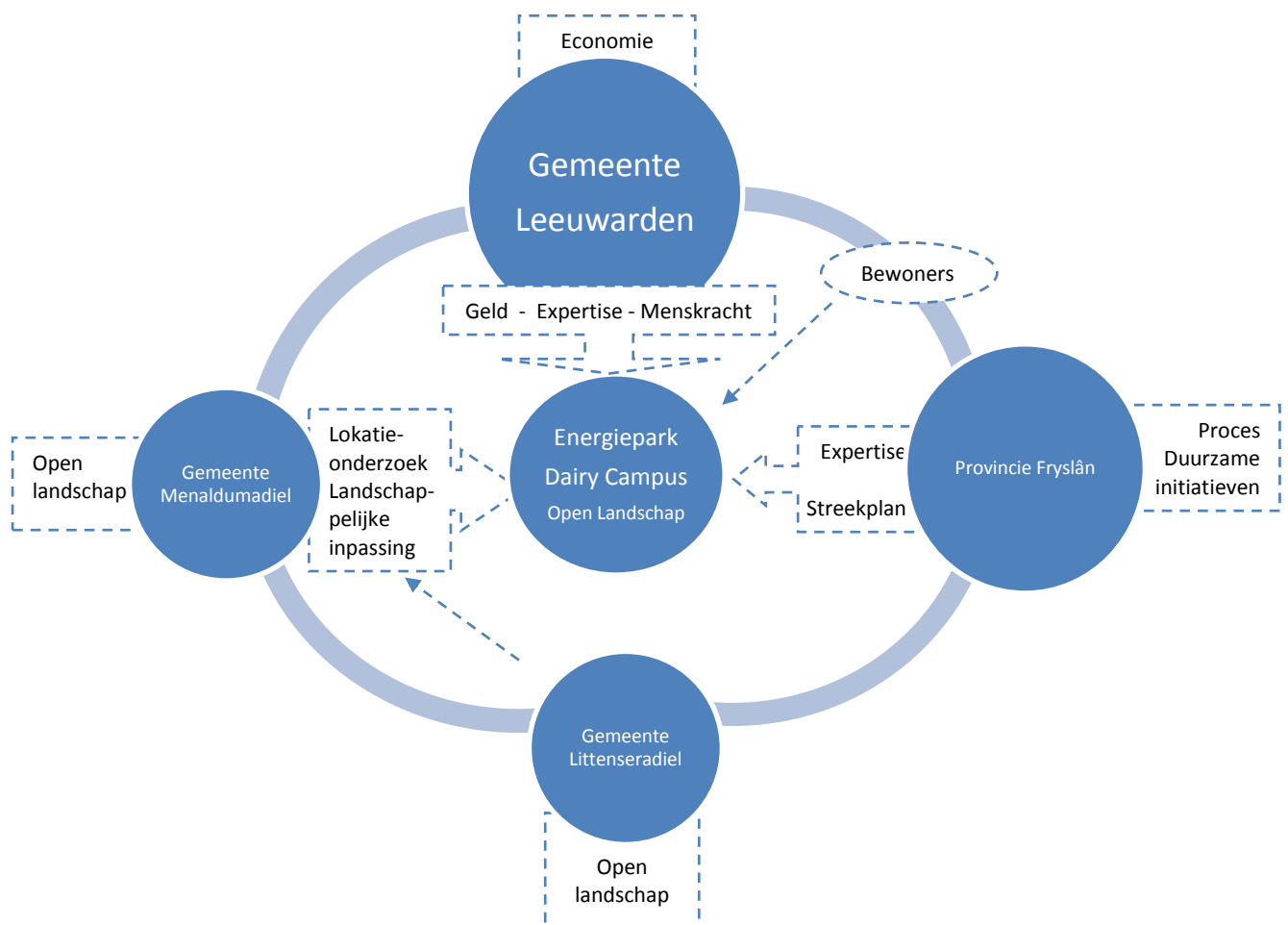
3.1.4 Doorwerking

Om duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit die in de visie wordt nagestreefd door te laten werken is er een duurzaamheidsteam en een kwaliteitsteam in het leven geroepen. *“We zijn nu uitvoeringsgericht aan het kijken hoe we verder invulling gaan geven aan de structuurvisie. Ook gezien tijd en geld, met wie en wanneer. Er zijn inmiddels twee teams in het leven geroepen die initiatieven beoordelen. Het duurzaamheids team kijkt hoe een initiatief past binnen de keten van duurzaamheid. In dit team zitten gemeente, provincie en de lector duurzaamheid van de NHL. Het kwaliteitsteam gaat initiatieven op ruimtelijke kwaliteit beoordelen.” (Interview gemeente Leeuwarden).* De teams zijn nog niet in actie geweest en ook bij het opstellen voor te hanteren criteria voor de beoordeling voor de teams komt de spanning tussen economie en ecologie weer bovendien. *“Er is heel lang gezocht naar criteria daarvoor in allerlei theoretische modellen. Dan heb je vaak de afweging tussen iets dat heel duurzaam en ruimtelijk kwalitatief is maar je moet ook denken aan het economische belang. Het is lastig om de economische factor af te wegen tegen duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit. Over het model is iedereen het wel eens maar pas het nog maar eens toe in de praktijk, het blijft natuurlijk subjectief. Hoe je het ook wendt of keert een dergelijk bedrijventerrein vullen gebeurt door de afdeling economie van de gemeente en die zijn al lang blij als er iemand komt die gaan heus niet zeggen jullie zijn niet duurzaam genoeg. Dat moet daar ook een soort van mentaliteitsverandering zijn. Dan heb je aan de theoretische modellen wel wat maar in de praktijk is dat heel lastig.” (Interview provincie Fryslân).* Ook met het oog dit gebied zal het initiatief dat het economisch het meest oplevert doorgang vinden zoals de asfaltfabriek op het energiepark. *“Als er een initiatief komt en het duurzaamheidsteam geeft groen licht en het ruimtelijke kwaliteitsteam zegt ‘niet doen’, dan komt het bij een bestuursteam en die moet de knoop doorhakken. En die groep zal ook kijken naar het economisch belang. Eigenlijk is het energiepark al een voorbeeld hiervan. Hier wordt de afweging gemaakt tussen duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit maar je hebt er wel een robuust iets met een asfalt menginstallatie maar het brengt wel 2 tot 3 honderd arbeidsplaatsen met zich mee. Dat zijn dingen die tellen heel erg zwaar.” (Interview gemeente Leeuwarden).* Dijkstra (gemeente Menaldumadiel) wijst wat dit betreft op de terugverdien capaciteit van duurzame initiatieven tegenover het idealistische karakter ervan. *“Je kunt*

wel prachtig mooie plannen hebben maar het moet natuurlijk wel betaalbaar blijven. En het moet tussen de oren van de mensen zitten en dat heeft nog een heel proces te gaan. Het gaat vaak om het geld en niet het idealisme. Er moet wel op een of ander manier worden terugverdiend.”

3.1.5 Proces en evaluatie

Vanaf het begin van het proces van visievorming heeft duurzaamheid een prominente plaats ingenomen. Om inzicht te krijgen in de mogelijkheden op het gebied van duurzaamheid en om tot een gedeelde duurzaamheidsvisie te komen, hebben de betrokken actoren in de fase van de hoofdlijnennotitie de hulp ingeroepen van een stedenbouwkundig bureau. In deze fase is in samenwerking met het bureau het gedeelde concept ‘keten van duurzaamheid ontwikkeld’. Kon duurzaamheid in deze fase nog bogen op het ideologische karakter omdat de actoren gemakkelijk waren te binden door een uitwerking op abstract niveau. Met de structuurvisie Nieuw Stroomland werd de invulling al concreter door het energiepark en de dairy campus. Economische ontwikkeling met respect voor het bestaande landschap en het overige milieu, zoals de keten beoogd is voor allerlei interpretaties vatbaar.

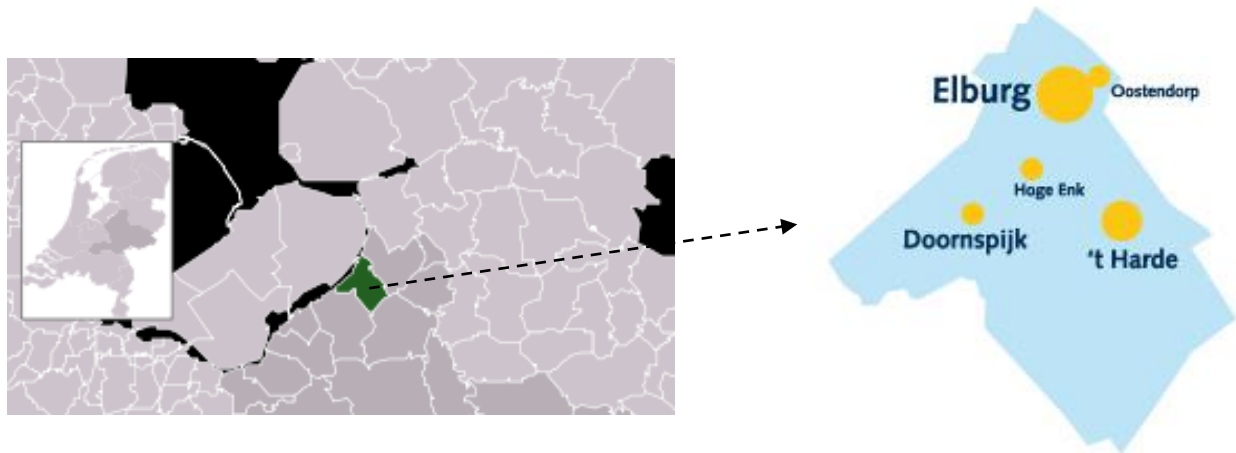


Figuur 3.2 Het beleidsarrangement van de structuurvisie Nieuw Stroomland. De betrokken actoren oefenen invloed uit op duurzaamheid in de structuurvisie. Dit resulteert in de duurzaamheidsaspecten energiepark, dairy campus en open landschap.

