

Goudappel Coffeng BV en Rijksuniversiteit Groningen

**Stof tot nadenken**  
Onderzoek naar de bestuurlijke en  
beleidsmatige dynamiek van  
luchtkwaliteitsvraagstukken



RuG

Goudappel Coffeng BV en Rijksuniversiteit Groningen

# **Stof tot nadenken**

## Onderzoek naar de bestuurlijke en beleidsmatige dynamiek van luchtkwaliteitsvraagstukken

Datum 28 juli 2005  
Kenmerk XOM003/Anf/0829  
Eerste versie 6 juli 2005

## Documentatiepagina

Oprichtgever(s)	Goudappel Coffeng BV en Rijksuniversiteit Groningen
Titel rapport	Stof tot nadenken Onderzoek naar de bestuurlijke en beleidsmatige dynamiek van luchtkwaliteitsvraagstukken
Auteur	F.F.A. Aarnink
Kenmerk	XOM003/Anf/0829
Datum publicatie	28 juli 2005
Begeleiders RUG	drs. C. Zuidema, prof. dr. G. de Roo
Begeleider Goudappel Coffeng	drs. ing. H.J. Kingma
Abstract	<p>Het luchtkwaliteitsbeleid is in Nederland door de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Lucht en de vertaling daarvan naar het Besluit Luchtkwaliteit (Blk), een milieuthema dat op bestuurlijk en beleidsmatig niveau tot problemen leidt. De inwerkingtreding van het Blk heeft namelijk maatschappelijke en economische gevolgen, doordat er een juridisch regime ontstaat waardoor bouw- en wegverbredingsplannen worden geblokkeerd of moeten worden bijgesteld. In het hier gepresenteerde onderzoek wordt ingegaan op de beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek van de diverse componenten van luchtkwaliteitsvraagstukken. Daarbij wordt ingegaan op de strategische, instrumentele en organisatorische aspecten van de diverse componenten rondom luchtkwaliteitsvraagstukken. Als theoretisch raamwerk is gekozen voor de bestudering van 'beleidsarrangementen', waarmee extremen luchtkwaliteitsvraagstukken (in de vorm van traditionele en innovatieve beleidsarrangementen) zijn geanalyseerd.</p> <p>Dit onderzoek gaat over de beleidsmatige en bestuurlijke verschuivingen welke zichtbaar zijn op Europees- en nationaal niveau op het gebied van luchtkwaliteit.</p>
Trefwoorden	luchtkwaliteit, Europa, fijn stof, stikstofdioxide, milieu, beleidsarrangementen

## Voorwoord

In de Ruimtelijke Ordening is de laatste jaren steeds meer aandacht voor Europese milieuvraagstukken. Die Europese milieuvraagstukken zijn vaak nauw gerelateerd aan wet- en regelgeving op het gebied van water, natuur en lucht.

Vooraf de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn Lucht (1996) en het daaraan gerelateerde Besluit luchtkwaliteit (2001) heeft in Nederland veel stof doen opwaaien. Vele ruimtelijke plannen kunnen geen doorgang vinden doordat de normen van stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) worden overschreden en dit op bestuurlijk niveau voor problemen zorgt. Vooral het wegverkeer heeft een negatieve invloed op welzijn en gezondheid.

Dit onderzoek gaat over de bestuurlijke en beleidsmatige rol van de diverse actoren op het gebied van luchtkwaliteit en de theoretische mechanieken achter luchtkwaliteitsvraagstukken.

Dit rapport is gemaakt in het kader van het afstuderen van de Master opleiding Environmental and Infrastructure Planning (E&IP).

In samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen (RUG) en adviesbureau Goudappel Coffeng BV is onderzoek gedaan naar de doorwerking van de Europese luchtkwaliteitsnormen op lagere schaalniveaus.

Ten eerste wil ik Christian Zuidema (RUG) bedanken voor zijn inzet en enthousiasme tijdens mijn afstudeerstage. Vooral zijn (theoretische) kennis met betrekking tot Europese milieuvraagstukken heeft tot een meerwaarde geleid van dit onderzoek.

Daarnaast heeft ook Harry Kingma van Goudappel Coffeng BV me met veel enthousiasme begeleid. Ik bedank hem voor de vrijheid die ik kreeg om deze opdracht uit te voeren, alsmede voor de (praktische) aanwijzingen, tips en aanvullende informatie om het onderzoek vorm te geven.

Ten slotte wil ik al mijn collega's van de sector Verkeersarchitectuur Noord (VAN) bedanken voor de gezelligheid en hun interesse in het onderzoek.

Groningen/Deventer, juli 2005

Frank Aarnink

## Samenvatting

Het luchtkwaliteitsbeleid is in Nederland door de introductie van de Europese Kaderrichtlijn Lucht en de vertaling daarvan naar het Besluit Luchtkwaliteit (Blk) een milieuthema dat op bestuurlijke en beleidsmatig niveau tot probleem leidt. De inwerkingtreding van het Blk heeft namelijk maatschappelijk en economische gevolgen, doordat er een juridisch regime ontstaat waardoor bouw- en verbredingsplannen worden geblokkeerd of moeten worden bijgesteld.

Ten aanzien van luchtkwaliteit is in dit onderzoek ingegaan op de luchtverontreinigende stoffen stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>), omdat deze stoffen een directe link hebben met verkeer en luchtkwaliteit en op beleidsmatig en bestuurlijk niveau problemen geven.

De jaargemiddelden concentraties van stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) nemen het laatste decennia in Nederland af. Lokaal in steden worden veel mensen blootgesteld aan concentraties NO<sub>2</sub> boven de grenswaarde, wat tot negatieve gezondheidseffecten leidt.

In het hier gepresenteerde onderzoek wordt ingegaan op de beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek van vier componenten van luchtkwaliteitsvraagstukken. Deze vier componenten betreffen actoren, macht, discours en spelregels. De resultante van de vier componenten betreft een zogenaamde 'beleidsarrangement'. Een beleidsarrangement is een (tijdelijke) stabiele situatie van de vier bovengenoemde componenten.

Met behulp van het theoretisch raamwerk - in de vorm van beleidsarrangementen - is vervolgens een tweetal extreme beleidsarrangementen (op het gebied van luchtkwaliteit) geanalyseerd.

Ten eerste is het '*traditionele*' beleidsarrangement geformuleerd, welke op Europees niveau aanwezig is en waarbij harmonisatie van voornamelijk wet- en regelgeving centraal staat door de bescherming van de menselijke gezondheid op een generieke wijze voor alle lidstaten van de EU. De Europese Kaderrichtlijn Lucht betreft de wet- en regelgeving van het traditionele beleidsarrangement. Een hiërarchische, top down sturing betreft tenslotte een belangrijke (machts)eigenschap van het traditionele beleidsarrangement.

Ten tweede is het '*innovatieve*' beleidsarrangement geformuleerd. De actoren van deze postmodernistische aanpak betreffen de regio's, provincies en lokale partijen. Decentralisatie, waarbij verantwoordelijkheid en taken op regionaal niveau aanwezig zijn, betreft een belangrijke discours van het innovatieve beleidsarrangement. Daarnaast zijn consensusvorming, participatie en interactie met burgers centrale sturingsinstrumenten van het innovatieve beleidsarrangement.

Het innovatieve beleidsarrangement is mede ontstaan, door een viertal verschuivingen van macht ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken. Vooral het besef omtrent de verschuiving naar een internationale context waarbinnen consensusvorming op nationaal niveau centraal staat is belangrijk. Bovendien blijkt er nog veel onduidelijkheid over de spelregels -in de vorm van de Europese Richtlijn Lucht en het Besluit Luchtkwaliteit- waarbinnen de actoren zich dienen te ontwikkelen. Juist ten aanzien van de component

spelregels, staat bij beide beleidsarrangementen de Europese wetgeving centraal staan. De *totstandkoming* van de Europese wetgeving staat vooral bij het traditionele beleidsarrangement centraal, terwijl de *uitvoering* van de Europese wetgeving vooral bij het innovatieve beleidsarrangement naar voren komt.

Het traditionele en het innovatieve beleidsarrangement spelen in op de verticale interacties van het spanningsveld tussen enerzijds het EU beleid en anderzijds het provinciaal/regionaal luchtkwaliteitsbeleid, doordat een *combinatie* van beiden beleidsarrangementen mogelijkheden biedt tot structurele oplossingen.

Daarnaast gaat een reductie van het EU-beleid enerzijds en het provinciaal/regionaal luchtkwaliteitsbeleid anderzijds gepaard met vier belangrijke kernbegrippen: subsidiariteitsbeginsel, proportionaliteitsbeginsel, gebiedsgerichte aanpak en communicatie.

Daarnaast zijn er mogelijkheden om in te zetten op generiek én specifiek luchtkwaliteitsbeleid. De mogelijkheden van generieke beleidsmaatregelen zijn onder meer gelegen in het formuleren van normen, Europese en/of nationale stimulering ten aanzien van samenwerken tussen landen (policy transfer) en Europese maatregelen zoals stimulering/verplichting van roetfilters voor auto's.

De regionale, provinciale en lokale partijen hebben deels invloed op de *hoogte* van de piekbelastingen en de *plaats* van de piekbelastingen. Ten aanzien van specifiek beleid kan naar aanleiding van dit onderzoek geconcludeerd worden dat er moeten worden ingezet op een gebiedsgerichte aanpak, omgaan met complexe luchtkwaliteitsvraagstukken en verschuiving van verantwoordelijkheden naar regionale en provinciale actoren.

Bovendien is er een schakelfunctie weggelegd voor het Ministerie van VROM waarbij ze enerzijds inhoudelijk enkel betrokken is bij nationale projecten. Daarbij treedt het Ministerie van VROM op als facilitator voor provincies. Anderzijds dient het Ministerie van VROM het aanspreekpunt te zijn voor Europa. Zij zal verantwoording moeten afleggen over de naleving van de Europese Kaderrichtlijn Lucht. De schakelfunctie betekent ook enerzijds generiek luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de EU en anderzijds het specifieke luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de provincies. De saldobenadering - waarbij de concentratie van een luchtverontreinigende stof per saldo in een gebied verbetert - biedt een uitkomst om het aantal blootgestelde en daarmee de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren.

Juist de wisselwerking zorgt ook voor duidelijk herkenbare verantwoordelijkheden en taken voor diverse overheidslagen. Bij gemeentes ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het Besluit Luchtkwaliteit. De provincies en regio's bepalen het speelveld voor de gemeentes en dienen tevens een schakel te zijn naar het Ministerie van VROM. Bij deze schakelfunctie zijn integraliteit (in samenhang met andere milieuthema's), gebiedsgerichte aanpak en procesoptimalisatie (ontwikkelingsplanologie) kernthema's. Het spanningsveld in combinatie met de traditionele en innovatieve beleidsarrangementen biedt dus een uitkomst om te komen tot verantwoordelijkheden en taken van diverse actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken.

Inhoud	Pagina
<b>Samenvatting</b>	<b>I</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Doel- en probleemstelling	2
1.3 Methode van onderzoek	3
1.4 Leeswijzer	4
<b>2 Luchtkwaliteitsbeleid in de EU en Nederland</b>	<b>5</b>
2.1 Historie Europees milieubeleid	5
2.2 Europese aanpak noodzakelijk	6
2.3 Nederlandse luchtkwaliteitproblematiek	7
2.4 Conclusie	10
<b>3 Beleidsarrangementen</b>	<b>11</b>
3.1 Definiëring componenten beleidsarrangementen	11
3.1.1 Actoren en coalities	12
3.1.2 Macht	12
3.1.3 Beleidsdiscourses	13
3.1.4 Spelregels	13
3.2 Politiek-bestuurlijke processen	14
3.2.1 Government naar Governance	14
3.2.2 Europeanisering	15
3.2.3 Politieke modernisering	16
3.2.4 Naar een verschuiving	17
<b>4 Traditionele beleidsarrangement en luchtkwaliteit</b>	<b>18</b>
4.1 Actoren	18
4.1.1 Europese Unie	18
4.1.2 Ministerie van VROM en Raad van State	20
4.2 Macht	22
4.2.1 Ontwikkeling van macht: van nationale staat naar internationale staat	23
4.2.2 Ontwikkeling van macht: toename wet- en regelgeving vanuit EU	23
4.2.3 Ontwikkeling van macht: van hiërarchische sturing naar consensusvorming	24
4.2.4 Ontwikkeling van macht: toename financiële steun van de EU	25
4.3 Discours	25
4.3.1 Oorzaak: Harmoniseren wet- en regelgeving op Europees niveau	25
4.3.2 Gevolg: Generiek beleid	26
4.4 Spelregels	30
4.5 Conclusies	32

	Inhoud (vervolg)	Pagina
<b>5</b>	<b>Innovatieve beleidsarrangement en luchtkwaliteit</b>	<b>34</b>
5.1	Actoren	34
5.2	Macht	37
5.3	Discours	37
5.3.1	Oorzaak: Decentralisatie proces in Nederland	37
5.3.2	Gevolg: Specifiek beleid	38
5.4	Spelregels	40
5.5	Conclusie	40
<b>6</b>	<b>Spanningsveld traditionele en innovatieve beleidsarrangement</b>	<b>43</b>
6.1	Definiëring spanningsveld	43
6.1.1	Kracht 1: Reduceren kloof spanningsveld – traditioneel beleidsarrangement	45
6.1.2	Kracht 2: Reduceren kloof spanningsveld – innovatieve beleidsarrangement	47
6.1.3	Reduceren Kracht 1 en 2	48
6.2	Conclusie	48
<b>7</b>	<b>Rollen en verantwoordelijkheden actoren</b>	<b>50</b>
7.1	Het traditionele én innovatieve beleidsarrangement	50
7.2	Rol en verantwoordelijkheid EU	51
7.3	Rol en verantwoordelijkheid Ministerie van VROM	52
7.4	Rol en verantwoordelijkheid regionale en lokale partijen	53
7.5	Conclusie	55
<b>8</b>	<b>Conclusies</b>	<b>58</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>61</b>



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De Europese Unie (EU) regelgeving zet in toenemende mate haar stempel op het Nederlandse milieubeleid. Door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de VROM RAAD wordt aangegeven dat in het jaar 2001, 70 tot 80 procent van de Nederlandse wetgeving direct of indirect door de EU bepaald wordt. (VROM 2001a: p. 17). Ook het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) constateert dat “*meer dan 80 procent van het nationale milieu- en natuurbeleid op één of andere wijze gerelateerd is aan het EU-beleid*” (RIVM 2003b: 57). Daarnaast geeft het RIVM aan dat ze verwacht dat de invloed van het Brusselse beleid op het Nederlandse milieu(beleid) op vrijwel alle terreinen verder zal toenemen (RIVM 2003a: p. 124)<sup>1</sup>.

Naast de toename van Europees milieubeleid in de komende jaren staat ook de kwaliteit van de lucht de laatste jaren centraal in Nederland. Volgens schattingen van het RIVM zijn in 2001 ongeveer 5.000 mensen vervroegd overleden doordat ze zijn blootgesteld aan luchtverontreiniging. Gezondheidsrisico's bestaan niet alleen uit sterfte; ook andere gezondheidseffecten (zoals hart- en vaatziekten) bij de Nederlandse bevolking worden met de huidige verontreiniging van de buitenlucht in verband gebracht. Daarnaast vertonen ziekenhuisopnamen een relatie met luchtverontreiniging (RIVM 2004a: p. 125-126). Verkeer en vervoer dragen in aanzienlijke mate bij aan verschillende milieuproblemen (VROM 2004b: p. 5)<sup>2</sup>. De druk neemt op het lokale schaalniveau in de toekomst toe aangezien onder andere in de Nota Mobiliteit (V&W 2004: p. 10) wordt uitgegaan van een ‘sterke groei’ van de verkeers- en vervoersector tot 2020<sup>3</sup>. Vooral op het lokale schaalniveau zijn de gevolgen van de verkeers- en vervoersector de laatste tijd zichtbaar doordat vooral bij rijks- en stadswegwegen plaatselijke piekbelastingen voorkomen<sup>4</sup>.

Het concrete probleem voor Nederland betreft het feit dat voor 2005 voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) op verschillende locaties in Nederland overschrijdingen verwacht worden van de Europese grenswaarden en/of plandrempels (RIVM 2005a: p. 6). De grenswaarden van stikstofdioxide en fijn stof worden door de EU opgelegd aan alle lidstaten, omdat hiermee onder andere de ‘*bescherming van de mens en de bescherming van het milieu*’ worden bevorderd (EG 1999: art. 174). De grenswaarden van stikstofdioxi-

<sup>1</sup> Het aantal milieuregelingen van de EU is in de afgelopen decennia sterk toegenomen. In de zeventiger jaren werden jaarlijks circa vijf milieuregelingen van kracht. Halverwege de jaren negentig was dit aantal opgelopen tot veertig per jaar. De mate van implementatie en effectiviteit van de regelingen is verschillend en vergt in toenemende mate een inspanning van de landen (RIVM 2000: p. 87).

<sup>2</sup> In de nota wordt tevens opgemerkt dat het aandeel van het verkeer in de uitstoot substantieel is. Zo komt tweederde van de totale Nederlandse emissie van stikstofoxiden (NO<sub>x</sub>) voor rekening van het verkeer (VROM 2004b: p. 15).

<sup>3</sup> De vier grote steden verschillen wat betreft de sterfte op diverse punten van de rest van Nederland. In ieder geval is te constateren dat de sterfte in de grote steden 11 procent hoger ligt. Voor nader informatie over gezondheid in grote steden wordt verwezen naar RIVM 2002b.

<sup>4</sup> Dit valt te herleiden uit de publicatie van het RIVM 2004a.

de en fijn stof -zoals die nu in de lidstaten dienen te worden geïmplementeerd- zijn formeel vastgelegd in de Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit<sup>5</sup> uit 1996 en de eerste dochterrichtlijn uit 1999. Het Besluit Luchtkwaliteit vormt samen met de Meetregeling Luchtkwaliteit en de Smogregeling 2001 de implementatie van de Europese Kwaliteitsrichtlijn luchtkwaliteit. Overschrijdingen van de grenswaarden zijn volgens EU-grenswaardensystematiek niet toegestaan en vormen daarmee een bestuurlijk (RIVM 2004a: p. 126)<sup>6</sup> en ruimtelijk probleem.