In het proces van structuurvisievorming (zie fig. 3.2) begon de schoen toch meer te wringen toen het ging om invulling van duurzaamheid en dan vooral de relatie tussen het economisch discours van de gemeente Leeuwarden en de meer landschappelijke visie van de gemeente Menaldumadiel. Ook bewoners hebben hun rol gehad in het proces. Hun inbreng in de visie blijft echter beperkt tot kleine aanvulling waar de geïnterviewden verder niet naar verwijzen. Het belangrijkste is dat ze zijn gehoord en zo is de kans op gerommel achteraf kleiner geworden. Kromhout van de gemeente Leeuwarden wijst hierbij op het belang van draagvlak. *“Stel dat je los van de visie een bestemmingsplan opstelt voor het energiepark zonder dat je weet van hoe het in de omgeving past. Dan had je minder gemakkelijk kunnen verkopen dat het bij zou gaan dragen aan bijvoorbeeld de Full Sustainable City. Je ziet het dan niet in een groter verband. En dat is nou juist de voornaamste reden geweest voor het opstellen van de visie. En dat je partijen in deze fase bindt en draagvlak krijgt. Nu we dit hebben mag je wat verwachten van de gemeenteraden”*. De gemeente Leeuwarden kijkt dan ook terug op een geslaagd proces. *“Op duurzaamheid kun je in eerste instantie niet tegen zijn totdat het handen en voeten krijgt en dat je merkt wat de consequenties zijn. Met de visie wordt het al wat enger bijvoorbeeld met het energiepark. Je zou op bestemmingsplanniveau kunnen krijgen dat het nog wat enger wordt maar dan ben je binnen je eigen grondgebied bezig als het gaat om het energiepark bijvoorbeeld. Bij het energiepark heeft de gemeente Menaldumadiel wel het recht om er iets van te vinden. Hoe verder je het uitwerkt hoe enger het kan worden. Maar in het geval van de structuurvisie wordt het door iedereen omarmd.”* (Interview gemeente Leeuwarden). De gemeente Menaldumadiel is ook tevreden met de uitwerking van de visie maar blijft toch het open landschap als duurzaam benadrukken. *“Ons uitgangspunt was en is de overgang tussen stad en platteland. Je moet hier proberen de ruimte te benadrukken. En dat hebben wij geprobeerd te benadrukken en soms vinden wij dat de stad nog te dicht op de haak komt maar dat is wel een gegeven. Wij hebben wel altijd de duurzaamheidsambities uit de structuurvisie gesteund. Ons doel is wel geweest de ruimte te behouden en dat is ook wel gelukt.”* (Interview gemeente Menaldumadiel). Om ervoor te zorgen dat de asfaltcentrale dit gekoesterde open landschap niet in gevaar zou brengen heeft de gemeente Menaldumadiel goed gebruik gemaakt van de spelregels. De gemeente is onder beding van een motie, dat een locatieonderzoek verplicht stelt, akkoord gegaan met de structuurvisie. Na vaststelling vindt er nog een locatieonderzoek plaats naar andere vestigingsopties voor het energiepark. Zou dit locatieonderzoek niet plaatsvinden dan had de gemeente de structuurvisie niet ondertekend en zou deze niet kunnen worden vastgesteld. *“Uiteindelijk heeft de gemeente Menaldumadiel wel eieren voor zijn geld gekozen omdat het op een ander grondgebied ligt en als ze teveel dwars gaan liggen loop je het risico dat je de voordelen mist. Er gebeurt veel in het gebied en landschap waar de gemeente Menaldumadiel een hoop aan heeft.”* (Interview provincie Fryslân). De provincie Fryslân kijkt ook tevreden terug op het proces en de uiteindelijke uitkomst. *“Alles kan duurzamer en alles kan nog mooier. Het is maar net wat je er voor over hebt en wat je met partijen kan bereiken. En ik denk dat dit het maximaal haalbare is wat we konden behalen. Je zit ook met bestaande afspraken en bestaande ontwikkelingen. In een nieuwe woonwijk is het toch makkelijke duurzame elementen te implementeren.”* (Interview provincie Fryslân).

3.2 Structuurvisie gemeente Elburg 2030

3.2.1 Achtergrond



Figuur 3.3 De gemeente Elburg maakt onderdeel uit van de provincie Gelderland en bestaat uit de kernen Elburg, Oostendorp, Hoge enk, Doornspijk en 't Harde. De gemeente heeft 22.300 inwoners.

Met de structuurvisie Elburg 2030 geeft de gemeente Elburg haar visie op de gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de gemeente. De ambities krijgen vorm rondom de thema's wonen, economie, mobiliteit, welzijn, groen en water, milieu en duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit en moeten in samenhang met elkaar worden gebracht. Er wordt in de structuurvisie verder geborduurd op de al eerder vastgestelde Toekomstvisie Elburg 2020. In deze toekomstvisie bevat de richting waarin de gemeenschap en het bestuur van de gemeente Elburg zich wil en gaat ontwikkelen. De beleidsuitspraken uit de toekomstvisie zijn nog niet uitgewerkt in concrete ruimtelijke maatregelen. Dit wil de gemeente met deze structuurvisie realiseren. De gemeenteraad heeft dan ook uitgesproken dat de structuurvisie een ruimtelijke vertaling dient te bieden aan het huidige beleid en de huidige ambities, waarbij de vastgestelde toekomstvisie een essentiële basis biedt. (SAB 2011) Daarnaast is de verplichting vanuit nieuwe Wet ruimtelijke ordening reden geweest voor het opstellen van de visie.

3.2.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie

In de structuurvisie van de gemeente Elburg worden milieu en duurzaamheid in één paragraaf genoemd. Duurzaamheid wordt gezien als steeds belangrijker punt bij gebiedsontwikkeling met de opkomst van het Cradle to Cradle⁸ denken en grote klimaatveranderingen als achterliggende ontwikkelingen. De focus van de gemeente ligt op het anticiperen op klimaatveranderingen, het beperken van CO₂ uitstoot, het creëren van een gezonde leefomgeving en het sluiten van kringlopen geïnspireerd op het Cradle to Cradle principe. Door het verbinden van duurzaamheid en klimaatbestendigheid is het mogelijk om een veilige en gezonde leefomgeving te ontwikkelen voor nu en later (SAB 2011). Vervolgens wordt duurzaamheid uitgewerkt aan de hand van energie, duurzame gebiedsontwikkeling en een aantal kleinere maatregelen.

⁸ Cradle to Cradle is een nieuwe kijk op duurzaam ontwerpen. Deze visie gaat verder dan ruimtelijke ontwikkeling zoals uitgelegd in de inleiding. In deze visie op duurzaamheid staat het voorzien in eigen noden centraal waarbij de toekomstige generatie bovendien van meer mogelijkheden voorzien. Het is onder andere van belang dat wordt gekozen voor materialen en een constructiewijze die eenvoudig uit elkaar kunnen worden gehaald en elders opnieuw kunnen worden gebruikt of worden afgebroken tot waardevolle compost (SAB 2011).

3.2.3 Duurzaamheidsaspecten

Van een gedeeld duurzaamheidsdiscours was bij de geïnterviewden Tychon (afdeling Bouw & Milieu) en Van Den Horn (afdeling Ruimtelijke Ordening) weinig sprake. Alleen een uitwerking van duurzaamheidsideeën op regionaal niveau wordt door de geïnterviewden onderschreven. Maar dit wordt ook weer verschillend geïnterpreteerd. Van den Horn, intern projectleider structuurvisie, vindt het aanwijzen van zoekgebieden voor de vestiging van mestvergisters de voornaamste invulling van duurzaamheid uit de structuurvisie. Omdat dit aansluit bij gemaakte regionale afspraken ziet hij hier de meeste kans toe. Tychon, afdeling Bouw & Milieu en verantwoordelijk voor de inbreng op het gebied van duurzaamheid, noemt een gebrek aan ambitie maar ziet wel kansen op regionaal niveau. *“Als je vanaf het begin af aan duidelijke ambities zou hebben zou de structuurvisie je documenten dat je voor bepaalde planonderdelen al een richting hebt. En dat is het probleem van het verhaal, er ontbreekt een hoger ambitieniveau. Dat heb je gewoon nodig om daar heel actief mee aan de slag te gaan. Dus ik denk dat je het in een groter verband moet gaan zoeken. In een groot regioverband kun je makkelijker doelstellingen neerzetten en ambities kan vormen. En ook wat makkelijker die projecten realiseren.”* (Interview Tychon, gemeente Elburg). Het schaalniveau van de gemeente wordt ook door de geïnterviewden aangehaald als mogelijke reden voor beperkte ambities en doorwerking van duurzaamheid. *“Misschien zit daar het verschil tussen grote en kleine gemeenten. Ik denk dat grote gemeenten ook sneller ambities stellen.”* (Interview Tychon, gemeente Elburg). Ook van den Horn beaamt dit door te wijzen op kleinschalige ontwikkelingen in de gemeente. *“De ontwikkelingen zijn te kleinschalig en jaren geleden al ingezet dus de laatste inzichten zijn lastig te implementeren”* (Interview Van Den Horn, Gemeente Elburg).