De inwerkingtreding van de luchtnormen voor stikstofdioxide en fijn stof heeft maatschappelijke en economische gevolgen, doordat er een juridisch regime ontstaat waardoor bouw- en wegverbredingsplannen worden geblokkeerd of moeten worden bijgesteld. Dit blijkt uit ondermeer uit de zaken Hendrik Ido Ambacht (Uitspraak Raad van State; 22-9-2004 en NRC; 9-2-2005), het ADO-stadion bij Den Haag, de spitsstroken tussen Eindhoven en Den Bosch, de Tweede Maasvlakte (Trouw; 28-2-2005) en de verbouwing van station Amsterdam CS (NRC; 9-2-2005). Deze uitspraken van de Raad van State laten zien dat lokale overschrijdingen van de grenswaarden volgens de EU niet zijn toegestaan en daarmee vormen ze een bestuurlijk probleem.

Een Europese aanpak van milieuvraagstukken is gewenst vanwege twee belangrijke eigenschappen van luchtkwaliteit: de grootschaligheid en het grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging. Maatregelen kunnen veelal alleen in Europees verband worden getroffen, bijvoorbeeld door aanscherping van emissienormen (RIVM 2005a: p. 5).

Daarnaast is er een spanningsveld ontstaan voor de nationale overheid door de toenemende invloed van de Europese regelgeving: de EU stelt harde en afrekenbare doelen voor luchtkwaliteit en op nalatigheid zijn vanuit de EU sancties mogelijk in de vorm van ingebrekestellingen en boetes aan Nederland, terwijl in Nederland een decentralisatie- en dereguleringsproces in gang is gezet waarbij de uitvoering van beleid grotendeels bij de lagere overheden is komen te liggen (RIVM 2004a: p. 162; De Roo 2004).

## 1.2 Doel- en probleemstelling

Doel van dit rapport is aan te geven welke verticale interacties<sup>7</sup> zichtbaar zijn in de verhoudingen op Europees-, nationaal- en regionaal/lokaal niveau op het gebied van luchtkwaliteit.

Ten aanzien van luchtkwaliteit wordt in dit onderzoek ingegaan op de luchtverontreinigende stoffen stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>), omdat deze stoffen een directe link

<sup>5</sup> 96/62/EC, Publicatie EG L 296 van 21 november 1996 (EU 1996).

<sup>6</sup> Nederland moet voldoen aan emissienormen in 2010 voor o.a. fijn stof en NO<sub>2</sub>. Dit is formeel vastgelegd in: Richtlijn 2001/81/EG, Artikel 4.

<sup>7</sup> Onder verticale interacties wordt in dit onderzoek de relatie en de mate van afstemming van actoren op de verschillende schaalniveaus binnen luchtkwaliteitsvraagstukken verstaan. Horizontale interacties betreffen relaties en afstemmingen tussen actoren binnen een vooraf gedefinieerd schaalniveau.

hebben met verkeer en luchtkwaliteit (RIVM 2004a) en op beleidsmatig en bestuurlijk niveau problemen geven. De probleemstelling van dit onderzoek luidt dan ook:

*In hoeverre zijn er beleidsmatige en bestuurlijke verschuivingen aanwezig op Europees en nationaal niveau ten aanzien van de luchtverontreinigende stoffen stikstofdioxide en fijn stof?*

De onderzoeksvragen betreffen:

- Welke beleidsmatige en bestuurlijke verschuivingen zijn zichtbaar op Europees en op Nederlands niveau op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken en wat is de samenhang tussen de verschuivingen?
- Welke beleidsmatige en bestuurlijke rol/verantwoordelijkheden en vrijheid willen/krijgen het Ministerie van VROM en de regio's in de toekomst voor het maken van beleid ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken?

Met de resultaten van deze studie wordt een bijdrage geleverd aan de discussie omtrent het spanningsveld tussen Europese luchtkwaliteitsnormen en de beleidsmatige en bestuurlijke consequenties op lagere schaalniveaus.

### 1.3 Methode van onderzoek

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal databronnen. In dit onderzoek zijn een literatuurstudie, een documentenanalyse en workshops/interviews als onderzoekstechnieken toegepast.

- *Literatuurstudie*: Een uitvoerige literatuurstudie vormt de basis van dit onderzoek. Hierbij is wetenschappelijke literatuur bestudeerd en geanalyseerd.
- *Documentenanalyse*: Diverse documenten welke enig raakvlak kenden met Europese luchtkwaliteitsvraagstukken zijn doorgenomen. Hierbij gaat het vooral om milieubeleidsplannen, beleidsnota's, beleidsbrieven en Eerste- en Tweede Kamer-stukken.
- *Workshops/interviews*: Daarnaast hebben gesprekken met de heer prof. G. de Roo en mevrouw D. Corbey van het Europees Parlement tot een meerwaarde geleid voor dit onderzoek. Bovendien hebben een tweetal workshops<sup>8</sup> het beeld van Europese vraagstukken verder aangevuld.

Voor de analyse van de bestuurlijke en beleidsmatige verschuivingen van het luchtkwaliteitsbeleid, wordt gebruik gemaakt van de 'policy arrangements' (Van Tatenhove et al. 2000). In deze benadering staan een viertal componenten centraal: wat zijn de actoren (1), wat zijn de machtsverhoudingen(2), wat is de beleidsdiscours(3) en wat zijn de spelregels(4). Deze beleidsarrangementenbenadering biedt hiermee een theoretisch raamwerk voor het onderzoek.

<sup>8</sup> Namiddagsymposium Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Ordening (TAUW) (d.d. 26-5-2005), Discussiedag Europese vraagstukken georganiseerd door het Platform Ruimtelijke Inrichtings Studenten (PRINS) (d.d. 6-4-2005).

Voor het concept ‘*beleidsarrangementen*’ is gekozen omdat het juist ingaat op de wisselwerking tussen enerzijds interacties op strategisch niveau en anderzijds maatschappelijke en politieke processen op operationeel en lokaal niveau en zorgt voor een specifieke institutionalisering van de inhoud en organisatie van een bepaald beleidsdomein (zie o.a. Zouwen et al. 2002: p. 21). Op strategisch niveau zijn de invloed van de EU en in mindere mate van het Ministerie van VROM en het Ministerie van Verkeer & Waterstaat aanwezig, doordat deze partijen beleid maken met betrekking tot luchtkwaliteit. Op operationeel/lokaal niveau wordt op een concretere manier naar luchtkwaliteitsvraagstukken gekeken. Daarbij kunnen burgers een centrale rol spelen als het gaat om participatie binnen (regionale/lokale) luchtkwaliteitsvraagstukken.

Daarnaast beschrijft het ‘beleidsarrangementenconcept’ dat de institutionalisering van beleidsarrangementen het resultaat is van de wisselwerking tussen processen van maatschappelijke en politieke veranderingen (politieke modernisering) enerzijds en interacties tussen belanghebbenden in de dagelijkse beleidspraktijk anderzijds (Zouwen et al. 2002: p. 19). Het concept beschrijft dus niet sectoraal de processen ten aanzien van de luchtkwaliteit, maar legt de nadruk op een integrale, interactieve en samenhangende kijk op luchtkwaliteitsvraagstukken.

#### **1.4 Leeswijzer**

Dit rapport kent de volgende opbouw: in hoofdstuk 2 worden een aantal algemene thema’s rondom luchtkwaliteitsvraagstukken toegelicht. Aan bod komt ondermeer de historie van het Europees- en het Nederlands milieubeleid en specifieke informatie over stikstofdioxide en fijn stof. In hoofdstuk 3 wordt gewezen op de theorie rondom beleidsarrangementen (Van Tatenhove et al. 2000) inclusief een beschrijving van de politiek-bestuurlijke processen. Hoofdstuk 4 en 5 gaan over respectievelijk het traditionele- en het innovatieve beleidsarrangement, daarbij toegepast op luchtkwaliteitsvraagstukken. In hoofdstuk 6 wordt gewezen op het spanningsveld tussen de EU en regionale en lokale actoren inclusief de krachten die zich binnen dat spanningsveld voltrekken. In hoofdstuk 7 staan de rollen en verantwoordelijkheden van de diverse actoren die betrokken zijn bij luchtkwaliteitsvraagstukken centraal. In hoofdstuk 8 staan tenslotte de conclusies centraal.

## 2 Luchtkwaliteitsbeleid in de EU en Nederland

*Nederland is in rep en roer. De luchtkwaliteit<sup>9</sup> staat op veel plaatsen in Nederland onder druk wat tot negatieve gezondheidseffecten<sup>10</sup> leidt. Vooral de verkeers- en vervoersector blijkt een belangrijke bron van de vele negatieve effecten van de gezondheid op regionaal en lokaal schaalniveau.*

In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- Wat zijn (recente) ontwikkelingen met betrekking tot het Europees milieubeleid en het luchtkwaliteitsbeleid in het bijzonder (paragraaf 2.1)?
- Waarom is een Europese aanpak noodzakelijk als het gaat om luchtkwaliteitsvraagstukken (paragraaf 2.2)?
- Wat zijn (recente) ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse luchtkwaliteit (paragraaf 2.3)?

### 2.1 Historie Europees milieubeleid

Een eerste aanzet tot het Europees milieubeleid is gelegen in het verdrag van de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) te Rome in 1957 (EEG 2005). In dit verdrag wordt de gezondheid van de mens als eerste op (Europees) beleidsmatig niveau centraal gesteld: *“The Community shall contribute towards ensuring a high level of human health protection by encouraging cooperation between the Member States (art 129)”*. In de praktijk bleek het milieu nog geen volwaardige plaats te hebben binnen de economische vraagstukken (zie site EEG 2005; Van Ast et al. 1995:p. 233). Het duurt tot 1972 voordat het milieu een formele plaats krijgt toebedeeld in het EEG-beleid. Op de bijeenkomst van regeringsleiders in Parijs wordt geconcludeerd dat de economische uitbreidingen gepaard dienen te gaan met een verbetering van de *‘quality of life’* en dat daarom een hogere prioriteit dient te worden gegeven aan de verbetering van het milieu. De besprekingen leiden tot het lanceren van een eerste Milieu-Actieprogramma in 1973 en het programma kan worden gezien als de eerste stap naar een Europees milieubeleid (o.a. Van Ast et al. 1995: p. 234; Liefverink et al. 1997). Van Ast et al. (1995) merken op dat een volgende stap in 1986 werd gezet, met de besluitvorming inzake de Europese Akte. In de akte wordt besloten de eenwording van de Europese markt te bewerkstelligen ingaande 1993. Daarbij

<sup>9</sup> VROM maakt in haar beleid onderscheid tussen grootschalige luchtverontreiniging en luchtkwaliteit. Grootschalige luchtverontreiniging houdt zich vooral bezig met maatregelen om de uitstoot van vervuulende stoffen te verminderen. Bij het beleid voor luchtkwaliteit gaat het vooral om maatregelen om te voorkomen dat mensen te hoge concentraties van een bepaalde stoffen inademen (VROM 2005a).

<sup>10</sup> Voor mensen die op minder dan 100 meter van de snelweg of minder dan 50 meter van een drukke stadsweg woonden was het risico op sterfte door hart en vaatziekten en longaandoeningen ongeveer twee keer zo hoog (Hoek et al. 2002). Dit resultaat is in overeenstemming met eerdere cohort studies naar blootstelling aan fijn stof en sterfte aan long- of hartaandoeningen (Dockery 1993). Over de vraag hoeveel eerder ‘vervroegde sterfte’ betekent is nog veel discussie (RIVM 2005b), maar in een recente publicatie staat dat mensen die langdurig zijn blootgesteld aan verhoogde concentraties luchtverontreiniging enkele maanden tot maximaal twee jaar korter leven dan het geval zou zijn zonder deze blootstelling (Janssen 2002).

kwamen extra bevoegdheden voor de EU op het gebied van regelgeving. Tevens wordt in de akte (artikel 130) het belang van een gezond milieu onderstreept. Bovendien komt in de akte (artikel 130R lid 2) naar voren dat “*de Gemeenschap tot doel heeft de kwaliteit van het milieu te behouden, te beschermen en te verbeteren, bij te dragen tot de bescherming van de gezondheid van de mens en zorg te dragen voor een behoedzaam en rationeel gebruik van de natuurlijke hulpbronnen*”. Daarbij werden beginselen die reeds lang in de praktijk werden toegepast officieel vastgelegd: namelijk het beginsel van voorzorg en preventie, het beginsel dat de vervuiler betaalt en het „aan de bron“-beginsel (de milieuvervuiling diende bij voorkeur aan de bron te worden bestreden) (EC 1996: p.179).

Het milieubeleid van de EU is inmiddels een volwaardig onderdeel van het EU-beleid. De verantwoordelijkheid ligt bij directoraat-generaal Milieu. Het zesde actieprogramma is reeds gemaakt, met als titel: Environment 2010: “Our future, our choice”. Het zesde actieprogramma kent een viertal onderwerpen. Één ervan betreft “the Environment and Health and quality of life”. Het doel is het verwezenlijken van een zodanige milieukwaliteit dat de concentraties van door toedoen van de mens ontstane verontreinigende stoffen geen significante effecten of gevaren voor de menselijke gezondheid met zich meebrengen (EU 2005).

## 2.2 Europese aanpak noodzakelijk

Een centraal thema, welke in de diverse beleidsprogramma's van de EU met betrekking tot het milieu vanaf 1957 zijn beschreven, betreft ‘*de kwaliteit van het leven*’. Deze ‘*kwaliteit van het leven*’ dient daarbij gewaarborgd te worden, waarbij de lidstaten van de EU gepusht worden tot een gezamenlijke aanpak. Die gezamenlijke aanpak wordt in diverse wetenschappelijke publicaties (Lieverink et al. 1993; Knill and Lenschow 2000; RIVM 2004a) en in de beleidsnota Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM 2005b) aangemoedigd. Het Ministerie van VROM geeft bijvoorbeeld in de beleidsnota Milieubeleidsplan 4 aan dat het milieu niet ophoudt bij de grens van Nederland. “*Internationaal moeten afspraken gemaakt worden. Ook de Europese regelgeving bepaalt in toenemende mate het beleid en de regelgeving in eigen land. “Nederland moet zich internationaal sterk manifesteren om invloed uit te oefenen op verdragen en Europees beleid*” (VROM 2005b).

Het RIVM (2005a: p. 5) geeft aan dat vanwege het grootschalige en grensoverschrijdende karakter van luchtverontreiniging een Europese aanpak van belang is<sup>11</sup>. In het EG-verdrag van Amsterdam artikel 174.1 (EG 1999) staat ook dat op internationaal vlak naar maatregelen moeten worden gezocht voor mondiale en regionale milieuproblemen.

<sup>11</sup> Gemiddeld over Nederland is de buitenlandse bijdrage aan het door menselijk handelen veroorzaakte fijn stof circa 65 procent en aan de stikstofdioxideconcentratie circa 40 procent. Echter op knelpunten kan de lokale verkeersbijdrage aan de stikstofdioxideconcentratie oplopen tot circa 80 procent. Technische verkeersmaatregelen kunnen veelal alleen in Europees verband worden getroffen, bijvoorbeeld door aanscherping van emissienormen (RIVM 2005: p. 5).

Een ander argument om milieuvraagstukken op Europees niveau te bestuderen, is het op Europese schaal nadenken en leren van andere lidstaten, ook wel *'policy transfer'* genoemd. Europese lidstaten kunnen namelijk van andere lidstaten leren door de (on)mogelijkheden te verkennen op het gebied van bijvoorbeeld milieuvraagstukken. Policy transfer dient gezien te worden als een proces waarbij kennis over politieke, administratieve arrangementen en instituties<sup>12</sup> op één plaats en tijd worden bestudeerd op een andere plaats en tijd (Dolowitz 1996: p. 344). Rose (1991:p. 3) geeft in de studie *'What is lesson drawing?'* weer dat *'every country has problems, and each think that its problems are unique(..) However, problems that are unique to one country are abnormal (...) Policy makers in cities, regional governments and nations can learn form how their counterparts elsewhere responded.'* Dolowitz (1996: p. 351) geeft ook aan dat policy transfer zowel positieve als negatieve lessen kan opleveren.

Voor luchtkwaliteit geldt bijvoorbeeld dat België (Vlaanderen), Duitsland (Ruhrgebied), Italië (Milaan), Spanje en Groot-Brittannië - net als Nederland - problemen kennen bij de aanpak en bestudering van luchtkwaliteitsvraagstukken (RIVM 2002a: p. 37). Ook daar vinden vele overschrijdingen plaats (VMM 2004).

### 2.3 Nederlandse luchtkwaliteitsproblematiek

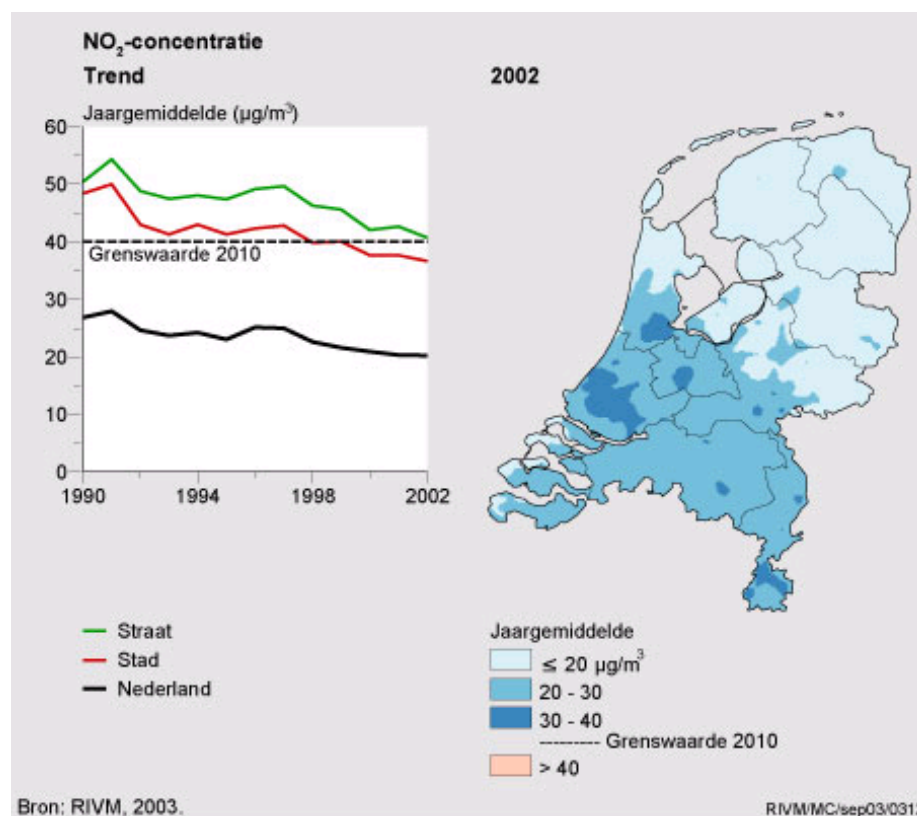
In Nederland wordt vanaf 1989 op strategisch niveau het Nationale Milieubeleidsplan (NMP) gepubliceerd. De overheid kiest in het NMP 1 ervoor om de veroorzakers van milieuproblemen verantwoordelijk te maken voor het oplossen ervan. Het streven naar een duurzame ontwikkeling is de hoofddoelstelling. Daarnaast staan integrale thema's en een gebiedsgerichte benadering centraal. Met verschillende doelgroepen, waaronder het bedrijfsleven, worden taakstellingen afgesproken. Inmiddels is het NMP 4 gereed. Deze nota gaat uit van doelstellingen voor 2030 waaronder een *'gezond en veilig leven in een aantrekkelijke omgeving temidden van vitale natuur, zonder biodiversiteit aan te tasten of natuurlijke hulpbronnen uit te putten'* en beschrijft welke maatregelen nodig zijn om deze doelstelling te bereiken (VROM 2001a).