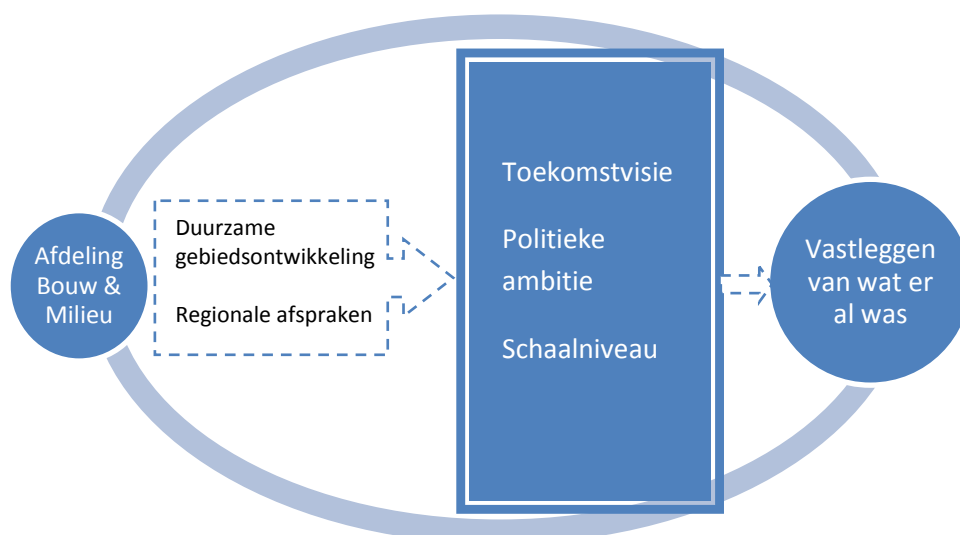
3.2.4 Doorwerking

Het gebrek aan ambitie is een doorwerking van de eerder vastgestelde toekomstvisie waar de structuurvisie op is gebaseerd. Omdat in de toekomstvisie geen ambities op het gebied van duurzaamheid zijn opgenomen wordt het lastig om dat in de structuurvisie wel te doen. Een formele spelregel die in dit geval niet in het voordeel van de doorwerking van duurzaamheid uitvalt. *“In de toekomstvisie wordt ook weinig over duurzaamheid gesproken en er worden geen duidelijke ambities genoemd. Er zijn in de omgeving bijvoorbeeld wel gemeentes die streven naar energieneutraliteit, co2 neutraal of hogere ambities. Dit had ook in de toekomstvisie meegenomen kunnen worden en had in de structuurvisie een verdere uitwerking kunnen krijgen. In de toekomstvisie is dat niet genoemd en dit is meer een product van de raad en daar leeft dat dus niet zo. En dan is het lastig om in de structuurvisie daar een ruimtelijke vertaling aan te geven”.* (Interview Tychon, gemeente Elburg). Van Den Horn maakt in het interview weinig woorden vuil aan duurzaamheid. *“Heel veel zaken lopen al en de gemeente gaat niet meer grootschalig ontwikkelen. Alleen het afbouwen van locaties en inbreiding zullen plaats vinden. De focus ligt binnen de gemeente op de kleinere projecten en heel veel plannen liggen al vast. Dan is het niet meer zo gemakkelijk om duurzaamheidsontwikkelingen vanaf de grond af aan in projecten mee te nemen.”* (Interview Van Den Horn, gemeente Elburg). Dit lijkt een duurzaamheidsparagraaf in de structuurvisie overbodig te maken maar toch staat er een duurzaamheidsparagraaf in de structuurvisie. *“Omdat er vanuit milieu aandacht voor is en waar mogelijk, als er zich kansen voordoen, kan er rekening mee worden gehouden. We moeten wel reëel zijn omdat de plannen voor de komende 10 jaar al vastliggen en worden uitgevoerd. Waar mogelijk wordt qua bouwen met duurzaamheid rekening gehouden en ook op energiegebied dus we proberen het wel zoveel mogelijk in de bestaande uitvoeringsplannen op te nemen maar dat heeft wel zijn beperkingen.”* (Interview Van Den Horn, gemeente Elburg). Van Den Horn benadrukt het doel van de

structuurvisie en de doorwerking op bestemmingsplanniveau maar geeft daarmee ook impliciet aan dat het duurzaamheidsverhaal weinig waarde heeft. *“De structuurvisie fungeert als basis voor bestemmingsplannen. Wat in de structuurvisie staat wordt verder geconcretiseerd in de bestemmingsplannen. Het beleidsstuk bindt de gemeente zelf en is richtinggevend voor verdere beleidsuitwerking.”* Wat Van Den Horn eerder heeft gezegd over het meenemen van duurzaamheid in bestaande uitvoeringsplannen komt hiermee in een wonderlijk daglicht te staan. Duurzaamheid meenemen bij bestaande uitvoeringsplannen staat namelijk niet in de structuurvisie. Wat wel in de structuurvisie staat kan op geen enkele manier hard worden gemaakt. Dit wordt ook onderschreven door Tychon. *“Er zijn geen concrete uitgangspunten in de structuurvisie opgenomen zoals het ontwikkelen van een energie neutrale wijk, en dat is jammer. Dat we vanaf het begin van de planvorming iets van duurzaamheid kunnen meenemen zou mooi geweest zijn. Wanneer je al op het hoogste planniveau begint daarover iets uit te spreken dan maakt het ook het makkelijker om iets te realiseren. Want als plannen al voor ¾ klaar zijn en je wilt nog iets op energiegebied zijn mensen bang dat het heel veel geld gaat kosten. Er zijn wel voorbeelden waarop je op verschillende planniveaus je ambities kunt stellen maar het begint ermee dat je wel ambitie moet hebben en dat is niet het geval in de toekomstvisie. Er is geen streven om iets bereikt te hebben. Misschien vloeit er iets voort uit de korte termijn plannen van het klimaatactieplan en zou er een ambitie op de langere termijn gevormd kunnen worden.”* Hieruit blijkt dat Tychon hoop op doorwerking van duurzaamheidsideeën op andere plannen vestigt dan de structuurvisie.

3.2.5 Proces en Evaluatie

De structuurvisie is tot stand gekomen door een samenwerking tussen de verschillende afdelingen van de gemeente. Deze waren vertegenwoordigd in een werkgroep met daarboven een stuurgroep. In de stuurgroep zaten onder andere de betreffende wethouder en de intern projectleider van de structuurvisie. Daarnaast is het stedenbouwkundig bureau SAB als publieke actor betrokken geweest. Het bureau heeft alleen de informatie verzameld en uitgeschreven en het kaartmateriaal verzorgd. Iedere afdeling heeft zijn eigen aspecten binnen de visie begeleid.



Figuur 3.3 Het beleidsarrangement en proces bij duurzaamheid in de structuurvisie van de gemeente Elburg. De toekomstvisie, politieke ambities en het schaalniveau van de gemeente zorgen ervoor dat duurzaamheid nauwelijks doorwerkt en er in de structuurvisie beleid is vastgesteld wat er al was.

De afdeling Bouw & Milieu was hierbij de verantwoordelijke actor voor de inbreng van ideeën op het gebied van duurzaamheid. Voor wat betreft duurzaamheid is het een eenzijdig proces geweest. *“Nee. Er is weinig discussie geweest over de invulling van duurzaamheid. Ook niet met andere afdelingen. Ik vind het meer het vastleggen van wat er al was.”* (Interview Tychon, gemeente Elburg). Om het duurzaamheidsverhaal meer inhoud te kunnen geven is de expertise van het stedenbouwkundig bureau SAB als hulpbron ingeschakeld om ideeën over duurzaamheid in te brengen. *“We hebben elkaar de vraag gesteld, hoe kunnen we wat meer body geven aan het verhaal duurzaamheid in de structuurvisie? Er lopen bijvoorbeeld pilots op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling dus ik heb het stedenbouwkundig bureau gevraagd om voorbeelden aan te leveren. Maar meer dan van die magere teksten zijn er niet aangeleverd. Ik had van het adviesbureau ook wat meer input verwacht over ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid.”* (Interview Tychon gemeente Elburg). Tot andere hulpbronnen heeft de afdeling Bouw & Milieu zich niet kunnen wenden. De duurzaamheidsparagraaf niet ondersteund door de eerder vastgestelde toekomstvisie en het ontbreken van steun in de raad spreekt ook niet in het voordeel. Informeel overleg met de betreffende wethouder had in deze dan ook weinig zin. *“Er zijn in de omgeving bijvoorbeeld wel gemeentes die streven naar energieneutraliteit, co2 neutraal of hogere ambities. Zo iets had ook in de toekomstvisie meegenomen kunnen worden en had in de structuurvisie een verdere uitwerking kunnen krijgen. In de toekomstvisie is dat niet genoemd en dit is meer een product van de gemeenteraad en daar leeft dat dus niet zo. En dan is het lastig om in de structuurvisie daar een ruimtelijke vertaling aan te geven. Dus ik heb wel wat geprobeerd te sturen richting duurzame gebiedsontwikkeling.”* (Tychon, gemeente Elburg). Wat er in de tekst staat is dan ook mooi opgeschreven door stedenbouwkundig bureau SAB maar of er iets concreet gaat worden van het ‘Cradle to Cradle’ denken en het verbinden van duurzaamheid en klimaatbestendigheid in de gemeente Elburg is niet realistisch. *“Wij hebben geprobeerd meer inhoud te geven aan het duurzaamheidsverhaal en wat te sturen voor het adviesbureau dat het plan heeft opgesteld. Zelf zijn wij niet zo tevreden over hoe het verhaal in de structuurvisie uit de verf is gekomen.”* (Interview Tychon, gemeente Elburg). Er zijn dan ook geen elementen uit de duurzaamheidsparagraaf waarvan gezegd kan worden dat het door gaat werken op bestemmingsplanniveau. De gebrekkige doorwerking van duurzaamheid is mede te wijten aan een eenzijdig en intern proces. Betrokken actoren waren van het begin af aan gebonden aan de toekomstvisie waar duidelijke ambitie op het gebied van duurzaamheid ontbrak. *“Wij hadden gehoopt dat er in de structuurvisie wat meer duurzaamheidsambities zouden worden opgenomen omdat we die nu niet hebben vastliggen. En in de toekomstvisie wordt ook weinig over duurzaamheid gesproken en er worden geen duidelijke ambities in genoemd.”* (Interview Tychon gemeente Elburg). Hierbij moet gezegd worden dat er ook geen noemenswaardige pogingen door de afdeling Bouw & Milieu ondernomen om de duurzaamheidsparagraaf meer inhoud te geven. Er is alleen een beroep gedaan op het stedenbouwkundig bureau. Het schaalniveau van de gemeente werkt in dit geval ook niet mee in het voorzien van hulpbronnen om voor de afdeling Bouw & Milieu hun visie op duurzaamheid in ieder geval met andere actoren te kunnen delen.

3.3 Structuurvisie ‘Boegbeelden komen tot leven’, Gemeente Hoogezand – Sappemeer

3.3.1 Achtergrond



Figuur 3.4 Ligging van de gemeente Hoogezand-Sappemeer.