Daarnaast wordt door het RIVM jaarlijks een Milieubalans uitgebracht op grond van de Wet milieubeheer en is het resultaat van een samenwerking met een groot aantal wetenschappelijke instituten en planbureaus (RIVM 2004a).

Het RIVM (2004a) meldt in de Milieubalans 2004 dat de jaargemiddelden concentraties van stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) en fijn stof (PM<sub>10</sub>) afnemen doordat de emissies in Nederland en Europa afnemen. Lokaal in steden worden veel mensen blootgesteld aan concentraties NO<sub>2</sub> boven de grenswaarde. Vaak zijn de gezondheidseffecten van normoverschrijdingen nog onbekend.

<sup>12</sup> Er dient rekening te worden gehouden met de verschillende politieke, culturele en sociale aspecten tussen de verschillende Europese lidstaten.

In figuur 2.1 wordt enerzijds de trend van stikstofdioxide in de periode 1990-2002 weergegeven en anderzijds de jaargemiddelde stikstofdioxideconcentratie van het jaar 2002.



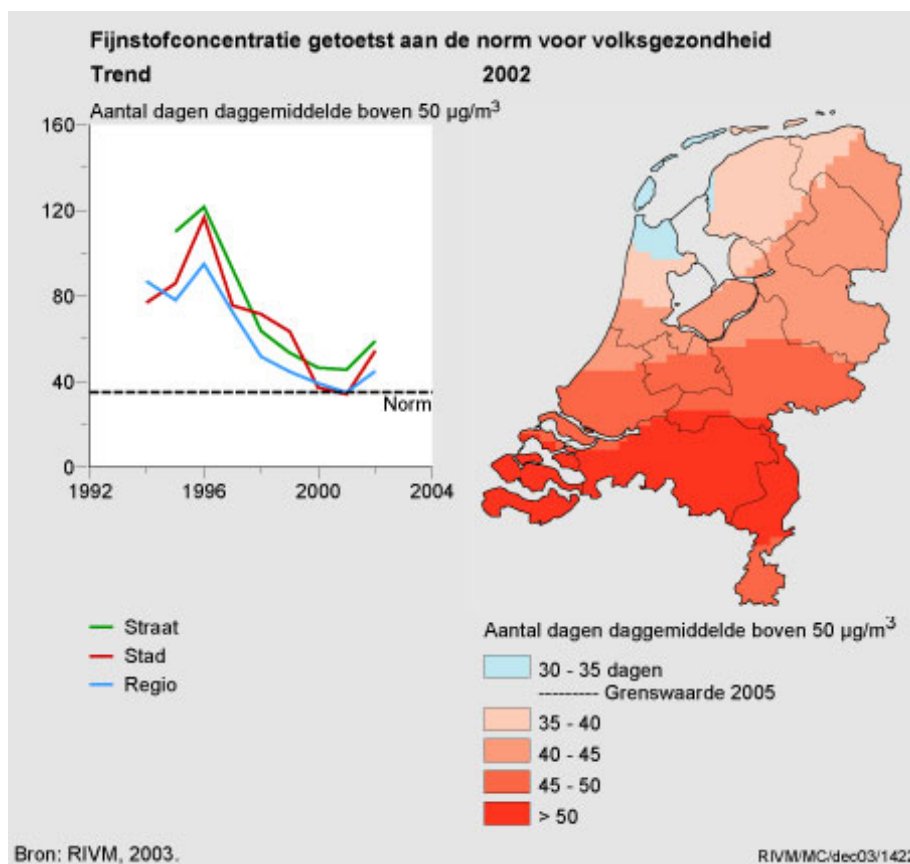
Figuur 2.1: Luchtkwaliteit stikstofdioxide op straat, stad en Nederland en jaargemiddelde stikstofdioxide 2002(Bron: RIVM)

Uit figuur 2.1 valt te concluderen dat er een dalende trend aanwezig is op straat, stad en nationaal niveau ten aanzien van de jaargemiddelde stikstofdioxideconcentratie in de periode 1990 – 2002. Hoge NO<sub>2</sub> concentraties bevinden zich vooral nabij lokale wegen in de Randstad en zuiden van Nederland (Nijland et al. 2005: p. 28). Juist nabij wegen rondom stedelijke gebieden met relatief hoge verkeersintensiteiten ontstaan gezondheidsproblemen. De geplande spitsstrook van Den Bosch naar Eindhoven is daar een goed voorbeeld van (zie box 1).

*In de 'spitsstrookuitspraak' van de Raad van State(RvS) van 15 december 2004 op het traject Den Bosch - Eindhoven (A2) oordeelde de RvS dat de spitsstrook niet kon worden aangelegd ondermeer omdat er onvoldoende onderzoek is verricht naar de gevolgen van de wegverbreding voor de luchtkwaliteit. De Raad wijst er daarbij nog op dat, als uit onderzoek zou blijken dat de luchtkwaliteit verbetert, de minister nog moet aangegeven of die verbetering past binnen het Rijksbeleid om de hoeveelheid stikstofdioxide en roetdeeltjes in de lucht terug te dringen. (Box 1)*



In figuur 2.2 is de trend voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) concentraties voor de periode 1992- 2002 zichtbaar. Daarbij valt op te merken dat in 2002 de grootste problemen ten aanzien van PM<sub>10</sub> aanwezig zijn in Zuid-Nederland. Daarnaast blijkt uit figuur 2.2 dat het aantal dagen dat de fijn stof norm wordt overschreden in Nederland afneemt. Specifieke informatie over stikstofdioxide en fijn stof zijn te vinden in respectievelijk box 2 en box 3.



Figuur 2.2: Luchtkwaliteit fijn stof op straat, stad en regio en aantal dagen daggemiddelde overschrijdingen 2002 (Bron: RIVM)

**Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>)**

Stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>) komt vrij bij verbranding van (fossiele) brandstoffen en soms als procesemissie van de industrie. Veruit de belangrijkste bron van stikstofdioxide in de buitenlucht is het verkeer. De laatste jaren daalt de concentratie stikstofdioxide in de stedelijke buitenlucht licht (VROM 2005e). Ook het RIVM (2004a: p. 127 en figuur 2.1) constateert een dalende trend. Stikstofdioxide kan de longen aantasten en luchtwegklachten veroorzaken. In de Europese richtlijn zijn maximale toelaatbare concentraties vastgelegd in grenswaarden. Voor NO<sub>2</sub> geldt een grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> welke in 2010 gehaald dient te worden. Tot 2010 zijn plandrempels vastgesteld. Daarnaast mag in 2010 het uurgemiddelde van 200 µg/m<sup>3</sup> niet meer dan 18 keer per jaar worden overschreden.

Het RIVM (2004a:p. 127) constateert daarnaast dat het landelijk achtergrondniveau van NO<sub>2</sub> ligt op 20 µg/m<sup>3</sup>. Het gemiddelde stedelijke achtergrondniveau van NO<sub>2</sub> bedroeg in 2002 rond de 37 µg/m<sup>3</sup>. Bij rijkswegen is de verkeersintensiteit zo groot dat de invloed daarvan op de NO<sub>2</sub> – concentraties tot meer dan een kilometer merkbaar kan zijn (RIVM 2004a: p. 127). (Box 2).

**Fijn stof (PM<sub>10</sub>)**

Fijn stof (PM<sub>10</sub>) is een verzamelnaam voor allerlei kleine deeltjes in de lucht: van zandkorrels en roetdeeltjes tot stukjes afgesleten autoband of wegdek. De kleinste deeltjes zijn het gevaarlijkst voor de gezondheid. Dat komt omdat ze diep ingeademd kunnen worden en zich verzamelen in de diepere luchtwegen. Daardoor ontstaan luchtwegaandoeningen of hart- en vaatziekten waardoor mensen eerder kunnen overlijden. Vooral de industrie en het verkeer veroorzaken fijn stof. Fijn stof kan ook ontstaan door reacties tussen verschillende gassen in de lucht. De gemiddelde concentratie fijn stof is hoger in Zuid-Nederland, nabij grote steden en nabij grote industriegebieden (VROM 2005e). Volgens Oosterlee et al. (2004:p. 4-5) blijken er geen veilige grenzen te zijn aan de concentraties van fijn stof waar beneden geen effecten optreden. Al vanaf geringe niveaus zijn er gezondheidseffecten. Daarnaast merken ze op dat elke plaatselijke verhoging van de concentratie van fijn stof leidt tot extra gezondheidseffecten. Voor PM<sub>10</sub> geldt een jaargemiddelde grenswaarde van 40 µg/m<sup>3</sup> welke op 1 januari 2005 in werking is getreden. Daarnaast geldt voor fijn stof een maximale 24-uurgemiddelde 50 µg/m<sup>3</sup> welke niet meer dan 35 keer per jaar mag worden overschreden (RIVM 2004a) (Box 3)

**2.4 Conclusie**

Vanuit Europa wordt op een generieke wijze getracht de gezondheid van de mens te beschermen. Vanaf 1972 krijgt het milieu en de gezondheid van de mens een formele plaats toegedeeld binnen het Europees beleid. Argumenten om tot een Europese aanpak te komen, betreffen enerzijds het grootschalige en grensoverschrijdende karakter van luchtkwaliteit en anderzijds biedt policy transfer lidstaten een instrument voor benchmarking. Juist doordat in onder meer België en Duitsland eenzelfde soort problemen spelen in eenzelfde geografisch gebied, is het mogelijk gezamenlijk de effecten van de gezondheid van de mens aan te pakken.

Op strategisch niveau wordt in Nederland het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) opgesteld. Door het RIVM wordt elk jaar een Milieubalans opgesteld. Uit de Milieubalans 2004 en 2005 komt naar voren dat in Nederland grootschalige overschrijdingen plaats vinden van de normen voor fijn stof (PM<sub>10</sub>) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). Overschrijdingen van de norm hebben negatieve gezondheidseffecten tot gevolg. Vooral de uitstoot van emissies door verkeer is een belangrijke oorzaak van de slechte luchtkwaliteit op lokaal niveau.

### 3 Beleidsarrangementen

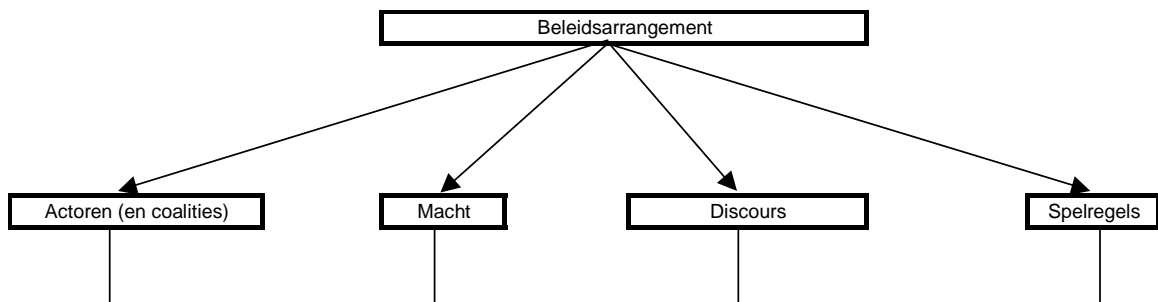
Dit hoofdstuk gaat over de vier componenten actoren, macht, discours en spelregels welke alle vier centraal staan bij de totstandkoming van een beleidsarrangement (zie figuur 3.1). Het hoofdstuk beoogt de vier componenten specifiek binnen luchtkwaliteitsvraagstukken te bestuderen.

In hoofdstuk 3 worden de volgende vragen beantwoord:

- Wat dient te worden verstaan onder de vier centrale componenten actoren, macht, discours en spelregels- van het theoretisch raamwerk, zoals die centraal staat in dit onderzoek (paragraaf 3.1)?
- Welke politiek-bestuurlijke processen spelen op beleidsmatig en bestuurlijk vlak en kennen een (in)directe relatie met luchtkwaliteitsvraagstukken op Europees en nationaal vlak (paragraaf 3.2)?

#### 3.1 Definiëring componenten beleidsarrangementen

Een beleidsarrangement, waarbinnen de luchtkwaliteitsvraagstukken worden bestudeerd, is weergegeven in figuur 3.1.



Figuur 3.1. Beleidsarrangementen, naar idee van Van Tatenhove et al.(2000)

Een beleidsarrangement staat voor de *'tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een (milieu)beleidsterrein'* (Van Tatenhove 2000). Het verwijst naar de wijze waarop een beleidsveld is geordend in termen van inhoud (beleidsdiscours) en organisatie (actoren en coalities, macht en spelregels). Een beleidsarrangement beschrijft de inhoudelijke en organisatorische vormgeving van een beleidsdomein aan de hand van vier dimensies: de betrokken actoren en coalities, de verdeling van macht, het discours en de spelregels. De vier dimensies van een beleidsarrangement zijn met elkaar verbonden. Dat betekent dat verandering op één van de dimensies ook verandering op andere dimensies tot gevolg heeft (Van Tatenhove et al. 2000). De theorie verbindt de interactiepatronen van actoren

met sociaal-politieke structuren, het is een procesbenadering en er is aandacht voor tijd- en ruimte aspecten (Planbureau-werk in uitvoering 2004: p. 79).

In paragrafen 3.1.1 t/m 3.1.4 worden de centrale componenten uit de beleidsarrangementen nader uitgewerkt.

### 3.1.1 Actoren en coalities

Er zijn verschillende definities van 'een actor'<sup>13</sup>. De nadruk bij de definiëring van Van Tatenhove et al. (2000) ligt vooral op de interactie tussen personen. Van Tatenhove et al. zien een actor -als individu of als groep- als een schakel fungeren binnen een netwerk waarbij ook andere actoren aanwezig zijn. Ook Voogd (2001: p. 41) ziet een actor als een schakel in een planningsproces. Volgens zijn definitie is een actor namelijk een '*persoon, groep of instantie die van invloed kan zijn op de realisatie van een project*' (Voogd 2001: p. 41)<sup>14</sup>. Healey (1997) legt vooral nadruk op de dynamiek van de sociale component bij actoren. Volgens Healey bevinden actoren zich in dynamische (sociale, culturele) netwerken. Liefderink et al. (1993: p. 25) geven ten aanzien van dit punt weer dat de houding van de actor 'Nationale overheid' aan het veranderen is: '*decisions within states, including those concerning international affairs, are seldom taken by one institution. States should rather be seen as conglomerates of numerous semi autonomous bureaucratic institutions, each with their own interest, culture and ideology. In addition, several non-governmental actors are usually involved in decision making. State policies are thus to be considered as the outcome of political processes both within the state apparatus and between state and non-state actors*'.

De leden van een coalitie van actoren delen dezelfde opvattingen over het beleid en trachten door middel van gecoördineerd handelen beleid te beïnvloeden. De strategieën die zij hierbij ontwikkelen richten zich bijvoorbeeld op het trachten te veranderen van percepties van politieke sleutelfiguren of de samenleving, door informatie en kennis te verschaffen of door de wetgevende macht er toe te zetten bepaalde regelgeving of budgetten te veranderen (Sabatier et al. 1993: p. 35). Een coalitie bestaat uit een aantal spelers, die min of meer dezelfde beleidsdoelen hebben en daarom op zoek gaan naar medestanders met wie consensus mogelijk is (Planbureau-werk in uitvoering 2004: p.80).

### 3.1.2 Macht

Weber's (1947) definitie van macht is: '*the probability that one actor within a social relationship would be in a position to carry out his own will despite resistance*'. Van Dale (2002) kent een tweetal definities van macht; enerzijds wordt opgemerkt dat het gaat om de '*mogelijkheid om dingen te laten gebeuren zoals men wil*' en anderzijds ziet het macht als een '*persoon*

<sup>13</sup> Het Van Dale woordenboek (2002) spreekt van een handelende persoon of instantie.

<sup>14</sup> Actoren kunnen in een besluitvormingsproces verschillende posities ten opzichte van elkaar innemen. Teisman (1992 : p. 55) maakt onderscheid tussen de interactie-, de prikkel- en de interventiepositie. De *interactiepositie* wordt ingenomen door actoren die proberen door het omgaan van relaties met andere actoren hun eigen doelen na te streven en de daarvoor benodigde middelen en medewerking van deze andere actoren proberen te krijgen. De *prikkelpositie* wordt meestal ingenomen door actoren die 'aan de zijlijn' staan van het besluitvormingsproces, maar die door het geven van prikkels andere actoren proberen te bewegen tot een bepaald gedrag. De *interventiepositie* wordt ingenomen door actoren die middelen (en daaruit voortvloeiende macht) hebben om in te grijpen in een besluitvormingsproces.

of groep die de heerschappij heeft op een bepaald gebied'. Leroy et al. (2001: p. 217) geven aan dat macht verwijst naar mobilisatie, verdeling en inzet van hulpbronnen. Pfeffer (1981: p. 3) geeft aan dat macht 'a relationship is among social actors in which one social actor, A, can get another social actor, B, to do something that B would not otherwise have done'<sup>15</sup>. Binnen deze definitie worden de component 'actor' en de component 'macht' in een raamwerk geplaatst binnen andere actoren. Een soortelijke redenatie voert ook Healey (1997: p. 259) aan in haar boek Collaborative Planning. Zij geeft aan dat 'power is conducted in a world of unequal power relations, but one where power is dispersed among a plurality of organizations and interests. The challenge for strategic policymaking is therefore how to make strategies in a shared power world'. Het planbureau-werk in uitvoering (2004:p:80) geeft aan dat macht gedefinieerd kan worden als de mogelijkheid van een actor om bepaalde beleidsuitkomsten te bereiken, maar niet enkel door de uiteindelijke beslissing, maar ook door het bepalen van de agenda, het bepalen van de beleidsthema's (zie paragraaf 3.1.3) en het veranderen van spelregels (paragraaf 3.1.4).

### 3.1.3 Beleidsdiscourses

Volgens Leroy et al. (2001: p. 218) verwijst een discours naar de opvattingen en verhalen van de betrokken actoren in termen van normen en waarden, probleemdefinities en oplossingsrichtingen<sup>16</sup>. Allmendinger (2002: p. 12) merkt op dat 'discourses are historically contingent and politically constructed'. Volgens Drenth et al. (2005) verwijst een discours 'naar de dynamiek van visies, perspectieven, opvattingen, wereldbeelden die uiteindelijk worden vastgelegd in 'instituten' zoals rechtsregels en beleidsuitgangspunten, en worden uitgevoerd door 'actoren', individuen en organisatorische verbanden'. Drenth et al. (2005) leggen hierbij dus expliciet een link met de andere componenten ten aanzien van de beleidsarrangement: de actor, macht en spelregels. Ook Hidding et al. (1998) leggen een duidelijke link met actoren en maatschappelijke organisaties<sup>17</sup>. Goedman (2004) tenslotte beschrijft een discours als 'verschillende overkoepelende zienswijzen op ruimtelijke vraagstukken, met elk hun eigen combinatie van analytische inzichten, ordenings- en sturingsprincipes die tegenover elkaar staan'.

Het Planbureau-werk in uitvoering (2000:p:80) geeft aan dat een beleidsdiscours te zien is als een interpretatiekader dat actoren gebruiken om bepaalde problemen/ontwikkelingen te begrijpen en oplossingen te formuleren.

### 3.1.4 Spelregels

Zouwen et al. (2002; p. 21) en Leroy et al. (2001; p. 217) omschrijven de spelregels als 'de vigerende regels van het politieke en beleidsveld, in termen van procedures voor beleidsvoering en besluitvorming'. De spelregels bepalen de mogelijkheden en beperkingen voor de handelin-

<sup>15</sup> Etzioni (1964) maakt onderscheid tussen een drietal vormen van power: coercive power, based on the physical resources of force, violence or restraint; *utilitarian* power, based on material or financial resources; and *normative* power, based on symbolic resources.

<sup>16</sup> Ongeveer eenzelfde definitie hanteren Zouwen et al. (2002: p. 21). Volgens hen verwijst een discours naar de verhaallijn van actoren, in termen van normen, waarden en concepten.

<sup>17</sup> Hidding et al. (1998) zien in het onderscheid tussen stad en land een discours. Hierbij wordt een discours gedefinieerd als "een min of meer samenhangend geheel van denkbeelden over (aspecten van) de ruimtelijke organisatie, dat wordt geconstrueerd en gereconstrueerd in interactie tussen onderzoekers, planners, ontwerpers, beleidsmakers, politici en belangengroepen en dat institutioneel is ingebed in overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en hun organen".

gen van de actoren. De regels zijn vaak vastgelegd in procedures die gebaseerd zijn op normen van de betrokken actoren.

Nu een definitie van de vier componenten is beschreven, staat in paragraaf 3.2 een drietal politiek-bestuurlijke processen centraal.

### 3.2 Politiek-bestuurlijke processen

Er wordt in dit onderzoek ingegaan op een drietal politiek-bestuurlijke processen, omdat hierdoor de luchtkwaliteitvraagstukken in een context geplaatst worden, waardoor er wisselwerking ontstaat tussen de politiek-bestuurlijke processen enerzijds en de luchtkwaliteitvraagstukken anderzijds. Juist doordat de politiek-bestuurlijke processen binnen een kader worden gezet, is er een omgeving gecreëerd waarbinnen zich de luchtkwaliteitvraagstukken afspelen. De politiek-bestuurlijke processen dienen daarbij als input gezien te worden van luchtkwaliteitvraagstukken.

Ten aanzien van het beschrijven van politiek-bestuurlijke processen wordt ingegaan op de volgende processen: government versus governance<sup>18</sup> (paragraaf 3.2.1) met daarbij multi-level governance als vorm van governance, europeanisering (paragraaf 3.2.2) en politieke modernisering (paragraaf 3.2.3).

#### 3.2.1 Government naar Governance

De verschuiving van government naar governance staat in vele wetenschappelijke publicaties centraal (Zouwen et al. 2002; RIVM 2004b; Healey 1997; Mayntz 1999; Knill and Lenschow 2000). Voor een helder beeld van de exacte betekenis van de verschuiving van government naar governance lopen de definiëringen van de begrippen uiteen. Zouwen et al. (2002; p. 24) zien een verschuiving naar gemengde openbare en private netwerken. Healey (1997) ziet het proces van governance als een verschuiving naar een 'netwerkview'. Ze richt zich echter sterk op de sociale, politieke alsmede de culturele componenten van netwerken. Eerder is al opgemerkt dat Europa zich deels kenmerkt door sociale, politieke en culturele verschillen (WRR 2003a).

Belangrijk bij governance is een op samenwerking gerichte stijl van besturen (RIVM 2004b:p. 8) waarbij Staat, markt en civil society<sup>19</sup> deelnemen aan een verscheidenheid aan netwerken. Leroy et al.(2001) spreken zelfs van "vervlechting" van Staat, markt en civil society in de "late politieke modernisering". Juist door die vervlechting van de genoemde actoren, wat onder andere tot uiting kan komen in een intensere samenwerking tussen actoren, wordt direct of indirect beseft dat luchtkwaliteitvraagstukken binnen een contextueel netwerk dient te bestuderen. Ter aanvulling hierop ziet Mayntz (1999) governance als een alternatief voor het hiërarchische controle model. Ook Mayntz (1999) verwijst

<sup>18</sup> De verschuiving van government naar governance kan gezien worden als een verschuiving van een dirigistische wijze van besturen naar een vorm van besturen waarbij diverse partijen tot consensus dienen te komen met de overheid als stimulator.

<sup>19</sup> Onder Civil Society wordt vrij vertaald 'de samenleving' verstaan.

naar de groeiende vermenging en wederzijdse afhankelijkheid van publieke en private actoren.

Doordat er vele interacties tussen actoren binnen netwerken plaatsvinden, zien Pierre et al. (2000) governance als een *dynamisch proces*. De rol van de overheid is daarbij een variabele. Maar ook de rol van de andere actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken zijn variabelen. Van Tatenhove et al. (2000) zien ook binnen de policy arrangements de component “actoren” als variabele. Luchtkwaliteitsvraagstukken binnen de verschuiving naar governance vragen dan ook dat deze vraagstukken niet alleen binnen een contextueel (politieke, sociaal en cultureel) netwerk bestudeerd moeten worden; ze dienen ook binnen een *dynamisch proces* gezien te worden waarbij *alle* betrokken actoren variabelen betreffen<sup>20</sup>.

Er zijn verschillende vormen van governance<sup>21</sup>. In dit rapport wordt ingegaan op de ‘zogenaamde’ *multi-level governance* aangezien juist de verticale interacties tussen schaalniveaus binnen de doelstelling van dit rapport centraal staat. Deze benadering richt zich op de interactie tussen de verschillende niveaus van de EU. De multi-level benadering benadrukt met name de onafhankelijke rol van supranationale en subnationale actoren naast nationale overheden in de formatie en implementatie van Europees beleid (Hooghe en Marks 2001), maar wordt meer recent ook in verband gebracht met de activiteiten van maatschappelijke groeperingen op de diverse niveaus (Leroy et al. 2001 en Lieferrink et al. 1993).

### 3.2.2 Europeanisering

Volgens Van der Meulen (2005) is Europeanisering enerzijds de ontwikkeling van een internationaal regime door samenwerkende natiestaten en anderzijds de ontwikkeling van een supranationaal niveau boven de natiestaten. In beide gevallen zou er sprake van een zekere hiërarchische relatie tussen Europa en de nationale staten. In recente jaren is de term ‘Europeanisering’ in gebruik genomen door politieke wetenschappers om de processen van politieke, economische en maatschappelijke transformatie van binnenlandse structuren te beschrijven die optreden als gevolg van beleidsprocessen en – praktijken geïnstitutionaliseerd op het Europese niveau. (Coppieters et al. 1999; p. 2). Lieferrink et al. (2002; p. 3) zien in Europeanisering: *‘a fresh perspective on some very old debates with European studies’*.

Börzel (2002; p. 6) omschrijft Europeanisering als *“a process whereby domestic policy areas become increasingly subject to European policy making.”* In wetenschappelijke publicaties (Lieferrink et al. 2002; Heritier et al. 2001) staat centraal dat er een relatie gelegd wordt met binnenlands beleid enerzijds en het Europees beleid anderzijds. In dit onderzoek wordt

<sup>20</sup> Favoino et al. (2000 : p. 39) geven aan dat governance een shift is “with the general reorientation from top-down to bottom up approaches “.Hey (1996) ziet het als een verschuiving naar ‘active integration’.

<sup>21</sup> Het RIVM (2004b; p. 12) onderscheidt een negental vormen van governance: Network Governance; Multi-Level Governance; Social-Political Governance; Deliberative Governance; Good Governance; Global Governance; Governance als New Public Management; Corporate Governance en Economic Governance.

juist de relatie gelegd tussen de Europese- en de Nederlandse bestuurslaag. Juist op Europees en nationaal niveau speelt het geschetste spanningsveld. Het proces van Europeanisering speelt dus mee in het begrijpen en bestuderen van luchtkwaliteitsvraagstukken in Nederland. Juist doordat een lidstaat wordt bestudeerd binnen een groter gebied (Europa), wordt ingegaan op de (politieke, economische en maatschappelijke) kenmerken van een lidstaat alsmede op de (politieke, economische en maatschappelijke) kenmerken van Europa.

### 3.2.3 Politieke modernisering

Politieke modernisering wordt door Van Tatenhove et al. (2000) gedefinieerd als: '*structurele processen van maatschappelijke ontwikkelingen die invloed hebben op de samenleving*'. Ten aanzien van maatschappelijke ontwikkelingen kan gedacht worden aan internationalisering, europeanisering, globalisering et cetera. Daarnaast wordt in dezelfde publicatie een drietal vormen van politieke modernisering onderscheiden: de zogenaamde *early*, *anti* en *late* politieke modernisering. In de *early* politieke modernisering wordt ervan uitgegaan dat de maakbare samenleving door de Staat bestaat, waarbij de overheid moet en kan zorgen voor sturing. De *anti* politieke modernisering kenmerkt zich door een wat minder enthousiaste en kritische kijk van burgers op het feit dat de nationale overheid niet de aangewezen actor betreft ten aanzien van sturing. Jamison (2001) omschrijft de anti politieke modernisering als '*a public mistrust in government and science*'. De laatste en de nieuwste vorm van politieke modernisering (*late*) richt zich op de 'vervlechting' van Staat, markt en Civil Society waarbij sturing niet alleen (top down) vanuit de nationale overheid plaatsvindt, maar een samenwerking betreft van actoren (Van Tatenhove et al. 2000).

Luchtkwaliteitsvraagstukken hebben eenzelfde soort ontwikkeling doorgemaakt. Dacht men in de jaren '70 nog dat door het Ministerie van VROM (2001a) doormiddel van top-down beleid (in de vorm van harde normen) de luchtkwaliteitsproblemen aan te pakken. Nu is een ontwikkeling gaande (decentralisatie) om met diverse actoren in een plangebied de luchtkwaliteit aan te pakken. Het maatschappelijke proces van *early* politieke modernisering (via *anti* politieke modernisering) naar *late* politieke modernisering is ook terug te vinden in het huidige beleid van de Ministeries van VROM (2004a) en V&W (2004) in respectievelijk de Nota Ruimte en de Nota Mobiliteit. Juist door de decentrale gedachte centraal te stellen binnen de beleidsnota's worden actoren gestimuleerd te gaan samenwerken en worden ook Publieke Private Samenwerkingen (PPS) (in)direct aangemoedigd. Luchtkwaliteitsvraagstukken worden in de *late politieke modernisering* dan ook veel vaker bestudeerd op een lager schaalniveau dan in de *early politieke modernisering*. Daardoor worden de belangen van regionale en lokale partijen ook meegenomen in de bestudering van de luchtkwaliteitsvraagstukken. En daarnaast worden de luchtkwaliteitsvraagstukken binnen een context bestudeerd, omdat de actoren op dat lagere schaalniveau een inbreng hebben in de problematiek. Luchtkwaliteitsvraagstuk A is immers niet gelijk aan luchtkwaliteitsvraagstuk B ondermeer doordat de context van de twee vraagstukken verschillend zijn. In hoofdstuk 5 wordt hier verder op ingegaan.



### 3.2.4 Naar een verschuiving

Door ondermeer de politiek-bestuurlijke processen en de hierdoor toegenomen macht en invloed van maatschappelijke actoren (paragraaf 3.2.3), is het voor de overheid moeilijker geworden om op een generieke, command en control wijze te sturen. De laatste jaren is er een trend te zien naar een meer 'gebiedsgericht' milieubeleid (De Roo 1999; De Roo 2004; VROM 2004c; Fleurke et al. 1997). Met deze ontwikkeling wordt het generieke beleid, command en control beleid deels los gelaten, in de zin dat de voor een gebied 'passende' milieukwaliteit bepaald wordt in de context van de kwaliteiten van het gebied als geheel (SNM 2004: p. 9). Dit wordt ook wel aangeduid als *specifiek* beleid.

Van Tatenhove (2001) merkt op dat het specifieke beleid met name ontstond uit onvrede met de generieke benadering<sup>22</sup>. De generieke benadering bleek in toenemende mate ongeschikt voor de aanpak van complexe problemen in een specifiek regionale en lokale context en hield onvoldoende rekening met de specifieke regionale en lokale omstandigheden en met de effecten van de doelstellingen en maatregelen van het ene beleidsveld op het andere. De Roo (1999: p. 11) merkt op dat de Rijksoverheid onvoldoende in staat zou zijn om de mogelijkheden van lokale en specifieke situaties te kennen en deze mogelijkheden door middel van generieke en kwantitatieve regelgeving te benutten. Daarnaast wordt door De Roo opgemerkt dat er op gemeentelijk niveau minder vraag is naar 'voorgeprogrammeerd' milieubeleid en een grotere verantwoordelijkheid bij het afwegen van verschillende belangen.

Vertaald naar de vier componenten van de beleidsarrangement, kunnen nu een tweetal extreme beleidsarrangementen worden geïntroduceerd: het zogenaamde '*traditioneel beleidsarrangement*', waarin klassiek beleid centraal staat (dominante overheid, command and control, top-down sturing, hiërarchie) en het '*innovatieve beleidsarrangement*', waarin consensus een belangrijke rol speelt, naast bottom-up sturing en interactie met burgers.

Het traditionele beleidsarrangement moet daarbij als basis gezien worden, terwijl het innovatieve beleidsarrangement *als aanvulling op* het traditionele beleidsarrangement gezien dient te worden. Een invulling van het traditionele en het innovatieve beleidsarrangement voor luchtkwaliteitsvraagstukken zal plaatsvinden in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5.

---

<sup>22</sup> De Roo (1999: p. 2) geeft aan dat de milieunorm lange tijd is bedoeld om menselijk handelen te beperken of een halt toe te roepen.

## 4 Traditionele beleidsarrangement en luchtkwaliteit

Na een toelichting van de vier componenten binnen het theoretisch raamwerk, wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de uitwerking van de vier componenten binnen luchtkwaliteitsvraagstukken. De toepassingen van de vier componenten ten aanzien van het traditionele beleidsarrangement vindt in hoofdstuk 4 plaats. De toepassingen van de vier componenten voor het innovatieve beleidsarrangement komt in hoofdstuk 5 aan bod.

De onderzoeksvragen van dit hoofdstuk betreffen:

- Welke traditionele, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'actoren' (paragraaf 4.1)?
- Welke traditionele, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'macht' (paragraaf 4.2)?
- Welke traditionele, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'discours' (paragraaf 4.3)?
- Welke traditionele, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'spelregels' (paragraaf 4.4)?
- Welke interactie(s) zijn op bestuurlijk en beleidsmatige niveau zichtbaar ten aanzien van de componenten macht, spelregels, discours en actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken (paragrafen 4.1 t/m 4.5)?

### 4.1 Actoren

#### 4.1.1 Europese Unie

De eerste en belangrijkste actor van het traditionele beleidsarrangement binnen luchtkwaliteitsvraagstukken betreft de *Europese Unie (EU)*. De invloed van de EU neemt vanaf de jaren zeventig (VROM 2001a) toe. Vooral de laatste decennia richt de EU zich in toenemende mate op wet- en regelgeving (RIVM 2004a; RIVM 2005b). Dit blijkt ook mede doordat het Ministerie van VROM en de VROM RAAD aangeven dat in het jaar 2001, 70 tot 80 procent van de Nederlandse wetgeving direct of indirect door de EU bepaald was (VROM 2001a: p. 17). Ook in de toekomst zal de invloed van het Brusselse beleid op het Nederlandse milieu (beleid) op vrijwel alle terreinen –en dus ook ten aanzien van luchtkwaliteit –verder toenemen (o.a RIVM 2003a: p. 124). De EU heeft de wet- en regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit in de EU vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Lucht<sup>23</sup>. De EU heeft hiermee een instrument in handen om lidstaten op een generieke wijze (d.m.v. normstelling<sup>24</sup>) te behandelen ten aanzien van luchtkwaliteit.

Juist op het gebied van wet- en regelgeving is een aanwijsbare coalitie zichtbaar. Er is namelijk een interactie tussen de lidstaten en de EU op het gebied van de totstandkoming van de wet- en regelgeving. De luchtkwaliteitsnormen op Europese schaal komen op een consensusachtige manier tot stand; de vijftientig lidstaten participeren gezamenlijk en

<sup>23</sup> 96/62/EC, Publicatie EG L 296 van 21 november 1996 (EU 1996).

<sup>24</sup> Normstelling in de vorm van het opstellen van alarmprempels, plandrempels en grenswaarden.

zetten uiteindelijk een handtekening onder de nieuwe wet- en regelgeving. Liefverink et al. (1997: p. 25) geven aan dat *'negotiation and alliances between member states a very important role'* spelen. In box 4 wordt ingaan op de proces ten aanzien van de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn Lucht.