De structuurvisie ‘Boegbeelden komen tot leven’ is vastgesteld in 2009 en er zijn vier redenen geweest voor de gemeente Hoogezand-Sappemeer (vanaf hier gemeente H-S) om de structuurvisie op te stellen. De eerste reden is de wettelijke verplichting vanuit de nieuwe Wro. Als tweede reden wordt gegeven dat aan de beoogde ontwikkelingen in de verouderde structuurschets ‘Hart Nodig’ uit 1993 voldoende invulling is gegeven. Ten derde is er de in 2002 opgestelde toekomstvisie ‘Boegbeelden komen tot leven’ waarin het integrale kader voor zowel fysiek, economisch, sociaal en cultureel beleid is vormgegeven. En als laatste is er de samenwerking in het Stedelijk Netwerk de Regio Groningen – Assen die langzaam vorm krijgt. In deze samenwerking is de gemeente H-S een belangrijke groeikern. Voor deze nieuwe groei rol wil de gemeente H-S haar beleid aanpassen, waar deze structuurvisie een voorbeeld van is. In de structuurvisie worden de ambities vanuit de toekomstvisie en de nieuwe groeiambitie vertaald naar een nieuwe ontwikkelingskaart voor de gehele gemeente. Hierbij ligt de nadruk op duurzame keuzes voor de langere termijn, de ruimtelijke ontwikkelingsrichting op hoofdlijnen en het aangrijpen van de groei om ook in het bestaande gebied de samenhang te versterken en te vergroten (gemeente H-S 2010).⁹

3.3.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie

In de structuurvisie worden duurzaamheid en kwaliteit in een paragraaf genoemd en vallen onder deel ‘instrumenten en uitvoering’. *“Het is meer een hoofdstuk geworden wat niet alleen op de inhoud zit maar ook op de vorm en hoe je dat nou gaat doen, daarom valt het onder het deel ‘uitvoering’ van de structuurvisie. En heel veel gemeentes willen ambities en hoe je het gaat aanpakken vastleggen. Zo heb je naast ‘doelen’ ook nog bij het ‘hoe te realiseren’ ambities.”* (Interview gemeente H-S). Zoals eerder genoemd wil de gemeente een flinke kwaliteitssprong bewerkstelligen door duurzame keuzes te maken voor de toekomst. De gemeente H-S wil deze duurzame ontwikkeling vorm geven aan te sluiten bij de uitgangspunten van het Regionaal Energieakkoord, het opstellen van milieukwaliteitsprofielen, een integraal waterbeleid en de samenhangende keuzes uit de structuurvisie. Het energieakkoord committeert de betrokken partijen aan strategische thema’s op regionaal niveau. De Gemeente H-S wil aanhaken op energie besparen in de gebouwde omgeving,

⁹ Voortschrijdend inzicht heeft er inmiddels toe geleid dat deze groeiambities niet meer als realistisch worden gezien. Op het moment van schrijven is de Gemeente H-S bezig met het bijstellen en herformuleren van haar beleid.

glastuinbouw en industrie en duurzame energie opwekken door biomassa, windenergie en zonne-energie. Ook wil de Gemeente H-S biobrandstoffen gebruiken en een duurzame manier van mobiliteit realiseren, mogelijkheid bieden voor CO2 opslag en het stimuleren van onderzoek en innovatie voor energie. In de milieukwaliteitsprofielen staat beschreven welke ambities er zijn voor de verschillende thema's op het gebied van milieukwaliteit. Ingrepen in een gebied worden gekoppeld aan deze profielen (gemeente H-S 2010). Met het thema water in relatie tot duurzaamheid worden toekomstige ontwikkelingen maar ook de huidige gebouwde omgeving verbonden met water. Hiernaast heeft de gemeente het archeologiebeleid in de duurzaamheidsparagraaf meegenomen om beter rekening te houden met aanwezige archeologische elementen en gehoor te geven aan de Wet op de Archeologische monumentenzorg.

3.3.3 Duurzaamheidsaspecten

Omdat er één actor verantwoordelijk is geweest voor proces en inhoud kan er met het oog op duurzaamheid in deze structuurvisie niet gesproken worden van verschillende visies op duurzaamheid. Omdat het uiteindelijk is vastgesteld is het wel een gedeelde visie op duurzaamheid geworden. De geïnterviewde vindt het vooruitdenken in de structuurvisie het meest duurzame aspect ervan. *“In principe is het duurzame van een structuurvisie dat je vooruitdenkt en dat je geen korte termijn beslissingen neemt die je later weer in de weg zitten. Dus daar zit al iets duurzaam in. Dat vind ik eigenlijk het meest duurzame aan het hebben van een structuurvisie. Nog algemener; “Wat ik zelf ook heel belangrijk vind is dat je duurzame keuzes maakt door ruimtelijk beleid vast te leggen. De meest duurzame keuze gaat over gebouwde dingen. Wegen, gebouwen die bouw je niet voor tien jaar. Niet voor de periode waar een structuurvisie voor is.” (Interview gemeente H-S).*

3.3.4 Doorwerking

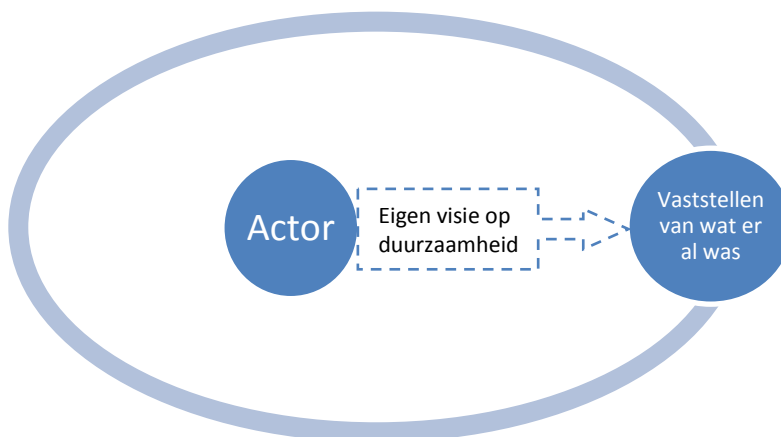
Dat deze aspecten weinig relatie hebben met de inhoud van de tekst in de structuurvisie verradt al het een en ander over de ambitie en doorwerking ervan. *“En als je het begrip duurzaamheid zelf handen en voeten wil geven, behalve duurzame keuzes maken, dan kwamen we niet verder dan kijken naar wat doen we met energie en milieu eisen. Hier zijn we nauwelijks concreter in geworden. Wat in de structuurvisie staat gaat over het energie akkoord dat net gesloten was. Eigenlijk gaat dit verhaal in de praktijk niet verder dan de wettelijke regelingen die op dat moment overeind stonden. Dus het is niet een ambitieus verhaal.” (Interview gemeente H-S)* De geïnterviewde ziet bij de mogelijke doorwerking van duurzaamheid alleen iets terug van de milieukwaliteitsprofielen die gebruikt worden bij het ontwikkelen van De Groene Compangie¹⁰ (vanaf hier DGC). *“Voor DGC hebben we gezegd daar moeten we een stap verder gaan en daar hebben we de milieukwaliteitsprofielen voor opgesteld. Die hebben we verder uitgewerkt. Maar als je goed kijkt gaat het, op een paar niveaus na, niet verder dan de standaard afspraken die in bouwbesluiten staan over milieunormen. Voor gebiedsontwikkeling DGC is gekozen voor kwaliteit en willen we een stap verder gaan in de leefbaarheid en dan willen we ook niet achterover hangen in de milieueisen en gewoon maar doen wat moet. Dus je zou qua kwaliteit en leefbaarheid ook een stapje verder moeten gaan”.* Echter om de duurzaamheidsdoelstellingen via de milieuhoeke door te laten werken biedt in de gemeente H-S weinig zekerheid. *“Een ander mankement binnen de gemeente is dat we niet een specifiek milieubeleid hebben. Met milieubeleid valt op duurzaamheidsgebied het een en ander te*

¹⁰ De Groene Compagnie is een woningbouwopgave die voortvloeit uit de Regiovisie Groningen – Assen. In eerste instantie zijn er 3000 woningen aan De Groene Compagnie toebedeeld. Deze ontwikkeling moet een bijdrage leveren aan de gemeentelijke doelstelling om midden en hogere inkomens aan te trekken en te behouden.

regelen of te handhaven of mee te geven aan bouwrechten of vergunningen. Maar we hebben geen milieubeleidsplan en geen ambities op dat niveau. Het meest concrete was het energieakkoord. Maar dat is meer meegenomen op de manier van ‘daar hebben we iets over afgesproken’. Maar dan wel op een hoger schaalniveau. Lekker gemakkelijk voor de gemeente.” (Interview gemeente H-S). Een duurzaamheidsdoelstelling uit de tekst die vragen oproept is ‘energiebesparing bij besluitvorming’. Van Rijssel van de gemeente H-S zegt het volgende hierover; “Bij DGC is dat wel zo. Hier worden normen gesteld waaraan diegenen die het uitvoeren wel aan moeten voldoen. Dat is gewoon wel vaststaand beleid en ook iets om te handhaven en ook grond onder overeenkomsten met partijen. Maar in de praktijk en hoe dat weer gaat schuiven hangt weer af van wat de juridische grond onder een dergelijk beleidsstuk is. Eigenlijk moet alles in bestemmingsplannen vastliggen. Echter voor duurzaamheid zijn dit zijn kwalitatieve eisen en die zijn lastig om in bestemmingsplannen vast te leggen. De collectieve gedachte is wel we moeten er wat mee. We moeten wel een stap verder met allerlei lange termijn belangen en duurzame keuzes. Het omzetten in regeltjes is een tweede.”

3.3.5 Proces en evaluatie

Over het proces voorafgaand aan de structuurvisie valt weinig te zeggen. Het is nog meer als bij de gemeente Elburg een interne, eenzijdige aangelegenheid geweest. Van Rijssel is de enige actor geweest die verantwoordelijk was voor wat er over duurzaamheid uiteindelijk op papier is komen te staan. Van een dynamische beleidsarena is hier dan ook geen sprake. (zie figuur 3.4)



Figuur 3.4 Het beleidsarrangement en proces bij de duurzaamheid in de structuurvisie van de gemeente H-S. Het interne proces heeft geleid tot een gedeelde visie die is opgesteld door één actor.

Terugkijkend op het proces en doorwerking en wat dit uiteindelijk heeft opgeleverd heeft Van Rijssel het volgende te zeggen; “Eigenlijk gaat dit verhaal in de praktijk niet verder dan de wettelijke regelingen die op dat moment overeind stonden. Dus het is niet een ambitieus verhaal. Ik denk dat het ook de doorlooptijd van de structuurvisie is geweest wat het proces niet ten goede is gekomen. Het is begonnen in 2004 met het vergaren van alle informatie in de structuurvisie. En het hele duurzaamheidsverhaal is iets wat er gedurende de rit erbij kwam, zo van ‘daar moeten we ook nog iets mee’. Dus zo zit dat in dit proces.” Er is hierbij weinig input geweest van andere afdelingen of vanuit externe hulpbronnen. “Er is weinig initiatief om voorop te lopen met dat soort dingen. Dus het is vooral omdat we een dergelijke bijzondere gebiedsontwikkeling zouden krijgen in de vorm van DCG

dat we dachten met al die nieuwe onderwerpen zoals duurzaamheid, daar moeten we wat mee. Ook vanuit de regio wordt gekeken naar wat je zou kunnen doen en wat je onderling zou kunnen afspreken. Het heeft nog heel weinig vorm nog. Het is meer een zoektocht naar wat is mogelijk en dat gebeurt ook in DGC maar dat is maar een project. En het is dus niet zo zeer wat geef je jezelf mee als ambitie in een structuurvisie. Eigenlijk is de structuurvisie voor duurzaamheid iets te vroeg gekomen. Als je hem nu zou schrijven zou er net weer wat meer aandacht aan besteed kunnen worden.” (Interview gemeente H-S). Net als Van Den Horn van de gemeente Elburg benadrukt Van Rijssel hier het institutionele aspect dat ervoor zorgt dat een dat inhoud en doorwerking toch vaak op algemeen niveau blijven steken. “Een structuurvisie heeft toch een zwaardere juridische binding voor jezelf als gemeente. Dus als je als gemeente jezelf iets oplegt in de structuurvisie en dit vervolgens niet doorvertaalt naar bestemmingsplannen dan vliegt het de deur uit.” Toch zou van Rijssel bij een herziening meer ambitie op het gebied van duurzaamheid in het stuk willen hebben. “Ja, dan zouden nieuwe ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid worden opgenomen in een nieuwe visie. Want het heeft veel met tijd te maken want ontwikkelingen gaan heel snel. Ook vanuit Groningen komen ideeën zoals ‘food in the city’. Dat is heel snel ontwikkelend terrein. Groningen kan zich niet veroorloven om achteraan te lopen op het gebied van ontwikkelingen. In tegenstelling tot Groningen is de gemeente H-S niet gewend voorop te lopen of heel ontwikkelgericht bezig te zijn. Dat leek erop te gaan lijken toen we moesten groeien en een dergelijke ingewikkelde gebiedsontwikkeling te starten met ook ingehuurde kennis omdat dit nieuw was voor ons. Maar of dat van de grond gaat komen moet nog blijken en hoe ontwikkelingsgericht we blijven is nog maar even de vraag.”

3.4 Groningen Stad op Scherp, Structuurvisie 2008 - 2020

3.4.1 Achtergrond



Figuur 3.3 Gemeente Groningen.

De structuurvisie is vastgesteld in maart 2009 en toont ambitie. De gemeente wil eigenhandig op alle schaalniveaus de concurrentie aangaan. Doormiddel van eigenheid, vernieuwing en voor te lopen moet dit worden gerealiseerd. Er wordt ingezet op dynamo's, de kennisinstellingen en topvoorzieningen, als aanjagers van economie en werkgelegenheid. In een steeds minder maakbare wereld ziet de gemeente Groningen een rol voor zichzelf weggelegd waarbij de focus ligt op het creëren van optimale omstandigheden voor initiatieven en het aanjagen van aanwezige potenties. Regisseren, stimuleren en faciliteren in plaats van sturen. De visie bevat daarom veel ambities die samen met of vooral door anderen moeten worden verwezenlijkt (gemeente Groningen 2009). De gemeente wil ruimte bieden aan initiatieven door te zorgen voor passende regelgeving, alternatieve geldstromen, een goede bereikbaarheid en een kwalitatief hoogwaardig ingerichte openbare ruimte.

3.4.2 Duurzaamheidsopgave in de structuurvisie

Ook op het gebied van duurzaamheid wordt in de structuurvisie een duidelijke ambitie uitgesproken. Tijdens het proces van visievorming wilde de gemeente Groningen namelijk de duurzaamste stad van Nederland worden door in 2025 energieneutraal te zijn. Een ambitie die achteraf te hoog gegrepen bleek en opgeschoven is naar het jaar 2030 omdat er tot op dit moment te kleine stappen worden gemaakt (Interview Wiersma, gemeente Groningen). De realisatie van duurzaamheidsambities wordt door de gemeente niet sec gezien als een overheidsaangelegenheid. Bewoners, instellingen en bedrijven moeten ook zelf hun bijdrage leveren. De gemeente wil de juiste voorwaarden scheppen om dit te kunnen realiseren. De gemeente ziet een duurzame stad als een leefbare en gezonde stad, voor nu en in de toekomst. Hierbij moet de stad binnen zijn grenzen blijven en het buitengebied sparen om zo te voorkomen wat in de Randstad wel gebeurt op de gebieden van mobiliteit, ongestuurde ruimtelijke spreiding en versnippering. Duurzaamheid vraagt om continuïteit van beleid en om hoge kwaliteit van de leefomgeving (gemeente Groningen 2009). Dit wil de gemeente bewerkstelligen door in te blijven zetten op de compactheid van de stad, alternatief vervoer te bieden en de schaarse ruimte slim te benutten. Maar ook een duidelijke sturing met maatwerk op gebieds- en projectniveau doormiddel van een duurzaamheidsuitwerking van de structuurvisie. Duurzaamheid wordt in de structuurvisie uitgewerkt aan de hand van de thema's energie, blauw-groen netwerk en sport & gezondheid.

3.4.3 Duurzaamheidsaspecten

Op de vraag wat nu echt de essentie van duurzaamheid is geeft Wiersma, verantwoordelijk voor de inhoud van duurzaamheid in de structuurvisie, het volgende antwoord; *“Ik denk dat de essentie is om in planvorming, in allerlei schaalniveaus en in planstadia, duurzaamheid integraal mee te nemen. Dat betekent op het niveau van de tram maar ook op postzegelniveau zoals het nieuwe gebouw van de sociale dienst bijvoorbeeld. In de structuurvisie zit de intentie om ook energie infrastructuur mee te nemen. De structuurvisie is dan ook niet meer dan op hoofdlijnen constateren dat het wenselijk is maar daarom is het niet minder belangrijk. Bij de dynamo’s waar de structuurvisie op inzet moet je de kostendragers (investeerders) benutten om oplossingen duurzaam te maken. Ik denk dat de kern is van duurzaamheid in de structuurvisie.”* In de tekst van de visie staat naast energie ook de leefomgevingskwaliteit (blauw-groen netwerk en sport & gezondheid) centraal. *“Bij elk plan in de ontwerpfase, en daarmee ook in de fase van eerste overleg met externe stakeholders die bijna altijd bij plannen betrokken zijn, gaat het erom dan de energiekant maar ook de leefomgevingskwaliteit mee te nemen. Dat betekent dus ook dat je een weg aanlegt nadenkt over ‘stil’ asfalt of beschermende bebouwing, dat geldt namelijk ook als leefomgevingskwaliteit. Maar dat laatste is ook al niet meer zo nieuw, dat moest ook al 20 jaar van hogere wetgeving. Met het energieverhaal is iedereen nog aan het experimenteren.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Dat de gemeente voorwaarden wil scheppen om duurzaamheid en plek te geven zoals in de tekst staat omschreven en integraal mee wil nemen is niet nieuw binnen de planologie. Met de leefomgeving als onderdeel van duurzaamheid wordt, zoals Wiersma terecht opmerkt, al jaren rekening gehouden. *“En wat we nog niet goed wisten tijdens het opstellen van de structuurvisie is hoe sterk die energie infrastructuur wel niet zou gaan worden.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen).

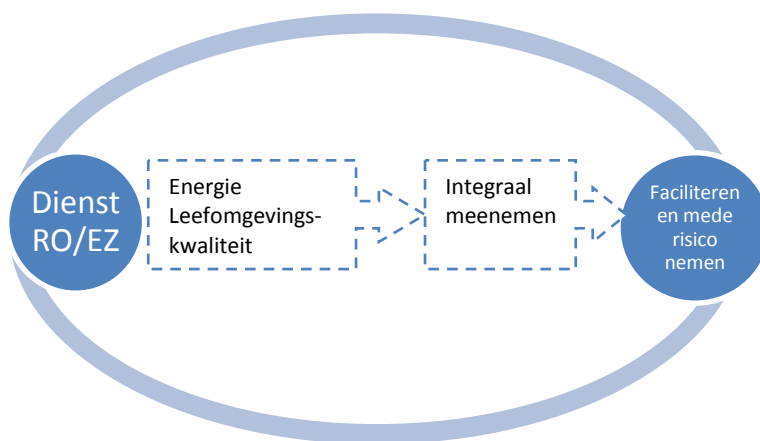
3.4.4 Doorwerking

Met het oog op doorwerking refereren de geïnterviewden Wiersma en Huis in’t Veld allereerst naar de horizontale doorwerking van de structuurvisie in de vorm van een groenstructuurvisie, een warmtevisie en een visie voor de ondergrond. *“Om te laten zien dat het menens is hebben we naast de structuurvisie een groenstructuurvisie opgesteld. Hierin laten we onder andere zien hoe we vorm aan geven bijvoorbeeld groen-blauw structuren. Eigenlijk is de structuurvisie de paraplu en uiteindelijk maak je uitwerkingsvisies daarvan.”* Aldus Huis in’t Veld, die het proces achter de structuurvisie heeft begeleid. *“Van belang is, maar dat lag er toen nog niet, is dat je aanvullende visies nodig hebt om nog meer richting te geven bij het maken van keuzes. Dat klinkt wat abstract maar wij gaan bijvoorbeeld aan het einde van het jaar een integrale warmtevisie opstellen. In feite is dat een verlengstuk van de structuurvisie, net als de visie van de ondergrond die we nu aan het maken zijn. Met de structuurvisie en de aanvullingen in de hand weet je dat je als je bijvoorbeeld een tram aanlegt dat je een stukje infrastructuur meeneemt om bijvoorbeeld dat warmtenet te completeren maar ook door geld te besparen door werk met werk te maken.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Verticale doorwerking van de structuurvisie naar bestemmingsplannen is voor de geïnterviewden niet duidelijk aan te wijzen. *“Ook een beetje afhankelijk van wat de structuurvisie beoogt. Onze structuurvisie is heel erg op hoofdlijnen. En geeft er blijk van bij ontwikkelaars dat we resultaten op het gebied van duurzaamheid belangrijk vinden. Maar de structuurvisie is ook niet het instrument om dat soort dingen ‘hard’ te regelen. Tenzij je bij dat soort dingen zeker weet hoe het gereguleerd moet worden, dan ben je er stilliger over en dat weten we nu beter dan 4 jaar geleden.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Wiersma ziet voor de doorwerking in bestemmingsplannen meer mogelijkheden als er regels van een hoger schaalniveau worden