*Ten aanzien van de totstandkoming van de eerste dochterrichtlijn geeft Mak (2004: p. 324) -werkzaam bij het ministerie van VROM- aan dat het opstellen van een richtlijn een proces van jaren vergt. Mak geeft in dezelfde publicatie aan dat bij de voorbereiding van de eerste dochterrichtlijn in Nederland ten aanzien van het proces van voorbereiding van te voren afspraken gemaakt zijn met vertegenwoordigers van ondermeer IPO en VNG. Deze afspraken zijn gemaakt met IPO en VNG om te bewerkstelligen dat de uitkomsten van het proces, dat ook hen zou raken, zo veel mogelijk door alle betrokken gedragen zou worden. Ten aanzien van een inschatting van de haalbaarheid van normen voor stikstofoxide en fijn stof schatte Nederland al in dat het onmogelijk op alle locaties aan de normen zou kunnen voldoen. Ook andere lidstaten hadden twijfels over de haalbaarheid. Nederland heeft volgens Mak (2004:324) een Raadsverklaring afgelegd waarin gesteld werd dat 'om de doelstellingen van de richtlijn op het gebied van luchtkwaliteit te bereiken, doortastende communautaire beleidsmaatregelen vereist zijn'. Nederland is uiteindelijk akkoord gegaan met de eerste dochterrichtlijn omdat toen al een mogelijke bijstelling van de normen in het vooruitzicht werd gesteld en daardoor enigszins aan de bezwaren tegemoet gekomen zou worden. Daarnaast wordt door de ateliergroep Hesselberg (2003: p. 23) opgemerkt dat ook de WHO op het gebied van de gezondheidseffecten een dominante rol heeft gespeeld in de gedachte vorming die ten grondslag ligt aan de normstelling. Bovendien wordt in dezelfde publicatie opgemerkt dat de Nederlandse inbreng werd gegeven vanuit het RIVM en de Rijksoverheid. (Box 4).*

Daarnaast is een coalitie zichtbaar tussen de EU en doelgroepen en marktpartijen. Deze coalitie is gericht op formele en structurele betrokkenheid van doelgroepen en marktpartijen bij de beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering van luchtkwaliteit. Voorbeelden van doelgroepen zijn milieugroepen, consumentenorganisaties, bedrijven, wereldgezondheidsorganisatie (WHO), RIVM, IPO en VNG.

Voorals de coalitie tussen de EU en de WHO is erg belangrijk omdat de WHO op het gebied van gezondheidseffecten veel kennis en onderzoek heeft gedaan en daarmee (in)direct invloed heeft op de hoogte van de norm. Ook in Nederland worden onderzoeken naar gezondheidseffecten van verkeer op de mens gedaan. Voorlopige resultaten van de eerste Nederlandse studie naar chronische effecten van blootstelling van verkeersgerelateerd fijn stof geven aan dat mensen die langdurig dichtbij een drukke weg wonen een tweemaal zo groot risico hebben om vervroegd te overlijden aan hart- of longaandoeningen (Nijland et al. 2005: p. 28). Ook het RIVM is een belangrijke actor ten aanzien van gezondheidseffecten van verkeer. Zoals reeds is aangegeven zijn ondanks verbeteringen, in 2001 alle Nederlanders blootgesteld geweest aan een niveau van luchtverontreiniging waarbij gezondheidseffecten worden verwacht. Volgens schattingen zijn hierdoor dat jaar ongeveer 5000 mensen vervroegd overleden (RIVM 2004a: p. 125-126). Fijn stof bestaat uit deeltjes die kleiner zijn dan 10  $\mu\text{m}$ . Nieuw is de aandacht voor  $\text{PM}_{2,5}$ . Er zijn aanwijzingen dat de fractie kleiner dan 2,5 veel gezondheidsschade veroorzaakt (Nijland et al. 2005: p. 28). Het RIVM meldt dat er nog grote onzekerheidsmarges aanwezig zijn

rondom de gevolgen van fijn stof (RIVM 2005b:p. 77). Recente ontwikkelingen<sup>25</sup> hebben de relatie tussen mobiliteit en de negatieve effecten van de verkeer- en vervoersector in Nederland in een centralere positie gezet.

Een tweede instrument van de EU -naast de mogelijkheid tot het opstellen en handhaven van wet- en regelgeving- betreft de financiële steun voor lidstaten.

Vanuit het standpunt van het subsidiariteitsbeginsel<sup>26</sup> van de EU bezien (zie ook hoofdstuk 6), is het wenselijk om regionaal beleid te richten op regio's die steun werkelijk nodig hebben (Molle 1995:80). Op Europees niveau zijn er met name de Structuurfondsen, die bij elkaar zo'n 182.45 miljard euro (EC 2002)<sup>27</sup> hebben te verdelen aan de lidstaten. Ook zijn er diverse programma's die sectoraal een belangrijke inbreng kunnen hebben in de macht en de ontwikkeling van de Ruimtelijke Ordening. De meest belangrijke voor luchtkwaliteit is 'Interreg III' welke tot doel heeft het stimuleren van grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking (EC 2002). Juist voor luchtkwaliteitsvraagstukken liggen op dit terrein kansen aangezien luchtkwaliteitsvraagstukken niet nationaal gebonden zijn, samenwerking tussen lidstaten wordt bevorderd -en dit is wellicht nog wel het beste argument- er over een aanpak wordt nagedacht om de luchtkwaliteit niet op nationaal, maar op Europees niveau aan te pakken. Juist dan kunnen lidstaten gezamenlijk nadenken en inspelen op ontwikkelingen rondom luchtkwaliteit. De achtergrondconcentraties kunnen op die manier op een integrale wijze -de gehele EU of grensoverschrijdende bilaterale verdragen- aangepakt worden. Zie ook het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM 2001a).

Een tweede financieringspot van de EU -naast Interreg III- betreft het zogenaamde 'Urban II' welke *'encourages the economic and social regeneration of declining towns, cities and suburbs in order to promote sustainable urban development'* (EC 2002). Ook binnen deze ruime formulering van de Europese Commissie zouden luchtkwaliteitsvraagstukken in Nederland kunnen vallen.

#### 4.1.2 Ministerie van VROM en Raad van State

Een tweede actor, welke in directe relatie staat met het traditionele beleidsarrangement betreft het Ministerie van VROM. Het Ministerie van VROM is namelijk verantwoordelijk voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn in nationale wet- en regelge-

<sup>25</sup> Denk onder andere aan Hendrik Ido Ambacht (Uitspraak Raad van State; 22 -9-2004 en NRC; 9-2-2005), het ADO-stadion bij Den Haag, de spitsstroken tussen Eindhoven en Den Bosch, de Tweede Maasvlakte (Trouw; 28-2-2005) en de verbouwing van station Amsterdam CS (NRC Handelsblad; 9-2-2005).

<sup>26</sup> Het subsidiariteitsbeginsel beoogt een besluitvorming te garanderen die zo dicht mogelijk bij de burger staat, waarbij wordt nagegaan of de op communautair niveau te ondernemen actie gerechtvaardigd is in verhouding tot de mogelijkheden die op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden geboden. Concreet betekent dit dat de Unie slechts optreedt -behalve voor gebieden die onder haar exclusieve bevoegdheid vallen- wanneer haar optreden doeltreffender is dan een optreden op nationaal, regionaal of lokaal vlak. In hoofdstuk 4 wordt het subsidiariteitsbeginsel in contact gebracht met Europese en nationale luchtkwaliteitsvraagstukken.

<sup>27</sup> Ten aanzien van dit bedrag wordt onderscheid gemaakt in een drietal 'objectives': Objective 1 promotes the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind, objective 2 for economic and social restructuring and objective 3 for promoting the modernisation of training systems and job creation. Het bedrag heeft betrekking op de periode 2000-2006 (EC 2002).

ving. Daarbij is het Ministerie van VROM verantwoordelijk voor het nationaal beleid ten aanzien van luchtkwaliteit. In het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM 2001a: p. 84) staat luchtverontreiniging in het algemeen centraal. Concentraties van ozon, fijn stof en NO<sub>2</sub> dienen te worden teruggebracht, zodat de gezondheidseffecten zo veel mogelijk worden gereduceerd. De Nota Ruimte (2004a) bevat slechts één milieuparagraaf, waarbij luchtkwaliteit nauwelijks een item is. De Nota Mobiliteit (2004) legt een duidelijk link tussen vervoer en luchtkwaliteit. Het wegverkeer heeft immers vaak een negatieve invloed op welzijn en gezondheid (Nijland et al. 2005: p. 27). In de Nota Mobiliteit worden ondermeer kansen geschetst voor de verbetering van de lokale luchtkwaliteit, technologische verbeteringen en om te komen tot internationale afspraken tussen nu en 2020. Een vierde beleidsstuk op nationaal niveau betreft de Beleidsnota Verkeersemissies (2004b). Hierin wordt ingezet op 'duurzame mobiliteit', waarbij door internationaal beleid, de luchtkwaliteit verbeterd dient te worden. Dit doel dient gehaald te worden door ondermeer stillere voertuigen en stimuleringsregelingen voor roetfilters voor vrachtauto's en bussen. Daarnaast zijn de Ministeries van V&W en VROM gezamenlijk bezig met kansrijke innovaties zoals bijvoorbeeld vrijstelling van belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) voor hybrides (V&W 2004 : p. 118).

Juist de interactie die tot uiting komt in het gezamenlijk formuleren van beleid tussen de departementen van VROM en V&W, betreft een coalitie van actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken. Daarnaast heeft het Ministerie van V&W in de Nota Mobiliteit (2004: p. 120) voor de verbetering van lokale luchtkwaliteit in de periode 2011-2015, 300 miljoen euro gereserveerd. Hieruit blijkt ook de (toenemende) verwevenheid op het gebied van luchtkwaliteit tussen de Departementen van VROM en V&W.

Er zijn echter ook tekenen zichtbaar dat er geen duidelijke interactie -en dus geen duidelijke coalitie aanwezig is- tussen de Departementen van V&W en VROM. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het nog twee aparte Departementen betreft. Luchtkwaliteitsvraagstukken worden vaak 'sec' op het bordje van het Ministerie van VROM gelegd, terwijl ook het Ministerie van V&W een enorme invloed kan hebben op de mogelijkheden en aanpak op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken. Een soortgelijke sectorale aanpak wordt zichtbaar als gekeken wordt naar de relatie natuur en milieu in de Europese Unie (Ravesteyn et al. 2004). In dit verband moet erop worden gewezen dat de EU een andere sectorale organisatie kent dan Nederland. Zo zijn in Nederland de beleidsvelden natuur (LNV) en milieu (VROM) verdeeld over twee ministeries, terwijl deze in Europa onder hetzelfde directoraat vallen.

Het Ministerie van VROM is daarnaast bij de overschrijding van de grenswaarde van fijn stof en/of stikstofdioxide verantwoordelijk voor het opstellen van een Nationaal Luchtkwaliteitplan (zie box 5).

*In februari 2005 is het Nationaal Luchtkwaliteitplan 2004 vastgesteld door het ministerie van VROM aangezien 'Uit metingen en modelberekeningen is gebleken dat de luchtkwaliteit in Nederland voor wat fijn stof en stikstofdioxide betreft, zodanig is dat Nederland eind 2004 een dergelijk plan aan de Europese Commissie moet voorleggen' (VROM 2005c: p.5)(Box 5).*

Met het Nationaal Luchtkwaliteitplan kan het Ministerie van VROM jaarlijks rapporteren aan de EU over luchtkwaliteit. Dit gebeurt op basis van de rapportages van de gemeenten en provincies en de luchtkwaliteitplannen. Ook verzorgt het Ministerie van VROM een rapportage over de luchtkwaliteitplannen voor de EU (VROM 2005a). Het Ministerie van VROM is namelijk verantwoordelijk voor de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn in nationale wet- en regelgeving (zie ook paragraaf 4.4). Juist ten aanzien van dit punt is een coalitie zichtbaar met de Raad van State(RvS). De RvS kan namelijk adviezen uitbrengen over (nieuwe) wetsvoorstellen (Raad van State 2005).<sup>28</sup> De invloed van de RvS ten aanzien van luchtkwaliteit betreft de toetsing met het Besluit Luchtkwaliteit wanneer één of meerdere burgers of belangengroepen bezwaar maken tegen een (ruimtelijk) plan van de overheid. De RvS (afdeling Bestuursrechtspraak) spreekt recht in hoogste instantie in geschillen tussen de burger en de overheid. Zo kan het zijn dat een burger of ondernemer het niet eens is met een beslissing van een gemeente, een provincie, een waterschap of de centrale overheid. Bekende voorbeelden zijn geschillen omtrent bouwvergunningen, subsidies et cetera. Daarnaast behandelt de Afdeling een groot aantal zaken op het gebied van bestemmingsplannen en milieu, bijvoorbeeld luchtkwaliteit. In sommige gevallen kan de RvS dan toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen dwarsbomen, zie box 6.

*Een case waarbij de Raad van State de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling heeft gedwarsboemd betreft de Rijksweg A27 tussen Utrecht - Noord en knooppunt Eemnes (RvS d.d. 13-4-2005). In dit specifieke geval ging de aanleg van een plusstrook niet door. Het gebruik daarvan kon leiden tot een overschrijding van de kwaliteitsnormen voor de lucht zoals die zijn vastgelegd in het Besluit luchtkwaliteit. De Raad van State oordeelt ondermeer dat: 'Uit het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het Besluit luchtkwaliteit volgt dat de in dit besluit gestelde grenswaarden, behoudens de uitzondering ten aanzien van de arbeidsplaats, gelden voor de buitenlucht in zijn algemeenheid. Dit uitgangspunt kan tevens worden afgeleid uit de Nota van toelichting op het Besluit luchtkwaliteit. Noch de tekst van het Besluit luchtkwaliteit, noch de Nota van toelichting hierop bevat enig aanknopingspunt voor het standpunt van verweerder dat de grenswaarden in dit besluit alleen zien op de kwaliteit van de buitenlucht op plaatsen waar blootstelling van de bevolking aan concentraties gedurende een voor de grenswaarde significante periode plaatsvindt'. (Box 6)*

Ten slotte ondersteunt het Ministerie van VROM gemeenten en provincies bij de uitvoering van Besluit Luchtkwaliteit door het verzorgen van het CAR-model<sup>29</sup> en de helpdesk luchtkwaliteit bij Infomil (VROM 2005a).

## 4.2 Macht

In de relatie tussen de EU en Nederland zijn een viertal (recente) ontwikkelingen van macht in luchtkwaliteitsvraagstukken te herkennen: Ten eerste de ontwikkeling van Nederland van een nationale naar een internationale staat (Lieverink et al. 1993). Ten twee-

<sup>28</sup> Dit heeft de RvS ook gedaan bij het ontwerp-besluit luchtkwaliteit (Stc 2005).

<sup>29</sup> Het CAR-model (Calculation of Air pollution from Road Traffic) is een methode voor berekening van luchtkwaliteit. Het wordt reeds sinds de eerste Besluiten luchtkwaliteit (1986) toegepast in Nederland.

de de ontwikkeling van een toename van wet- en regelgeving op Europees niveau (VROM 2001a: p. 17; VROM RAAD 1999: p. 57). Ten derde is er een verschuiving in Nederland zichtbaar van hiërarchische sturing naar bottom-up sturing (Lieverink et al. 1993; De Roo 1999; Knill and Lenschow 2000). Dit heeft ook een verschuiving van macht en verantwoordelijkheden tot gevolg. De vierde en laatste ontwikkeling betreft de verschuiving van macht door middel van financiële instrumenten (EC 2002).

#### 4.2.1 Ontwikkeling van macht: van nationale staat naar internationale staat

Lieverink et al. (1993: p. 25) geven ten aanzien van de verschuiving van macht binnen nationale staten naar internationale systemen aan dat *'Since World War II, in particular, the nation-state has been seen by several authors as the dominant and universal political institution in a movement towards one world'*. Onder andere door processen van globalisering en internationalisering<sup>30</sup> (RIVM 2004b: p. 8) is de macht van de nationale overheid aan het veranderen. Zouwen et al. (2002: p. 23) geven aan dat ook transnationalisering<sup>31</sup> vaak gepaard gaat met een verschuiving van bevoegdheden.

Knill en Lenschow (2000) geven aan dat een soevereine staat binnen een groter (en complexer) verband dient te worden bestudeerd waaronder politieke en maatschappelijke componenten. Lieverink et al. (1993: p. 26) zien een soevereine staat als *'a multi-dimensional concept'*, waarbij een soevereine staat in relatie staat met andere staten op het gebied van politieke, sociale en culturele aspecten. Het RIVM (2004b: p. 17) geeft ook aan dat politiek-bestuurlijke processen zich niet meer tot de grenzen van een natiestaat beperken. Beleid komt dan tot stand door middel van interactie tussen de verschillende niveaus van de EU (subnationaal, nationaal, regionaal en supranationaal).

Luchtkwaliteitsvraagstukken kunnen ook bestudeerd worden binnen de verschuiving van nationale naar internationale perspectief (Lieverink et al. 1993). Vooral op het gebied van wet- en regelgeving is een toename te constateren van Europese regels (VROM 2001a: p. 17; VROM RAAD 1999: p. 57). Ook dient te worden beseft dat door de ontwikkeling van Nederland van een meer nationale- naar een internationale staat, er meer mogelijkheden zijn om grensoverschrijdend de luchtkwaliteitsvraagstukken aan te pakken, aangezien er op bestuurlijk niveau steeds meer aandacht komt voor het begrijpen van politieke, sociale en culturele aspecten van andere lidstaten.

#### 4.2.2 Ontwikkeling van macht: toename wet- en regelgeving vanuit EU

Op het gebied van luchtkwaliteit wordt er sinds de jaren '70 op Europees niveau samengewerkt op het gebied van aanpak, maatregelen en handhaving van milieuvraagstukken (Van Ast et al. 1995: p. 235; VROM 2001a).

De eerste Europese wet- en regelgeving op het gebied van luchtkwaliteit dateert uit 1980. Dit betrof toen een richtlijn met grens- en richtwaarden van de luchtkwaliteit voor zwaveldioxide en zwevende deeltjes<sup>32</sup>. In 1982 werd een richtlijn voor lood vastgesteld<sup>33</sup>

<sup>30</sup> Internationalisering wordt door het vakgebied van de ruimtelijke planner steeds belangrijker, zeker in Europa (Albrechts 1994: p. 137).

<sup>31</sup> Transnationaal duidt op: de nationale eenheden overstijgend.

<sup>32</sup> 80/779/EEG (PbEG L229 30.8.1980).

<sup>33</sup> 82/884/EEG (PbEG L378 31.12.1982).

en in 1985 voor stikstofdioxide<sup>34</sup>. Inmiddels zijn er ook voor andere stoffen al diverse richtlijnen opgesteld<sup>35</sup>. Door de aanscherping van de grenswaarden<sup>36</sup> in de loop van de tijd, is de laatste vijf jaren de macht van de EU op het gebied van wet- en regelgeving toegenomen. En door een toename van wet- en regelgeving ontstaat een verschuiving van de component macht waardoor het sturingsmechanisme van de EU (normen) in belang toeneemt.

#### 4.2.3 **Ontwikkeling van macht: van hiërarchische sturing naar consensusvorming**

In Nederland is een verschuiving van macht zichtbaar mede doordat in diverse beleidsstukken<sup>37</sup> door de nationale overheid een proces van decentralisatie wordt ingezet. Regionale en lokale partijen dienen in Nederland meer macht te krijgen. Deze verschuiving kan ook gezien worden als een verschuiving van het traditionele beleidsarrangement naar het innovatieve beleidsarrangement. Een argument voor het proces van decentralisatie ligt in het feit dat er veel regelgeving aanwezig is in Nederland en dat dit leidt tot bureaucratische taferelen. Decentralisatie is in dit opzicht eigenlijk een verschuiving van macht. Macht die in eerste instantie aanwezig was bij het Ministerie van VROM, maar die is neergelegd bij regionale en lokale pionnen. Ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken verschuift de macht naar lagere overheden. De lagere overheden krijgen nu meer verantwoordelijkheden, de luchtkwaliteitsvraagstukken op lokaal niveau aan te pakken. Er is sprake van een andere rolverdeling voor luchtkwaliteitsvraagstukken: van EU niveau naar regionale en lokale actoren waarbij doelgroepen in luchtkwaliteitsvraagstukken onderhandelde partners zijn, gericht op consensus. Hierbij dient dus het innovatieve beleidsarrangement als aanvulling gezien te worden op het traditionele beleidsarrangement.

Oosting (1984) legt een link tussen decentralisatie en macht. Oosting ziet decentralisatie als een verschuiving van macht, taken en afhankelijkheid tussen de verschillende overheidslagen. Vanuit het perspectief van macht is decentralisatie een verdelingsvraagstuk dat aan een proces van verandering onderhevig is, door taken en verantwoordelijkheden aan lagere overheden over te dragen en de afhankelijkheid -hiërarchie- te reduceren (De Roo 1994: p. 18)<sup>38</sup>. Er is dus sprake van een verschuiving van hiërarchische sturing van de EU naar een bottom-up sturing op regionaal en lokaal schaalniveau. De vraag is echter welke bestuurlijke en beleidsmatige rol het Ministerie van VROM in deze inneemt? Hier wordt in hoofdstuk 7 nader op ingegaan.

<sup>34</sup> 85/203/EEG (PbEG L87 27.3.1985).

<sup>35</sup> Benzeen, koolstofmonoxide, SO<sub>2</sub>.

<sup>36</sup> In 1999 zijn nieuwe richtlijnen vastgesteld voor o.a. stikstofdioxide en fijn stof.

<sup>37</sup> Nota Ruimte (Ministerie van VROM 2004a) en de Nota Mobiliteit (Min. V&W 2004).

<sup>38</sup> Fernhout et al. (1998) zien decentralisatie als synoniem voor de mate van onafhankelijkheid van lagere overheden, waarbij lagere bestuurorganisaties een eigen verantwoordelijkheid kennen, waardoor deze in een niet-hiërarchische verhouding staan ten opzichte van het rijksbeleid.



#### 4.2.4 Ontwikkeling van macht: toename financiële steun van de EU

Financiële steun voor grensoverschrijdende, duurzame en interregionale ontwikkelingen is vastgelegd op Europees niveau in structuurfondsen.

Ravensteyn et al. (2004: p. 30) geven aan dat het budget van de structuurfondsen de laatste 25 jaar is toegenomen: van 68 miljard ecu in de periode 1989-1993 naar 177 miljard ecu in de periode 1994-1999. De derde en huidige periode (2000-2006) kent een budget van 182.45 miljard euro<sup>39</sup>. Ten aanzien van regionaal beleid is in de periode 2000-2006, 195.00 miljard euro gereserveerd (EC 2002).

Doordat de financiële budgetten vanuit de EU toenemen ontstaat een verandering van de machtscomponent binnen het geschetste theoretisch raamwerk. Het is niet de bedoeling dat de EU budgetten de financiële inspanningen van het Ministerie van VROM gaan vervangen. De financiële budgetten op EU-niveau dienen als een aanvullend machtsinstrument gezien te worden naast de financiële inspanningen van het Ministerie van VROM.

### 4.3 Discours

#### 4.3.1 Oorzaak: Harmoniseren wet- en regelgeving op Europees niveau

In het verdrag van Amsterdam in 1999 (EG 1999) wordt melding gemaakt van een *'foundation of an ever closer union among the peoples of Europe'*. Daarnaast wordt opgemerkt dat er wordt gestreefd naar *'harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less-favoured regions'*. Ten aanzien van het eerste deel van het EG-verdrag artikel 2, wordt aangehaald om *'promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection (...), a high level of protection and improvement of the quality of the environment'*.

In Artikel 174.1 (EG 1999) wordt aangegeven dat het beleid van de Gemeenschap op milieugebied bijdraagt tot ondermeer de volgende twee doelstellingen: *'protecting human health'* en *'promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems'*<sup>40</sup>. Ravensteyn et al. (2004: p. 85) bestuderen de harmonisatie van de wet- en regelgeving ook in de context van het milieubeleid. Volgens hen zouden eenzelfde soort bedrijven moeten kunnen opereren *"in similar environmental conditions and be subject to the same environmental standards"*. Het traditionele beleidsarrangement kenmerkt zich dus door harmonisatie (discours), waarbij *generiek* beleid het gevolg is. Het milieubeleid is van oudsher generiek (SNM 2004: p. 9; VROM 2001a). De kaders van het milieubeleid worden aangegeven door normen of grenswaarden. De bovengrens wordt aangegeven door middel van grenswaarden. Deze (generieke) normen gelden overal in Europa en Nederland (zie box 7), onafhankelijk van de locatie en de specifieke situatie op die locatie.

*De kaders van het luchtkwaliteitsbeleid zijn aangegeven door de EU. Dit betreffen generieke normen. De vertaling van de EU-richtlijnen naar Nederlandse wetgeving betreft het Besluit Luchtkwaliteit. Uitspraken van de Raad van State maken duidelijk dat het Besluit Luchtkwaliteit – en dus de generieke normen – op alle plaatsen in Nederland geldt, behalve op de werkplaats (Stb 2001: p.17). (Box 7).*

Toegepast op luchtkwaliteitsvraagstukken wordt in paragraaf 4.3.2 dit generieke beleid nader uitgewerkt voor het traditionele beleidsarrangement.

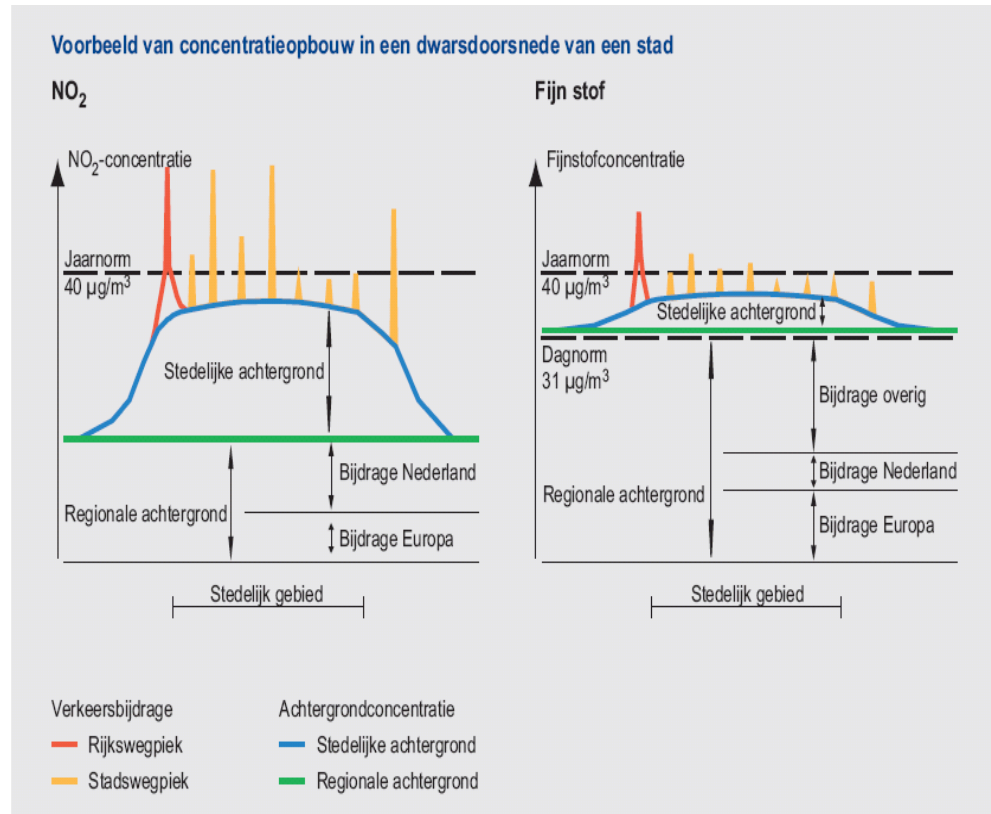
#### **4.3.2 Gevolg: Generiek beleid**

Ten eerste zijn er mogelijkheden voor policy transfer. Policy transfer betreft een proces waarbij kennis over politieke en administratieve arrangementen op één plaats en tijd gebruikt kunnen worden voor ontwikkelingen op een andere plaats en tijd<sup>41</sup>. Luchtkwaliteitsvraagstukken dienen op dit punt in samenhang met andere lidstaten te worden opgepakt. De eigen positie van Nederland dient daarbij in een Noordwest-Europese context gezien worden. Het oppakken van luchtkwaliteitsvraagstukken dient te gebeuren met: regionaal maatwerk, centrumgebieden, samenwerking tussen gebieden met dezelfde soort luchtkwaliteitsvraagstukken en integrale (internationale, grensoverschrijdende) omgevingsplannen (Lieverink et al. 1993; RIVM 2004a; Knill and Lenschow 2000). Dus bijvoorbeeld grensoverschrijdende plannen maken om vervuiling aan de bron zoveel mogelijk tegen te gaan.

Een eerste argument om gezamenlijk en generiek op Europese schaal luchtkwaliteitsvraagstukken op te pakken, betreft het feit dat er in Nederland sprake is van relatief hoge achtergrondconcentraties voor fijn stof en stikstofdioxide. In figuur 4.1 is dit schematisch weergegeven.

---

<sup>41</sup> Vrij vertaald uit Dolowitz et al.(1996:p. 56).



Figuur 4.1: Herkomst concentraties NO<sub>2</sub> en fijn stof in stedelijk gebied met een illustratie van de lokale invloed van verkeerswegen (Bron: RIVM 2005b)

Het RIVM (2005b: p. 88) geeft aan dat gemiddeld over Nederland de *buitenlandse bijdrage* aan de door menselijk handelen veroorzaakte concentraties fijn stof circa 65 procent en aan stikstofdioxide circa 40 procent bedraagt. Het RIVM (RIVM 2005b: p. 89) meldt tevens dat doordat fijn stof voor een groot gedeelte uit het buitenland komt, een Europese aanpak noodzakelijk is. Fijn stof concentraties kunnen beperkt door nationaal beleid worden beïnvloed omdat het een grootschalig, grensoverschrijdend probleem betreft en voor een belangrijk deel afkomstig is uit niet beïnvloedbare natuurlijke bronnen (RIVM 2005c :p. 9). Voor een effectieve aanpak van de fijn stof problematiek is Nederland aangewezen op Europees beleid. Technische EU-maatregelen dragen dan zowel bij aan de reductie van de Europese, nationale en de lokale bijdragen aan fijn stof (RIVM 2005c:p. 9). Wanneer Nederland gezamenlijk nadenkt met België en Duitsland op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken, worden de vraagstukken in een ruimere context geplaatst, waarbij integraal (internationaal, grensoverschrijdend) tot oplossingen en/of maatregelen gekomen kan worden. Ten aanzien van policy transfer staat het traditionele beleidsarrangement centraal, waarbij samenwerking tot een meerwaarde kan leiden.

Ten tweede moeten (Noord-Europese) lidstaten niet afzonderlijk het wiel proberen uit te vinden op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken. In Vlaanderen (België) en Duitsland spelen bijvoorbeeld eenzelfde soort problemen als in Nederland.

Ten aanzien van fijn stof wordt vooral in Vlaanderen de norm overschreden (VMM 2004: p. 85). De VMM geeft aan dat in 2003 de 35 dagen grens van PM<sub>10</sub> op alle Vlaamse meetstations werd overschreden. Een verklaring hiervoor betreft de aanwezigheid van de steden Antwerpen, Brussel en Gent (VMM 2004). Ook voor stikstofdioxide is een overschrijding van de norm in 2003 (VMM 2004: p. 46). In het rapport wordt melding gemaakt dat de hoogste NO<sub>2</sub> jaargemiddelde concentraties voorkomen in de Antwerpse Haven en in de agglomeratie Antwerpen. De jaargemiddelde concentraties variëren er tussen de 41 µg/m<sup>3</sup> tot 50 µg/m<sup>3</sup>. De verkeersas Antwerpen-Brussel en gedeelten van de Brusselse ring kennen eveneens hoge concentraties (VMM 2004: p. 46).

In Duitsland wordt ook nagedacht over de aanpak van de luchtkwaliteit. Een maatregel welke in Dusseldorf werd genomen betrof het nat spuiten van de straten om minder stof in de lucht te krijgen. De overige maatregelen in Duitsland zijn opgenomen in box 8.

*In Duitsland wordt gedacht aan de volgende maatregelen: het aanplanten van bomen langs drukke verkeersassen om meer stof op te vangen (2), een federale wet die een belastingvoordeel voorziet van 250 euro voor de installatie van dieselroetfilters in oude wagens en van 350 euro voor de installatie van deze filters in nieuwe wagens (3), afschaffing fiscale bevoordelingen van dieselbenzine (4), snelheidsverlagingen (5), autoloze zondagen (6), rijverboden voor vrachtwagens of wagens op plaatsen waar de norm dreigt overschreden te worden (7) en tolheffingen om met de auto de stad in te mogen (het Londens model). (Box 8).*

Eenzelfde soort discussies over luchtkwaliteit worden ook in Nederland gevoerd (zie onder andere TK 2005b). Er is sprake van een sectorale, nationale aanpak, terwijl een meer integrale en internationale aanpak noodzakelijk en mogelijk is (Trouw: 24-3-2005; Knill and Lenschow 2000).

Een derde en laatste argument betreft het feit dat Nederland -met behulp van policy transfer- een krachtige stem creëert naar de EU ten aanzien van de versterking van de positie van de steden op het gebied van luchtkwaliteit. Door gezamenlijk, integraal (internationaal, grensoverschrijdend) en vanuit een Noord-Europees perspectief naar luchtkwaliteitsvraagstukken te kijken, worden de problemen in stedelijke gebieden in Nederland, België en Duitsland zichtbaar.

Gesteld kan worden dat grensoverschrijdende verbanden op het gebied van luchtkwaliteit tussen lidstaten uit Noord-Europa nodig zijn. Grensoverschrijdende samenwerkingen kennen tal van voordelen: integrale aanpak van achtergrondconcentraties, integrale aanpak van problemen en integrale aanpak van stedelijke gebieden. De EU versterkt een integrale aanpak door ondermeer het Interreg project (EC 2002; Dammers et al. 2004; Molle 1995). Een voorbeeld van een grensoverschrijdende samenwerking is weergegeven in box 9.

*Een case waarbij een grensoverschrijdende aanpak en policy transfer tot succes heeft geleid betreft de samenwerking tussen het Deense Kopenhagen en het Zweedse Malmö. Het grensgebied Öresund ligt op Deens-Zweedse grens en is uitgeroepen tot model voor alle Europese grensregio's. Er is ondermeer een gezamenlijke brug gebouwd over de Sont en er wordt op een integrale wijze nagedacht over de (on)mogelijkheden van de twee landen. Het integrale karakter uit zich in het feit dat Deense en Zweedse vertegenwoordigers samenwerken, er gezamenlijk wordt nagedacht over de wet- en regelgeving en bovendien komt het gebied als één geheel naar buiten. (Geografie 2005) (Box 9).*

De EU is op een generieke wijze aanwezig op het gebied van luchtkwaliteit, doordat ze invloed heeft op het opstellen van (Europese) luchtkwaliteitsnormen. Deze luchtkwaliteitsnormen zijn vastgesteld in de Europese richtlijn Lucht (zie paragraaf 4.4). De EU heeft invloed op de vraag: Welke luchtkwaliteitsnormen dienen binnen de EU gehanteerd te worden? Het Ministerie van VROM is vervolgens de actor welke een invloed kan uitoefenen op de implementatie van de norm. Dit gebeurt ook met behulp van 'generieke beleidsstukken'. Hierbij kan gedacht worden aan het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (VROM 2001a), de beleidsnota verkeersemisies (VROM 2004b), Nota Mobiliteit (V&W 2004) en het Nationaal Luchtkwaliteitsplan (2005c). In de generieke beleidsstukken kan vervolgens ruimte worden geboden voor specifieke beleidsopgaven voor regionale en lokale partijen.

Het Ministerie van VROM is zich bewust van het feit dat het op generieke wijze de aanpak van met name fijn stof noodzakelijk is, zie ook Box 10. In een brief van 30 september 2004 (TK 2004b) wordt door het Ministerie van VROM aangegeven dat "fijn stof ( $PM_{10}$ ) een grootschalig verspreidingspatroon kent. Dat betekent dat de concentraties van fijn stof in Nederland voor een groot deel worden veroorzaakt door emissies die in het buitenland plaatsvinden. Omgekeerd zijn Nederlandse bronnen de oorzaak van concentraties fijn stof in het buitenland. Lokaal kunnen ten gevolge van emissies van plaatselijke bronnen hogere concentraties dan gemiddeld over Nederland voorkomen. De concentraties van fijn stof liggen in een groot deel van Nederland boven de grenswaarden. Om de concentraties van fijn stof te verminderen zijn primair internationale maatregelen noodzakelijk". Alhoewel de brief een half jaar later werd ingetrokken (TK 2005a), neemt het niet weg dat de bewustwording om op generieke wijze vanuit het Ministerie van VROM te werken aanwezig is. Ook in het Besluit Luchtkwaliteit (Stb 2001: p. 11) wordt melding gemaakt dat wanneer de plandrempel voor fijn stof wordt overschreden, de minister een plan van aanpak opstelt (artikel 26).