opgelegd. *“Worden er bijvoorbeeld regels vanuit de provincie (nieuwe warmtewet) dan zijn we verplicht om te optimaliseren voor de energie-infrastructuur. En dan kom je tot technische oplossingen en die technische oplossing moet dus passen in het bestemmingsplan. Dus als je een bestemmingsplan opstelt dan moet je anticiperen op die regel dan wel bij die gelegenheid de regel te kennen of de provincie vragen om die op te stellen.”* Maar ook als die wetten er niet zijn moet het geregeld worden in het bestemmingsplan. *“Inderdaad, je kunt dus ruimte nodig hebben voor leidingen in de openbare ruimte ten behoeve van een private investering waar ook het bestemmingsplan op aangepast is. Dus mijn reactie is, een bestemmingsplan is belangrijk, het kan niet zonder dat het geregeld is in het bestemmingsplan maar daar gaat van alles aan vooraf wat misschien wel sterker directieven biedt. Bijvoorbeeld die beleidsregels van de provincie die meer richting geven aan het bestemmingsplan.”* (Interview Wiersma gemeente Groningen). Hiermee lijkt de doorwerking van duurzaamheidsideeën uit de structuurvisie niet veel inhoud te kunnen krijgen omdat er geen wettelijke kaders worden geboden. Wiersma benadrukt nogmaals de richtinggevende functie van de structuurvisie en niet de uitvoerende taak. *“We hebben een ‘uitvoeringsprogramma’. Je zou kunnen zeggen dat dit het uitvoeringsprogramma van de structuurvisie is. Maar het is meer dat de structuurvisie richting geeft aan een heleboel fysieke plannen. Er is enorme dynamiek in de samenleving en ook bij investeerders. Die hebben altijd de gemeente nodig om het aan te passen in bestemmingsplannen of te gaan opstellen. En daarbij zal de gemeente de structuurvisie als eerste toets nemen om te kijken of het daarin past. Om andersom te zeggen, hier is de structuurvisie en zo en zo gaan we het doen, dat is niet meer van deze tijd omdat de marktdynamiek dat heel sterk bepaald. Maar we reguleren wel de marktdynamiek daarmee. Maar als er afgeweken moet worden zijn we daar ook open voor.”* Op het gebied van energie moet er wel ruimte worden geboden in bestemmingsplannen maar daar ligt in de huidige structuurvisie nog niet de nadruk op. *“Warmte is het meest opvallende, in de zin dat je bakken met restwarmte hebt, dieptewarmte en warmte-koude opslag op allerlei plekken. Technische installaties die, als je het nu niet reguleert in bestemmingsplannen, elkaar later in de weg gaan zitten. Als we de structuurvisie nu op zouden stellen waren we door de toename van het belang van de energie-infrastructuur stelliger geweest en dan met name warmte.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen). De structuurvisie is in relatie tot het bestemmingsplan meer faciliterend dan dat er iets afdwingbaars te regelen is. *“Op dit moment kan dat nog niet. Als een bedrijf lekker conventioneel in hun energiebehoefte wil voorzien dan kunnen we dat op dit moment niet vrijdelen. Ons beleid is vooral faciliteren en uitdagen en verleiden en in heel veel gevallen werken we nu ook op die basis.”* (Interview Wiersma, gemeente Groningen).

3.4.5 Proces en evaluatie

Wat er in de structuurvisie staat over duurzaamheid is bij deze structuurvisie niet het resultaat van een intern proces (zie figuur 3.5). *“Het is niet expliciete duurzaamheidsparagraaf geworden. Duurzaamheid wordt gezien als onderdeel van alle ruimtelijke ontwikkelingen. Daarnaast is duurzaamheid ook ingezet in de staande organisatie. Daarom is duurzaamheid dienst breed geaccepteerd. Wel is gekozen voor een kleine organisatie die zich bezig gaat houden met het effectueren van een aantal te kiezen speerpunten van duurzaamheid.”* (Interview Huis in't Veld, gemeente Groningen). Ook Wiersma bevestigt het interne proces. *“We hebben over energie en leefomgevingskwaliteit voor in de visie geen hulp van een externe partij ingeroepen. Dat hebben we met eigen kennis opgeschreven.”* Het is nu vijf jaar na het begin van visievorming en twee jaar na vaststelling en de perceptie op duurzaamheid is dusdanig veranderd dat er bij een nieuwe visie een andere invulling aan duurzaamheid zou worden gegeven dan zoals die nu op papier staat.



Figuur 3.5 Het beleidsarrangement bij Stad op Scherp van de gemeente Groningen. Een intern proces dat resulteert in de doorwerking van energie en leefomgevingskwaliteit door het faciliteren en mede risiconemen van de gemeente Groningen.

“Op zich is de tekst die er ligt gewoon geldig. Het had achteraf stelliger opgeschreven kunnen worden. Wat we nu voor elkaar hebben gekregen bij een stuk of tien voorbeelden in de stad is niet rechtstreeks te herleiden tot de structuurvisie. Het is meer de intentie van de structuurvisie geweest op basis van goede samenwerking en mede risico nemen die doorwerking heeft gevonden. Op deze manieren gebeurt het echt. Bijvoorbeeld bij het Europapark zijn we bezig een integraal warmteverhaal te maken voor de resterende ontwikkeling van het gebied. Ook het gebouw van de Dienst Uitvoering en Onderwijs is goed gelukt omdat het energieneutraal gebouw is geworden. Dit mede omdat de Rijksgebouwendienst een missie had op dat gebied dus dan sluit het mooi aan. Daar zit ook nog de optie in om 200 woningen aan te sluiten op de restwarmte van het duo gebouw. Dat zou je als uitvloeisel kunnen zien van de structuurvisie maar ook van andere beleidsdocumenten op dat gebied.” (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Deze voorbeelden geven aan dat duurzaamheid als ‘volgend’ onderdeel wordt toegepast. “Duurzaamheid is in die zin volgend. Als een ontwikkeling niet plaatsvindt, vindt hij ook niet duurzaam plaats. Er zijn nauwelijks fysieke initiatieven die uit het duurzaamheidsbeleid rechtstreeks voortkomen. Het zijn altijd randvoorwaarden aan (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Voortschrijdend inzicht en ontwikkelingen leiden tot meer en andere invullingen op het gebied van duurzaamheid. Bijvoorbeeld de ‘ondergrond’ zou nu meegenomen worden in relatie tot duurzaamheid in de structuurvisie. Dit punt werd ingebracht tijdens de inspraakronde. “Er is een externe inspreker geweest die heeft gezegd in de structuurvisie de derde dimensie te missen. Het wordt in de bodem steeds drukker en er is voor de bodem ook ruimtelijke ordening nodig. Daarom zijn we nu bezig met een visie op de ondergrond en daarover had iets meer in de structuurvisie kunnen staan. Toen hadden we minder het besef dat er ruimtelijke ordening onder de grond nodig zou moeten zijn. Vooral om het gebruik van de schaarse ruimte onder de grond optimaal te benutten voor energiesystemen heb je heel uitdrukkelijk sturing nodig.” (Interview Wiersma, gemeente Groningen). Ook een zoektaakstelling om gebieden voor zonne-energie aan te wijzen zou nu tot de structuurvisie kunnen gaan behoren. “Ik verwacht dat we binnen tien jaar dat we net als in Duitsland van die zonneweides van ettelijke tientallen hectares gaan inrichten. Dan zoek je naar gebieden die geschikt zijn daarvoor weinig schaduw en weinig kosten. Dus ik denk dat we een in de structuurvisie een uitdrukkelijker zoektaakstelling hadden kunnen opnemen. Bijvoorbeeld; ‘We willen minstens 10 tot 20 hectare daarvoor aanwijzen’. Dat is ook weer

faciliteren. Dat wordt dan ook makkelijker als er daadwerkelijk een investeerder komt wat je had er al op geanticipeerd. Dit zouden we denk ik doen als we er nu aan zouden beginnen.” (Interview Wiersma). Ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid gaan op dit moment zo snel dat het ook voor de gemeente Groningen lastig is om bij te houden. Wat er in de visie staat blijft nog wel geldig, echter bij een herziening zou het meer inhoud kunnen krijgen.

Hoofdstuk 4: Conclusies

4.1 Conclusies

In dit hoofdstuk zal de onderstaande hoofdvraag worden beantwoord. Vervolgens worden er een aantal aanbevelingen gedaan en wordt er in de reflectie teruggekeken op het onderzoek.

Hoofdvraag:

Hoe krijgt duurzaamheid betekenis in de structuurvisies van Nieuw Stroomland (gemeenten Leeuwarden, Menaldumadiel en Littenseradiel), de gemeente Elburg, de gemeente Hoogezand-Sappemeer en de gemeente Groningen?

Iedere structuurvisie uit de hoofdvraag is in de voorafgaande hoofdstukken aan de hand van de deelvragen geanalyseerd. De eerste deelvraag is gericht op proces en doorwerking, de tweede deelvraag gaat in op de inhoud van duurzaamheid in de structuurvisie.

Deelvragen:

- Hoe ziet het beleidsarrangement er m.b.t. de structuurvisie uit en hoe heeft deze invloed op de doorwerking van duurzaamheid op gemeentelijk schaalniveau?
- Hoe krijgt duurzaamheid inhoudelijk invulling in de verschillende structuurvisies?

Het resultaat hiervan wordt in tabel 4.1 schematisch weergegeven. Vervolgens resulteert de analyse in een conclusie per structuurvisie en in een algemene conclusies. Het hoofdstuk zal vervolgens worden afgesloten met een aantal aanbevelingen en een reflectie op het onderzoek.

Tabel 4.1: Betekenisgeving duurzaamheid in de verschillende structuurvisies

Structuurvisie	<i>Proces (tot vaststelling)</i>	<i>Inhoud (structuurvisie)</i>	<i>Doorwerking (na vaststelling)</i>
Nieuw Stroomland	Communicatief Meerdere actoren	Energiepark Dairy campus	Duurzaamheidsteam
Gemeente Elburg	Intern Meerdere afdelingen	Regionale afspraken Mestvergisters	Niet duidelijk
Gemeente H-S	Intern 1-persoon	Duurzame keuzes	Niet duidelijk
Gemeente Groningen	Intern 1- afdeling	Energie-infrastructuur Leefomgevingskwaliteit	Faciliteren

Tabel 4.1 Overzicht van de structuurvisies met bijbehorend proces, inhoud en doorwerking.

4.1.1 Nieuw Stroomland

Deze structuurvisie heeft duurzaamheid hoog in het vaandel staan. De ambities krijgen inhoud door twee concrete initiatieven energiepark en dairy campus. Dit is het resultaat van een communicatief proces waar actoren in het plangebied vanaf het begin betrokken bij zijn geweest. Dit communicatieve proces en het ideologische karakter van duurzaamheid werkte in de fase voorafgaand aan de visie convergerend. Echter op het moment dat duurzaamheid concreter werd ontstond er dissensus tussen de actoren. Met name tussen de economische discours van de gemeente Leeuwarden en ecologische discours van de gemeente Menaldumadiel. Het is nu vooral de

vraag hoe de spanning tussen economie en ecologie, met betrekking tot de concrete initiatieven en nieuwe initiatieven, gaat ontwikkelen op bestemmingsplanniveau. De provincie vindt het al lastig om hier criteria voor op te stellen en ook de gemeente Leeuwarden zet hier vraagtekens bij. Het is de bedoeling dat het duurzaamheidsteam gaat toezien op de doorwerking van de ideeën uit de structuurvisie. Dit team is tot op dit moment nog niet in actie geweest en een duidelijk afwegingskader voor initiatieven blijkt lastig te formuleren. De duurzaamheidsambities uit de structuurvisie lijken hiermee betekenis te krijgen in de praktijk ware het niet dat bij de beoordeling van nieuwe initiatieven de economische factor mogelijk zwaarder gaat wegen dan duurzaamheid en ruimtelijke kwaliteit bij elkaar. Het communicatieve proces zorgt uiteindelijk wel voor een gedeeld discours op structuurvisieniveau. Echter hoe concreter duurzaamheid wordt, hoe meer de actoren in de beleidsarena zich weer zullen roeren en dan is het maar de vraag in hoeverre de ambities uit de structuurvisie kunnen overeind blijven als het concreter wordt.

4.1.2 Gemeente Elburg

Duurzaamheid krijgt in deze structuurvisie weinig betekenis. Er zijn geen elementen uit de duurzaamheidsparagraaf waarvan gezegd kan worden dat ze door gaat werken op bestemmingsplanniveau. De gebrekkige doorwerking van duurzaamheid is mede te wijten aan een intern proces waar de te varen koers sterk bepaald werd door vaststaand beleid. Betrokken actoren in het beleidsarrangement voelden zich van het begin af aan gebonden aan de toekomstvisie waarin een duidelijke ambitie op het gebied van duurzaamheid ontbreekt. Dit had invloed op het proces omdat de afdeling Ruimtelijke Ordening de koers van de toekomstvisie vasthield terwijl de afdeling Bouw & Milieu graag meer ambitie in de structuurvisie wilde hebben. Hierbij moet worden gezegd dat er ook geen noemenswaardige pogingen door de verantwoordelijke actor, de afdeling Bouw & Milieu, zijn ondernomen om de duurzaamheidsparagraaf meer inhoud te geven. Er is alleen een beroep gedaan op het stedenbouwkundig bureau voor ideeën op het gebied van duurzame gebiedsontwikkeling. Het schaalniveau van de gemeente werkt in dit geval ook niet mee in het voorzien van hulpbronnen om voor de afdeling Bouw & Milieu hun visie op duurzaamheid met anderen te kunnen delen.

4.1.3 Gemeente Hoogezand-Sappemeer

Van de onderzochte structuurvisies krijgt duurzaamheid in de gemeente Hoogezand-Sappemeer de meest beperkte betekenis. Hier heeft het eenzijdige, interne, proces voor een algemene invulling gezorgd. Uit het interview blijkt dat ze niet gewend zijn voorop te lopen en het schaalniveau van de gemeente ook niet in het voordeel werkt. Toch heeft duurzaamheid door de ruimte interpretatie van het begrip (duurzame keuzes bij ruimtelijke ontwikkelingen) een plek gekregen in de visie. Hieruit blijkt dat het gemakkelijk is om iets op te schrijven over duurzaamheid zonder dat men er op tegen kan zijn. Het meest concrete uit de inhoud van paragraaf lijken de milieukwaliteitsprofielen te worden. Deze worden uitgewerkt voor ontwikkelingen in De Groene Compagnie. Echter zonder milieubeleidsplan en aan aansluiten bij ontwikkelingen die worden herzien (De Groene Compagnie) beloofd weinig goeds. Aan de andere thema's uit de tekst kan weinig betekenis worden toegekend. Het plaatsen van duurzaamheid bij het deel 'uitvoering' van de visie is dan ook erg voorbarig. Uit het achterliggende proces blijkt niet hoe de duurzame keuzes waarover wordt gesproken doorwerking gaan vinden in de praktijk.

4.1.4 Gemeente Groningen

De gemeente Groningen stelt hoge ambities op het gebied van duurzaamheid in de structuurvisie. Wat uit de interviews naar voren komt is dat op het gebied van energie in relatie tot de faciliterende taak van de gemeente, duurzaamheid ruimtelijk betekenis krijgt. Dit is terecht gezien de doelstelling van de visie, minder voor wat betreft de tekst en ambitie. Van de sturing waar in de tekst over wordt gesproken blijkt in de praktijk weinig terecht te komen. Door aan te sluiten bij de kostendragers van initiatieven kan een duurzame energieoplossing financieel uit. Op deze manier kan duurzaamheid alleen plaatsvinden door mee te varen op andere initiatieven en blijft doorwerking onzeker en is van sturing geen sprake. Naast energie wordt leefomgevingskwaliteit al meer vanzelfsprekend gezien. De thema's blauw-groen netwerk en sport & gezondheid, waar in de tekst van de structuurvisie over wordt gesproken vallen onder deze leefomgevingskwaliteit maar krijgen in de doorwerking weinig betekenis toegekend. Deze inhoud is het resultaat van een intern proces waar eigen kennis en de ambitie om voorop te lopen hebben geleid tot de doorwerking zoals die nu is gerealiseerd.

4.1.5 Algemene conclusies

Duurzaamheid krijgt in de onderzochte structuurvisies op verschillende manieren betekenis. Het beleidsarrangement komt het beste uit de verf bij het communicatieve proces van Nieuw Stroomland. Dit hoeft echter nog niet te betekenen dat duurzaamheid daar de meeste betekenis krijgt. Het interne proces van de gemeente Groningen laat zien dat het met faciliteren mede risico's nemen, initiatieven kan ondersteunen op het gebied van energie-infrastructureur en het uiteindelijk weerslag krijgen in de praktijk. Maar er is bij geen van de visies te zeggen of en hoe het begrip doorwerking krijgt op bestemmingsplanniveau. Het idealistische karakter van het concept maakt het gemakkelijk om er iets over op te schrijven en er over te praten en lastig te operationaliseren op bestemmingsplanniveau. De aard van de structuurvisie is hier ook mede debet aan. Gemeenten willen zichzelf niet teveel opleggen in de structuurvisie omdat dit document alleen de gemeente zelf bindt. Toch willen de gemeenten wel graag ambitie hebben op het gebied van duurzaamheid en lijkt het een gemiste kans als het niet wordt opgenomen in de visie. Vooral bij de gemeenten Elburg en Hoogezand-Sappemeer is het een weinig onderscheidende paragraaf geworden. Het schaalniveau van deze gemeenten speelt voor de matige uitwerking van duurzaamheid een rol. Voor een kleinere gemeente is het nu eenmaal lastig om voor dit onderwerp hulpbronnen in te schakelen die het meer handen en voeten zouden kunnen geven en aan te sluiten bij ontwikkelingen op dit gebied. Met de tekst in de visie wordt de burger dan ook een beetje voor de gek gehouden. Al lijkt deze dit geen probleem te vinden omdat duurzaamheid weinig reden tot inspraak heeft gegeven.

4.2 Aanbevelingen

Het is lastig om aanbevelingen te doen die voor alle onderzochte gemeenten geldig zijn. Daarom wordt er onderscheid gemaakt tussen de kleinere gemeenten Elburg en H-S en de grotere gemeenten Groningen en Leeuwarden.

Om duurzaamheid meer betekenis mee te kunnen geven is het voor de kleinere gemeenten aan te raden om op regionaal niveau afspraken te maken. Door kennis en financiële krachten te bundelen kunnen de snelle ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid beter in kaart worden gebracht. Financiële risico's worden gezamenlijk gedragen en verschillende visies op de mogelijke invulling ervan kunnen bij elkaar worden gebracht. Op deze manier wordt de beleidsarena dynamischer en worden er verantwoordelijkheden ten opzichte van elkaar gecreëerd. Hier zou een structuurvisie als instrument niet misstaan. Willen de kleinere gemeenten iets bereiken op duurzaamheidsgebied zou

een regionale structuurvisie voor de doorwerking beter zijn dan wat er in de onderzochte gemeentelijke structuurvisies staat. Maar of het voor de uitwerking op bestemmingsplanniveau zoden aan de dijk zet blijft natuurlijk de vraag. Met meer kennis en financiële mogelijkheden worden kleinere gemeenten misschien stelliger in het opschrijven van duurzaamheidsdoelstellingen en durven ze zich hier aan te binden.