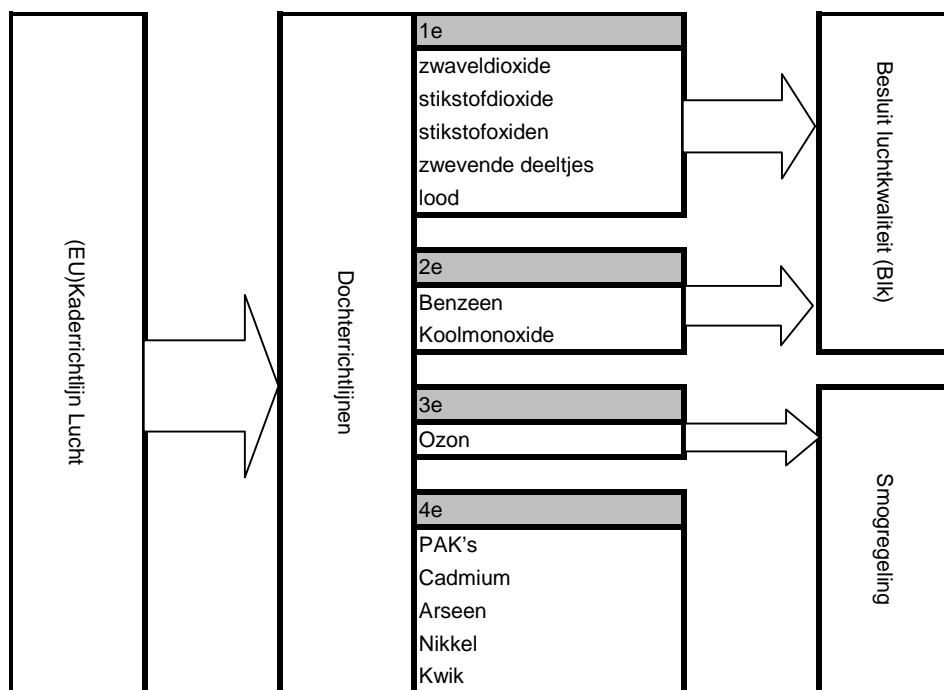
*In de beleidsnota verkeersemisies (VROM 2004b) en het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 (VROM 2005c) worden een aantal generieke maatregelen opgesomd. Generieke maatregelen betreffen ondermeer de stimulering van roetfilters voor dieselpersonenauto's, een brandstofbesparende rijstijl (Het Nieuwe rijden) en het op de markt komen van zwavelvrije diesel en een sloopregeling voor oude auto's. (Box 10).*

#### 4.4 Spelregels

De vierde en laatste component betreffen de spelregels, welke tot uitdrukking komen in de procedures en richtlijnen voor de Europese Unie en Nederland.

De spelregels van luchtkwaliteitsvraagstukken kunnen voor het traditionele beleidsarrangement het best worden vertaald in wet- en regelgeving. Twee belangrijke Europese richtlijnen betreffen respectievelijk de Europese Kaderrichtlijn lucht (96/62/EC) en de eerste dochterrichtlijn (99/30/EG). De eerste en de tweede dochterrichtlijn van de EU zijn in Nederland geïmplementeerd in het Besluit Luchtkwaliteit (Blk), de derde dochterrichtlijn in de smogregeling (zie figuur 4.2).

In figuur 4.2 wordt de doorwerking van de Europese Kaderrichtlijn Lucht weer-gegeven.



Figuur 4.2: Doorwerking Europese Kaderrichtlijn Lucht op Besluit Luchtkwaliteit

In de eerste dochterrichtlijn komen de grenswaarden van zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht aan bod<sup>42</sup>. In de tweede dochterrichtlijn worden de grenswaarden van benzeen en koolmonoxide in de lucht behandeld<sup>43</sup>. In de derde dochterrichtlijn staat ozon in de lucht centraal<sup>44</sup> en de vierde dochterrichtlijn bevat de stoffen PAK's<sup>45</sup>, cadmium, arseen, nikkel en kwik.

<sup>42</sup> 99/30/EG, Publicatie EG 22 april 1999.

<sup>43</sup> Richtlijn 2000/69/EG van 16 november 2000.

<sup>44</sup> Richtlijn 2002/3/EG van 12 februari 2002.

<sup>45</sup> PAK's staat voor polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Zoals alle koolwaterstoffen bestaan ze uit koolstof (C) en waterstof (H). PAK's zijn teerachtige stoffen die ontstaan bij onvolledige verbranding van

Nederland heeft de Europese regels geïmplementeerd in het Besluit Luchtkwaliteit (Blk), dat op 19 juli 2001 in werking trad. Dit besluit vervangt de eerder geldende besluiten luchtkwaliteit<sup>46</sup>. Het Besluit Luchtkwaliteit geeft aan op welke termijn de gestelde normen gehaald moeten worden en welke bestuursorganen verantwoordelijkheden hebben bij het realiseren van de normen.

De lidstaten dienen dus ‘de nodige maatregelen’ te nemen om ervoor te zorgen dat de in de dochterrichtlijnen opgenomen grenswaarden<sup>47</sup> worden nageleefd (art. 7, lid 1).

Het Ministerie van VROM (2001b : p. 2) geeft daarnaast ook aan dat het Besluit eisen stelt: het vaststellen van de luchtkwaliteit, het rapporteren daarover, het maken van plannen bij (dreigende) normoverschrijding en de informatievoorziening naar burgers en de EU. In Box 11 wordt ingegaan op de vertaling van de Europese Kaderrichtlijn Lucht naar de wet- en regelgeving in diverse lidstaten van de EU.

*De huidige vijftienvijftig lidstaten van de EU hebben de normen ten aanzien van fijn stof en stikstofdioxide vastgelegd in de Europese kaderrichtlijn Lucht (zie figuur 4.2). De lidstaten zijn verplicht deze richtlijn om te zetten in nationaal recht. Uit vergelijkend onderzoek in een aantal Europese lidstaten (Nederland, België, Duitsland, Engeland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden) blijkt dat Nederland de EU-luchtkwaliteitsrichtlijnen relatief strikt heeft geïmplementeerd (RIVM 2005b: p. 87). Hierdoor anticipeert volgens het RIVM (2005b: p. 87) Nederland eerder dan andere EU-lidstaten op het ontstaan van nieuwe situaties van normoverschrijdingen. De Raad van State heeft in een aantal gevallen (zie onder andere uitspraak ABRvS 200407748/1 van 13 april 2005) uitgesproken dat de normen voor bescherming van de gezondheid overal in Nederland in acht moeten worden genomen, ongeacht of er daadwerkelijk blootstelling plaats vindt. In Duitsland en Oostenrijk is de wet echter zo uitgelegd dat de grenswaarden alleen van toepassing zijn op plaatsen waar mensen kunnen worden blootgesteld (RIVM 2005b : p. 87). (Box 11).*

---

koolstofhoudende stoffen zoals fossiele brandstoffen, hout, tabak en voedsel. De belangrijkste bronnen zijn de industrie, de consumenten (onder andere via openhaarden), het verkeer en de landbouw (VROM 2005a).

<sup>46</sup> De eerder geldende besluiten zijn: 80/779/EEG (PbEG L229 30.8.1980, 82/884/EEG (PbEG L378 31.12.1982), 85/203/EEG (PbEG L87 27.3.1985).

<sup>47</sup> De grenswaarden van de eerste en tweede dochterrichtlijn en het besluit Luchtkwaliteit dienen bij alle overheidsbevoegdheden in Nederland in acht te worden genomen, wat in juridische zin betekent dat ze “een absolute grens vormen en niet mogen worden overschreden” (Michiels 1998: p. 135). Mak (2004: p. 326) geeft als argument waarom zo strikt aan de normen dienen te worden gehouden dat het immers gaat om gezondheidsrisico's waartegen mensen beschermd moeten worden. Het RIVM (2004a) deelt deze mening.

*Uit diverse uitspraken van de Raad van State blijkt dat de spelregels niet geheel voor alle partijen duidelijk zijn. Het Ministerie van VROM (Stc 2005; p. 7-8) erkent dat de interpretatie van het Besluit Luchtkwaliteit in de praktijk niet altijd eenduidig is, waardoor ongewenste gevolgen optreden. Het betreft met name de uitoefening van bevoegdheden in het algemeen en van stedelijke herstructurering in het bijzonder in situaties waarin luchtkwaliteitsnormen worden overschreden. Ook gaat het hierbij om verbetering van de luchtkwaliteit door maatregelen die zeer lokaal tot een beperkte verslechtering van de luchtkwaliteit leiden in een situatie waarin reeds grenswaarden werden overschreden.*

*De volgende twee redenen komen regelmatig voor in uitspraken van de RvS waarmee besluiten zijn vernietigd op grond van de Blk.*

- *Het plan geeft onvoldoende onderbouwing hoe aan het BLK wordt voldaan;*
- *Het plan toont onvoldoende aan hoe de bestrijding van de extra bijdrage door de voorgenomen activiteit in het bredere plan van de overheden past om luchtverontreiniging terug te dringen overeenkomstig de eisen van het Blk (RIVM 2005b: p. 88).*

*Daarnaast is er onduidelijkheid over de spelregels doordat in het najaar van 2005 een nieuw besluit luchtkwaliteit gereed is (Stc 2005). Onduidelijk is nog wat exact de veranderingen zijn ten opzichte van het huidige Blk en wat de gevolgen zijn voor de diverse overheidslagen. Geconcludeerd kan worden dat op het gebied van luchtkwaliteit de spelregels niet geheel duidelijk zijn. De spelers/actoren, welke de spelregels dienen uit te voeren, echter wel (zie paragraaf 4.1). (Box 12).*

#### 4.5 Conclusies

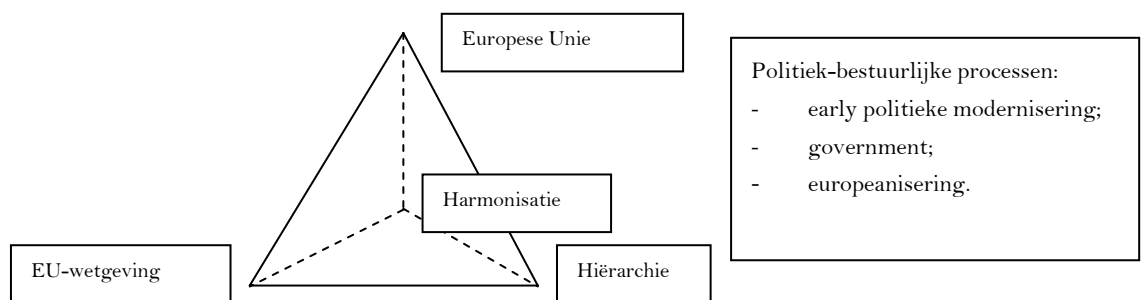
De componenten *actoren*, *macht*, *discourses* en *spelregels* zijn van invloed op een beleidsarrangement. De componenten dienen in een dynamische omgeving bestudeerd te worden, waarbij een beleidsarrangement de resultante betreft van de vier componenten. Onder een dynamische omgeving wordt hierbij verstaan dat het besef aanwezig dient te zijn dat de componenten in de tijd variabel zijn. In dit hoofdstuk staat het traditionele beleidsarrangement centraal.

Ten aanzien van de totstandkoming van de Europese Richtlijn Lucht, is de belangrijkste *actor* van het traditionele beleidsarrangement de EU. In de Europese Richtlijn Lucht wordt door middel van normering (*spelregels*), lidstaten verplicht om luchtkwaliteit te monitoren. Het Europese beleid kenmerkt zich door harmonisatie (*discours*), waarbij generieke beleid het gevolg is van de discours van het traditionele beleidsarrangement. Het generieke beleid uit zich ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken in policy transfer, waarbij integraal (internationaal, grensoverschrijdend) tot oplossingen en/of maatregelen gekomen kan worden. Daarbij zijn government, early politieke modernisering en europeanisering (zie hoofdstuk 3) centrale kernthema's van het traditionele beleidsarrangement. In dit hoofdstuk wordt bovendien opgemerkt dat een verschuiving van de component macht van een natiestaat naar Brussel te gemakkelijk is geredeneerd (zie ook Knill and Lenschow 2000). Juist door politiek-bestuurlijke processen (met daarbij centraal multi-level governance), is sprake van het dynamiseren van beleidsarrangementen. Daarbij weet de belangrijkste actor van het traditionele beleidsarrangement, de EU, bepaalde posities in



te nemen, welke vervolgens van invloed zijn op de beleidsarrangement. De decentrale gedachte, waarbij regionale en lokale partijen meer verantwoordelijkheden krijgen, zorgen ook voor veranderingen in machtsverhoudingen, discourses en spelregels.

Daarnaast dient op Europees niveau internationaal beleid geformuleerd te worden, waarbij een hiërarchische sturing centraal staat (*macht*). Het traditionele beleidsarrangement heeft nu vorm gekregen: in figuur 4.3. worden de componenten van het traditionele beleidsarrangement inclusief de politiek-bestuurlijke processen weergegeven.



*Figuur 4.3: Het traditionele beleidsarrangement inclusief de samenhang tussen de componenten van het arrangement voor luchtkwaliteitsvraagstukken*

## 5 Innovatieve beleidsarrangement en luchtkwaliteit

In hoofdstuk 5 worden de mogelijkheden van het innovatieve beleidsarrangement op het gebied van luchtkwaliteit geschetst. De volgende onderzoeksvragen komen daarbij aan bod:

- Welke innovatieve, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'actoren' (paragraaf 5.1)?
- Welke innovatieve, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'macht' (paragraaf 5.2)?
- Welke innovatieve, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'discours' (paragraaf 5.3)?
- Welke innovatieve, beleidsmatige en bestuurlijke dynamiek(en) is/zijn zichtbaar ten aanzien van de component 'spelregels' (paragraaf 5.4)?
- Welke interactie(s) zijn op bestuurlijk en beleidsmatige niveau zichtbaar ten aanzien van de componenten macht, spelregels, discours en actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken (paragrafen 5.1 t/m 5.4)?

### 5.1 Actoren

#### *Regionale, provinciale, gemeentelijke actoren en het Huis van de Nederlandse Provincies*

De centrale en belangrijkste actoren met betrekking tot het innovatieve beleidsarrangement betreffen de regionale, provinciale en gemeentelijke actoren. Zij zijn op respectievelijk regionaal, provinciaal en lokaal niveau de belangrijkste actoren ten aanzien van luchtkwaliteit. De effecten van de luchtkwaliteitsnormen zoals die op Europees niveau zijn vastgesteld, vinden op regionaal, provinciaal en lokaal niveau plaats. Op regionaal niveau is daarnaast het *Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)* een relatief onbekende maar belangrijke actor. Dit huis is in het jaar 2000 gesticht, waarbij de provincies van Nederland zich binnen het Huis hebben onderverdeeld in vier landsdeling bureaus: Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN), Oost Nederlandse Provincies, Regio Randstad en Zuid-Nederlandse Provincies. Het Huis heeft onder andere de volgende doeleinde: *'Het verbeteren van de internationale contacten van de Nederlandse Provincies met de Europese instellingen en de andere regionale bureaus in Brussel'*. Daarnaast dient Het Huis een poging te doen om de afstand tussen provincies en EU te verkleinen (HNP 2005). Het HNP is een belangrijke schakel tussen het traditionele beleidsarrangement en het innovatieve beleidsarrangement omdat de actor ten eerste ingaat op het verbeteren van de contacten van de Nederlandse provincies met de Europese instellingen, ten tweede probeert te komen tot efficiënte vertegenwoordiging van de gezamenlijke Nederlandse regionale belangen en ten derde probeert bij te dragen tot een betere kennis in de Nederlandse provincies van het Europese integratieproces (HNP 2005). Hierdoor kan het HNP coalities aangaan met ondermeer de EU en het Ministerie van VROM.

Het Ministerie van VROM (2005a) geeft aan dat provincies de luchtkwaliteit dienen te controleren binnen hun grenzen en jaarlijks dienen te rapporteren aan het rijk. In de rapportage geven ze een overzicht van de luchtkwaliteit in de provincie in het voorgaande jaar. De provincie gebruikt voor haar rapportage vooral de gemeentelijke rapportages, maar verder ook gegevens uit het Landelijk Meetpunt Luchtkwaliteit (LML).

Een gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van een luchtkwaliteitplan indien een grenswaarde of plandrempel is overschreden. De betreffende gemeente dient in het plan aan te geven hoe en wanneer de luchtkwaliteit op het niveau van de grenswaarde komt. Daarnaast meldt het Ministerie van VROM (2005a) dat het plan verschillende gegevens over de locatie waar de luchtvervuiling is ontstaan dient te bevatten, de omvang van de vervuiling, de oorzaken ervan, welke normen zijn overschreden en hoeveel mensen zijn blootgesteld aan de luchtvervuiling. Vervolgens dient het plan de maatregelen aan om de luchtvervuiling aan te pakken. Box 13 gaat in op de theorie van Börzel (2000) waarin zowel nadruk wordt gelegd op het belang van de EU (het traditionele beleidsarrangement) alsmede die van lagere schaalniveaus (het innovatieve beleidsarrangement) op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken.

*Een coalitie tussen de EU enerzijds en regionale en lokale partijen anderzijds komt tot uiting in het push and pull model van Börzel (2000). Uitgangspunt van het push- en pull model is het streven naar een effectieve implementatie. Toegepast op luchtkwaliteitsvraagstukken benadrukt Börzel met het push en pull model de combinatie tussen “pressure from above” and “pressure from below”. Juist de combinatie leidt volgens Börzel tot een effectieve implementatie van beleid (2000).*

*Ten aanzien van “pressure from above” kan gedacht worden aan Europese luchtkwaliteitsnormen die vanuit Brussel in Nederland dienen te worden geïmplementeerd. Börzel (2000: p. 226) legt daarbij een link met de begrippen re-actief, regulatory, command and control instruments and policy standards.*

*Bij ‘pressure from below’ dient gedacht te worden aan zogenaamde ‘domestic actors’. “EU policies usually have direct effects on domestic actors, imposing constraints for some and offering opportunities to others. It is typical for (EU) regulatory policies (like environmental policy) that their costs are allocated to those actors who are in charge of implementation and to those who are the target group of the policy” (Börzel 2000: p. 227).*

*Volgens Börzel (2000 : p. 227-228) neemt de effectiviteit van EU beleid toe indien nationale autoriteiten ‘gesandwiched’ zijn tussen de druk van de EU (push) en de druk van “domestic actors” (pull).*

*Börzel’s kijk op de effectieve implementatie is een argument om zowel de top-down (EU) als de bottom-up benadering (regionaal/lokaal) centraal te stellen bij luchtkwaliteitsvraagstukken.*

*In dit kader merkt Torres (2003: p. 7) op dat “the pull and push model can be much more effective in practice if there are some mechanisms of conditionality (namely of financial resources) involved in the processes of building-up both pressures from above and pressures from below (bottom-up conditionality)”. Wanneer ook de financiële instrumenten aanwezig zijn op respectievelijk EU-niveau en regionaal niveau verbetert dit de effectiviteit van het luchtkwaliteitsbeleid. Structuurfondsen, Interreg III en Urban II kunnen hierin een uitkomst bieden. (Box 13).*

Daarnaast is ‘de burger’ ook een belangrijke actor in het beleidsproces van het innovatieve beleidsarrangement. Dammers et al.(2004: p. 13) constateren ten aanzien van deze actor dat burgers ‘niet langer genoeg nemen met inspraak in beleid, waarbij zij pas kunnen reageren als een plan al vrijwel vastligt. Zij wensen juist ‘voorspraak’, waarbij zij al in een vroeg stadium hun knelpunten en wensen kenbaar kunnen maken’. Ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken dient de overheid dus de burger vroegtijdig te betrekken in het beleidsproces.