Voor wat betreft de grotere gemeenten wordt er in beide gevallen een hoog ambitieniveau gehanteerd. Door dit bij te stellen zou het ook eerlijker verhaal ten opzichte van de burger worden. Daarnaast kunnen de grotere gemeenten zich prima veroorloven meer te eisen op het gebied van duurzaamheid. Ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid gaan snel dus op het moment van herziening kunnen de grote gemeenten meer van zichzelf gaan eisen.

4.3 Reflectie

Om de betekenis van duurzaamheid in de structuurvisies te onderzoeken is gebruik gemaakt van de beleidsarrangementanalyse. Met deze analyse kan de doorwerking van beleid uit de verschillende structuurvisies worden gereconstrueerd. De risico's die dit met zich meebracht wordt in deze paragraaf besproken.

Achteraf is het beleidsarrangement niet het meest geschikte onderzoekskader gebleken. Tijdens dit onderzoek bleek dat een concept als duurzaamheid niet voor de meest spectaculaire invulling van het beleidsarrangement zorgt. Uit de interviews is gebleken dat duurzaamheid in relatie tot een ruimtelijke invulling op veel punten nog in ontwikkeling is en dat het ideologische karakter van het concept ervoor zorgt dat je er in eerste instantie niet op tegen kan zijn. Dit in relatie tot een strategisch lange termijn document als de structuurvisie maakt de invloed op doorwerking lastig te reconstrueren. De structuurvisie biedt gemeenten veel vrijheid, misschien wel te veel. Deze vrijheid is voor oplossingen op maat een vereiste maar de gemeente bindt alleen zichzelf ermee dus een gemeente zal zichzelf in eerste instantie niet veel opleggen in de visie.

Ook het vooraf beoogde verschil in gekozen gemeentes bleek anders uit te vallen dan verwacht. Uit de interviews met de kleinere gemeenten Elburg en Hoogezand-Sappemeer bleek er geen sprake te zijn van een beleidsarrangement zoals in het theoretisch kader naar voren is gekomen. Zij kwamen niet verder dan een invulling aansluitend bij landelijke normen of al vastgesteld regionaal beleid. Dit terwijl de tekst vaak anders doet vermoeden.

Bronvermelding

Literatuur

BEATLEY (1995a) The Many Meanings of Sustainability: Introduction to a Special Issue of JPL. *Journal of Planning Literature* 9: 339-344.

BEATLEY (1995b) Planning and Sustainability: The Elements of a New (Improved?) Paradigm. *Journal of Planning Literature* 9: 383-397.

BRIASSOULIS, H. (1999) Who plans whose sustainability? Alternative roles for planners. *Journal of environmental planning and management* 42 (6): 889-902.

BUS, A.G. (2001) *Duurzame vernieuwing in naoorlogse wijken*, Geo Pers, Groningen.

COLLINS, R.C. (1994) Lecture notes on sustainability. Environmental Choices class. University of Virginia, School of Architecture.

DAVOUDI, S. (2001) Planning and the twin discourses of sustainability. In *Planning for a sustainable future*. London: Spon.

DOORN, F.A. van, & M.E. Pietermaat-Kros (2008) *RO bij de hand. De nieuwe Wet ruimtelijke ordening: instrumentarium en proces*, Sdu Uitgevers bv, Den Haag.

FEITELSON, E. (2004) *Advancing sustainability at the sub-national level*, Ashgate Publishing Limited, Aldershot.

FRIEDMAN, J. (1993) Toward a non-Eclidian mode of planning. *Journal of the American Planning Association* 59 (4): 482-485.

GEMEENTE GRONINGEN (2009) *Stad op Scherp, Structuurvisie 2008 – 2020*, Groningen.

GEMEENTE HOOGEZAND – SAPPEMEER (2010) *Structuurvisie 2010, Boegbeelden komen tot leven*, Hoogezand – Sappemeer.

GUNDER, M. (2003) Planning policy formulation from a Lacanian perspective. *International Planning Studies* 8 (4): 279-294

GUNDER, M. (2005) Production of desirous space: Mere fantasies of the utopian city? *Planning Theory* 4 (2): 174-199

GUNDER, M. (2006) Sustainability, Planning's Saving Grace or Road to Perdition, *Journal of Planning Education and Research*; 26; 208-223.

HAJER, M. (1989) *Discours-coalities in politiek en beleid: de interpretatie van bestuurlijke heroriënteringen in de Amsterdamse gemeentepolitiek*. In: *Beleidswetenschap* 1989 afl. 3.

HAUGHTON, G. and G. Cousell (2004) Regions and sustainable development. *Regional planning matters. The Geographical Journal* 170 (2): 135-145.

HKB Stedenbouwkundigen (2011) *Intergemeentelijke structuurvisie Nieuw Stroomland. Duurzame dynamiek in gebiedsontwikkeling*. Groningen.

IUCN, UNEP and WWF (1980) *World Conservation Strategy: Living Recourse Conservation for Sustainable Development*,. International Union for Conservation of Nature and Natural Recourses, Gland.

JACOBS, M. (1991) *The green economy: Environment, sustainable development, and the politics of the future*. London: Pluto.

JEPSON (2001) Sustainability and Planning: Diverse Concepts and Close Associations, *Journal of Planning Literature* 15; 499-512.

KLIJN, E.H. (1996) *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Eburon: Delft.

LEGATES, R.T. and F. Stout (2007) *The City Reader*, Fourth Edition, Routledge, New York.

LEROY, P, J. van Tatenhove & B. Arts (2001) *Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwingen in het milieubeleid*. In *Beleidswetenschap 2001*: afl. 3.

LIEFERINK, D. (2006) *The dynamics of policy arrangements: Turning around the tetrahedron*. In: Arts, B. & P. Leroy (eds.), *Institutional dynamics in environmental governance*, Springer, Dordrecht

MARCUSE, P. (1998) Sustainability is not enough. *Environment and Urbanization* 10 (2): 103-111.

MEADOWS, D. H., D. L. Meadows, J. Randers & W. Behrens (1972) *Rapport van de Club van Rome, De grenzen aan de groei*, Uitgeverij Het Spectrum, Utrecht.

MEADOWS, D H, D. L. Meadows, J. Randers (1992) *Beyond the Limits*, Post Hill, Vt.: Chelsea Green.

NOORMAN, K.J., W Biesiot, A.J.M. Schoot-Uiterkamp (1998) Household Metabolism in the Context of Sustainability and Environmental Quality. In: *Green Households? Domestic Consumers, Environment and Sustainability*. Earthscan Publications Ltd. London. pp. 7-34.

NATIONAL COMMISSION ON THE ENVIRONMENT (1993) *Choosing a sustainable future*. Washington D.C. : Island Press.

PADT, F.J.G, F.G. Boonstra, M.A. Reudink (2008) *De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid*, Wageningen.

REES, W.E. (1995) Achieving Sustainability: Reform or Transformation? *Journal of Planning Literature* 9, 4: 343-361

SAB B.V. (2011) *Structuurvisie Gemeente Elburg 2030*. Arnhem.

VLIET, R. van (2010) *Stadsplanning in Nederland, Reader stadsplanning t.b.v. college stadsplanning 2010-2011*, Groningen.

VOOGD, H. en J. Woltjer (2009) *Facetten van de Planologie*. Kluwer. Alphen aan de Rijn.

VROM, Ministerie van (2008) *Wetstekst van de Wet ruimtelijke ordening*. Den Haag (min. VROM)

WCED (1987) *Our Common Future*, In *The City Reader*, Fourth Edition, Routledge, New York, p 338-341.

ZIZEK, S (2002) The real of sexual difference. In: *Reading Seminar XX*, Edited by S. Barnard and B. Fink, 57-75. Albany: SUNY.

Figuren

Figuur 3.1 <http://palgroenlinks.nl/nieuws/2011/01/nieuw-stroomland-hoge-duurzame-ambities>

Figuur 3.3 <http://www.sportmotief.nl/elburg.html>

<http://nds-nl.wikipedia.org/wiki/Elburg>

Figuur 3.4 <http://www.vsvverkenner.nl/gemeente.php?select=0018>

Voorpagina

Logo Rijksuniversiteit Groningen

www.rug.nl

Structuurvisie Nieuw Stroomland

HKB stedenbouwkundigen (2011)

Structuurvisie Gemeente Elburg 2030

SAB B.V. (2011)

Boegbeelden komen tot leven

Gemeente Hoogezand – Sappemeer (2009)

Groningen, Stad op Scherp

Gemeente Groningen (2008)

Bijlagen

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Bijlage 2: Initiatieven - structuurvisie Nieuw Stroomland

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Structuurvisie 'Nieuw Stroomland'

- M. Stein, projectleider structuurvisie, Provincie Fryslân.
- W. Kromhout, planoloog, Gemeente Leeuwarden.
- J. Dijkstra, beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, Gemeente Menaldumadiel.

Structuurvisie 'Gemeente Elburg 2030'

- G. van den Horn, Intern projectleider structuurvisie, Gemeente Elburg.
- H. Tychon, beleidsmedewerker afdeling bouw & milieu, Gemeente Elburg.

Structuurvisie 'Boegbeelden komen tot Leven', Gemeente Hoogezand-Sappemeer

- E. van Rijssel, projectleider structuurvisie, Gemeente Hoogezand-Sappemeer.

Structuurvisie 'Stad op Scherp 2008 – 2030'

- L. Huis in't Velt, projectleider structuurvisie, Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen.
- I. Wiersma, beleidsmedewerker duurzaamheid, Dienst RO/EZ, Gemeente Groningen.

Bijlage 2: Overzicht initiatieven Nieuw Stroomland

1. Energiepark (zie 3.1)
2. Dairy Campus (zie 3.1)
3. Totaalenergieconcept 'Supercombi'
4. Leerschool Permacultuur
5. Eco-Iglo
6. Dutch Rainmaker
7. Griene Dream
8. Testlocatie kleine windturbines te Leeuwarden
9. Experimenteergebied duurzaam Leeuwarden
10. Groene Energie
11. Watertechnologie / Watertechnologie De Zuidlanden
12. Biogasopwekking in plattelandsgemeenten
13. Bedrijventerreinen Newton Park III, Business Park en Zwettepark Noord
14. Het gebied ten westen van station Werpsterhoek
15. Duurzame wegen rondom Leeuwarden
16. Windenergie
17. Natuur / recreatiegebied
18. Deinum Oost
19. Verbindingen