*Ten slotte zijn er nog tal van actoren te benoemen welke op directe of indirecte wijze betrokken zijn bij het innovatieve beleidsarrangement. Bijvoorbeeld natuur- en milieuorganisaties, welke ondermeer voorstander zijn van de invoering van 80 km/h uur snelwegen waardoor de luchtkwaliteit verbeterd (Milieudefensie 2004).*

## 5.2 Macht

Ten aanzien van de machtscomponent van het innovatieve beleidsarrangement, zijn een tweetal thema's belangrijk: ten eerste de verschuiving van een hiërarchische sturing naar een 'bottom-up'-sturing en ten tweede de financiële middelen welke een stimulans kunnen zijn op regionaal-, provinciaal- en lokaal schaalniveau om sectoroverstijgend beleid te voeren.

Ten eerste is op nationaal niveau een tegengestelde beweging zichtbaar waarbij de relatief vele wet- en regelgeving in Nederland als hinderlijk en bureaucratisch wordt ervaren (De Roo 2004: p. 1). Daarom herijkt het Ministerie van VROM een deel van de regelgeving (VROM 2002 : p. 33; VROM 2004c). De Roo (2004) ziet in de aversie tegen regelzucht een motief waarop de decentralisatie in het milieubeleid in Nederland gestalte heeft gekregen. Ten aanzien van de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte (2004a) geeft het Ministerie van VROM (2005d) ook aan dat er in de toekomst '*over de hele linie veel minder regels noodzakelijk zijn*'. Hierdoor ontstaat er een verschuiving van de machtsbalans tussen het Ministerie van VROM en de provinciale/gemeentelijke overheid. De verantwoordelijkheid komt daarbij meer te liggen bij regionale en lokale actoren. Decentralisatie is in dit opzicht dan een verschuiving van macht van het innovatieve beleidsarrangement.

Ten tweede dient melding gemaakt te worden van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwingen (ISV), ter ondersteuning van gebiedsgericht beleid op lokaal schaalniveau. Het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) is een rijkssubsidie die als doel heeft de leefbaarheid van steden te verhogen. Het ISV vloeit voort uit de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) die op 1 januari 2000 in werking is getreden. Gemeenten kunnen met ISV-geld hun stedelijke voorzieningen voor wonen, ruimte en milieu en hun economische positie verbeteren. Het budget kan ook worden gebruikt voor de aanpak van luchtkwaliteit. Ook provincies krijgen budget voor stedelijke vernieuwing. Het ISV wordt verstrekt voor perioden van vijf jaar. De eerste periode liep van 2000 tot en met 2004. Veel gemeenten zijn toen aan de slag gegaan met de formulering en de uitvoering van ISV-beleid. Inmiddels is de tweede ISV-periode (2005 t/m 2009) begonnen. '*De verbetering van de binnenstedelijke luchtkwaliteit*' (VROM 2004c) betreft één van de landelijke doelstellingen van het ISV beleid. Het Ministerie van VROM heeft al aangegeven dat het ISV-budget voor intensivering van lokale luchtkwaliteitsmaatregelen wordt opgehoogd (TK 2005c).

## 5.3 Discours

### 5.3.1 Oorzaak: Decentralisatie proces in Nederland

Het decentralisatie proces in Nederland betreft een belangrijke discours van het innovatieve beleidsarrangement. In de literatuur (RIVM 2004a; Fleurke et al. 1997; De Roo 1999; Oosting 1984; Fernhout et al. 1998; TNO INRO 2003) staan de volgende kenmerken van het decentralisatieproces (en daarbij het innovatieve proces) centraal:

- een verschuiving van verantwoordelijkheid naar lagere schaalniveaus;
- van sectoraal, regulerend naar integraal en afweegbaar;
- een verschuiving van uitvoering van beleid naar lagere schaalniveaus;
- een verschuiving van macht;
- verbeteringen door te voeren in de organisatie van beleidsvraagstukken;
- een verschuiving naar onzekerheid, procesoptimalisatie;
- een verschuiving naar interactieve componenten, participatie met burgers;
- een verschuiving van simpele/starre vraagstukken naar complexe/dynamische vraagstukken.

Decentralisatie heeft dus *specifiek beleid tot gevolg*, omdat er regionale en lokale differentiatie aanwezig is bij onder andere probleemdefinities en oplossingsrichtingen van luchtkwaliteitsvraagstukken. Zuidema et al. 2004; De Roo 1999; WRR 2003b geven ook aan dat zeer complexe luchtkwaliteitsvraagstukken zich kenmerken door lokale, specifieke en integrale aanpak. In de volgende paragraaf wordt nader ingegaan op die lokale, specifieke en integrale aanpak van luchtkwaliteitsvraagstukken binnen het innovatieve beleidsarrangement.

### 5.3.2 Gevolg: Specifiek beleid

Het specifieke beleid kenmerkt zich in complexe situaties<sup>48</sup> door zogenaamd *regionaal maatwerk*, hetgeen neerkomt op het bereiken van een zo breed mogelijk draagvlak in de regio door betrokken actoren een kans te bieden hun belangen naar voren te brengen via een projectmatige aanpak (RIVM 2004b: p. 28-29). Hierbij wordt vaak de term “gebiedsgericht” gebruikt: luchtkwaliteitsvraagstukken moeten daarbij in de context van een gebied worden bestudeerd, waarbij een luchtkwaliteitsvraagstuk in gebied X een ander luchtkwaliteitsvraagstuk betreft dan in gebied Y.

Kernbegrippen van specifiek beleid zijn verder: het komen tot consensus, vrijwillige samenwerking, strategische planning, realisatie van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, de creatie van ‘win-win-situaties’ (Van Tatenhove 1996 ; RIVM 2004b : p. 28), integraal<sup>49</sup>, procesoptimalisatie en zeer complexe vraagstukken (De Roo 1999; De Roo 2004: p. 27)

De VROM RAAD (1999:p. 7) geeft als motief voor de vraag naar specifiek beleid dat ‘*er nu eenmaal een grote mate van verscheidenheid in lokale en regionale omstandigheden*’ aanwezig is. Het gaat om variatie in bevolkingsdichtheid, bodemgesteldheid, waterrijkdom, aanwezige biodiversiteit, neerslagpatronen, voorkomen van industrie, landbouw en veeteelt, et cetera. Dat betekent dat er variatie in emissienormen en productnormen nodig zal zijn om qua beschermingsniveau tot een toereikende eindsituatie te geraken.

Juist daarom pleit de VROM RAAD (1999: p. 8) ook voor specifiek beleid: vanuit de diversiteit zijn de lokale omstandigheden erg belangrijk.

<sup>48</sup> Onder complexiteit en/of complexe situaties wordt verstaan dat luchtkwaliteitsvraagstukken op een eenvoudige dan wel complexere/ingewikkelde manier kunnen worden bestudeerd. Ten aanzien van eenvoudige vraagstukken kan bijvoorbeeld gedacht worden aan generieke normen (zie paragraaf 4.3.2). Complexe vraagstukken bevinden zich vaak in dynamische (sociale) netwerken (zie ook Healey 1997) waarin actoren op een actieve wijze participeren.

<sup>49</sup> Onder integraal wordt bij specifiek beleid verstaan dat milieuthema's in onderlinge samenhang moeten worden bestudeerd.

Figuur 4.1 laat zien waarom op lokaal schaalniveau -vooral op het gebied van stikstofdioxide- nog relatief veel lokaal, specifieke beleid mogelijk is. Het specifieke (lokale) beleid heeft namelijk een invloed op een tweetal variabelen in figuur 4.1: de hoogte van de piekbelastingen (vaak bij auto(snel)wegen) en de plaats van de piekbelastingen. Het RIVM geeft ook aan dat juist voor NO<sub>2</sub> normoverschrijdingen lokale verkeersmaatregelen mede een oplossing kunnen bieden (RIVM 2005b: p. 89)

Daarnaast geeft het RIVM (2004a: p. 127) aan dat voor met name NO<sub>2</sub> waar de lokale bijdrage groter is dan bij fijn stof en ozon, ook een lokale (specifieke) aanpak effectief is, zoals een plaatselijke snelheidsbeperking op een weg. Ook door het Ministerie van VROM (TK 2005b) wordt opgemerkt dat ‘lokaal erg veel mogelijk is’, naast de mogelijkheden tot generieke maatregelen (zie paragraaf 4.3.2).

Specifiek beleid op het gebied van de *hoogte van de piekbelastingen* kan resulteren in praktische, gebiedsspecifieke oplossingen. Gedacht kan worden aan bijvoorbeeld volumemaatregelen (bijvoorbeeld het instellen van eenrichtingswegen door de een gemeente), verandering van circulatieplan van gemeentes en het stimuleren van het laten rijden van bussen op aardgas of waterstof (zie box 14).

*Een case welke ingaat op specifiek luchtkwaliteitsbeleid in een regio, betreft de wens van de stad Eindhoven om binnen enkele jaren bussen op aardgas of waterstof in de regio te laten rijden. Eindhoven kampt net als heel Zuidoost-Brabant met een hoge mate van luchtvervuiling. Zo praat de gemeente met ondernemers over een vermindering van vrachtoverkeer in de binnenstad, en wil zij zoveel mogelijk knelpunten in het wegennet wegwerken. Bij dit laatste wil Schreurs ook het project 'De weg van de toekomst' van de Kamer van Koophandel inzetten. Dit project om met nieuwe technieken de doorstroming te bevorderen, is een jaar geleden gestart onder leiding van oud-politicus Rob van Gijzel. Momenteel ligt het project nagenoeg stil omdat het regiobestuur Samenwerkingsverband Regio Eindhoven (SRE) bang is voor fouten bij de aanbesteding. Schreurs en KvK-directeur B. Pollmann willen desnoods het project alleen in de stad uitvoeren. „Dat kan zonder de regels voor aanbesteding te breken, als we Eindhoven als proefproject gebruiken“, stelt Schreurs. Wegener (2005) (Box 14).*

Daarnaast dient te worden geanticipeerd op *de plaats van de piekbelastingen*. Op relatief milieugevoelige locaties (bijvoorbeeld hoge bevolkingsdichtheid en/of aanwezigheid kwetsbare groepen) kunnen milieubelastende bronnen mogelijk voorkomen worden. Juist op lokaal schaalniveau kan daarbij de saldobenadering als instrument ingezet worden om het onderscheid tussen milieugevoelige en milieubelastende bronnen te kunnen maken. Een gemeente dient daarbij altijd iets extra's te moeten doen om het milieuverlies van lucht in gebied x te compenseren. Daarbij moet het afwijken van wet- en regelgeving per saldo de leefkwaliteit in een gebied ten goede komen. En dat zou kunnen leiden tot meer zuinig en doelmatig ruimtegebruik.

*Het huidige besluit Luchtkwaliteit biedt echter geen mogelijkheden tot salderen. Uitspraken van de Raad van State maken duidelijk dat het Besluit Luchtkwaliteit – en dus de generieke normen – op alle plaatsen in Nederland geldt, behalve op de werkplaats (Stb 2001: p.17). Het (nieuwe) ontwerp besluit luchtkwaliteit (Stc 2005) biedt hier wel mogelijkheden toe. (Box 15).*

Tauw<sup>50</sup> ziet ook mogelijkheden om juist op lokaal niveau in specifieke situaties de koppeling met andere milieuthema's (geluid en externe veiligheid) en niet alleen technisch bekijken maar ook procesmatig. Hierdoor ontstaat een integrale benadering met andere milieuthema's. Juist ontwikkelingsplanologie sluit goed aan op lokaal niveau aangezien het vooral ingaat op specifieke kenmerken, met complexe en dynamische vraagstukken (Dammers et al. 2004: p. 9). Ontwikkelingsplanologie stelt het proces van de planning centraal welk op regionaal/lokaal schaalniveau tot uitdrukking komt (Dammers et al. 2004: p. 9; VROM RAAD 2004). Ontwikkelingsplanologie is dan ook een goed instrument voor specifiek luchtkwaliteitsbeleid.

In hoofdstuk 6 worden de aspecten nader beschreven en binnen het spanningsveld van de luchtkwaliteit geanalyseerd.

#### 5.4 Spelregels

Healey (1997) maakt in haar publicatie *'Collaborative Planning'* een onderscheidt tussen soft- en hard infrastructuur. Healey wijst op enerzijds de aanwezigheid van de 'soft infrastructure' *of practices for developing and maintaining particular strategies in specific places*. Hierbij dient gedacht te worden aan de sociale kant van luchtkwaliteitsvraagstukken waarbij een luchtkwaliteitsvraagstuk in een netwerk (onder andere in samenhang met actoren) wordt bestudeerd.

Daarnaast is de *hard infrastructure* belangrijk aangezien deze ingaat op *'the rules and resources of policy systems'*(1997:p. 6). De hard infrastructuur gaat dus in op de regelgeving en de harde kaders waarbinnen luchtkwaliteitsvraagstukken zich afspelen.

Het innovatieve beleidsarrangement dient enerzijds binnen harde en afrekenbare regels (denk bijvoorbeeld aan het Besluit Luchtkwaliteit) te worden geplaatst (*hard infrastructure*) en anderzijds binnen een (sociaal) netwerk van actoren (soft infrastructuur), waarbij de 'hard infrastructuur' vooral centraal staat bij het traditionele beleidsarrangement en de 'soft infrastructuur' bij het innovatieve beleidsarrangement.

#### 5.5 Conclusie

In Nederland is een decentralisatieproces (*discours*) ingezet, waardoor innovatieve beleidsarrangementen op het gebied van luchtkwaliteit zijn ontstaan. Daarnaast is door het decentralisatieproces, specifiek luchtkwaliteitsbeleid ontstaan. Specifiek luchtkwaliteitsbeleid uit zich in regionaal maatwerk, waarbij de betrokken actoren ten aanzien van een

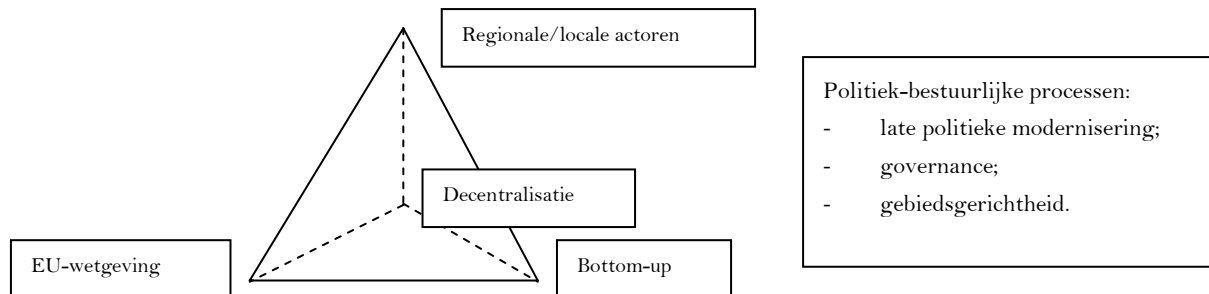
---

<sup>50</sup> Namiddagsymposium 24 mei 2005: Luchtkwaliteit stelt nieuwe uitdagingen aan Ruimtelijke Ontwikkelingen.



lokaal probleem participeren in de probleemanalyse en oplossingen. Hierbij biedt een zogenaamde ‘saldobenadering’ mogelijkheden om milieuverlies (in de vorm van overschrijding van de norm van lucht) te compenseren. Hierbij wordt afgeweken van het Besluit Luchtkwaliteit om per saldo de leefkwaliteit in een gebied te verbeteren. Dit moet leiden tot meer zuinig en doelmatig ruimtegebruik.

Innovatieve beleidsarrangementen kenmerken zich daarnaast door consensus, bottom-up sturing en participatie door burgers. Daarnaast blijkt dat ten aanzien van de component *macht* in Nederland er een verschuiving zichtbaar is naar interactie en participatie met burgers waarbij aandacht is voor communicatieve instrumenten. Het belang en verantwoordelijkheid van de relatief nieuwe *actoren* neemt ten aanzien van de innovatieve beleidsarrangementen toe. Hierbij kan gedacht worden aan een grotere rol voor het Huis van de Nederlandse Provincies (HNP), de regio's, de provincies en de gemeenten. Ten aanzien van de innovatieve beleidsarrangementen zijn de belangrijkste eigenschappen: governance, late politieke modernisering en gebiedsgerichtheid (zie hoofdstuk 3). De financiële instrumenten zijn echter aanwezig op regionaal- en lokaal schaalniveau door de beschikbaarheid van het ISV-budget. De grafische weergave van dit innovatieve beleidsarrangement inclusief de politiek-bestuurlijke processen is weergegeven in figuur 5.1.



*Figuur 5.1: Het innovatieve beleidsarrangement inclusief de samenhang tussen de componenten van het arrangement voor luchtkwaliteitsvraagstukken*

Het traditionele en het innovatieve beleidsarrangement zoals die in respectievelijk hoofdstuk 4 en 5 aan bod zijn gekomen, dienen gezien te worden in relatie met andere beleidsarrangementen. Een verandering van een beleidsarrangement kan het gevolg zijn van een verandering van één of meer componenten binnen de beleidsarrangement (endogeen) en/of van één of meer veranderingen van andere gerelateerde beleidsarrangementen (exogeen).

Daarnaast dienen de twee beleidsarrangementen als twee extremen beschouwd te worden. Er bevinden zich namelijk ook diverse andere vormen van beleidsarrangementen

(met andere actoren, macht, discourse en spelregels) tussen het traditionele en het innovatieve beleidsarrangement.

Het is van belang te beseffen dat het innovatieve beleidsarrangementen, het traditionele beleidsarrangementen niet gaan vervangen binnen luchtkwaliteitsvraagstukken. De innovatieve beleidsarrangementen dienen gezien te worden *als een aanvulling* op de traditionele beleidsarrangementen. Beiden beleidsarrangementen betreffen instrumenten om een theoretisch raamwerk van luchtkwaliteitsvraagstukken te bestuderen. De samenhang van de traditionele en innovatieve beleidsarrangementen op het gebied van luchtkwaliteit - met daarbij de schakelfunctie van onder andere het Ministerie van VROM- zal nader aan de orde komen in hoofdstuk 6 en 7.

## 6 Spanningsveld traditionele en innovatieve beleidsarrangement

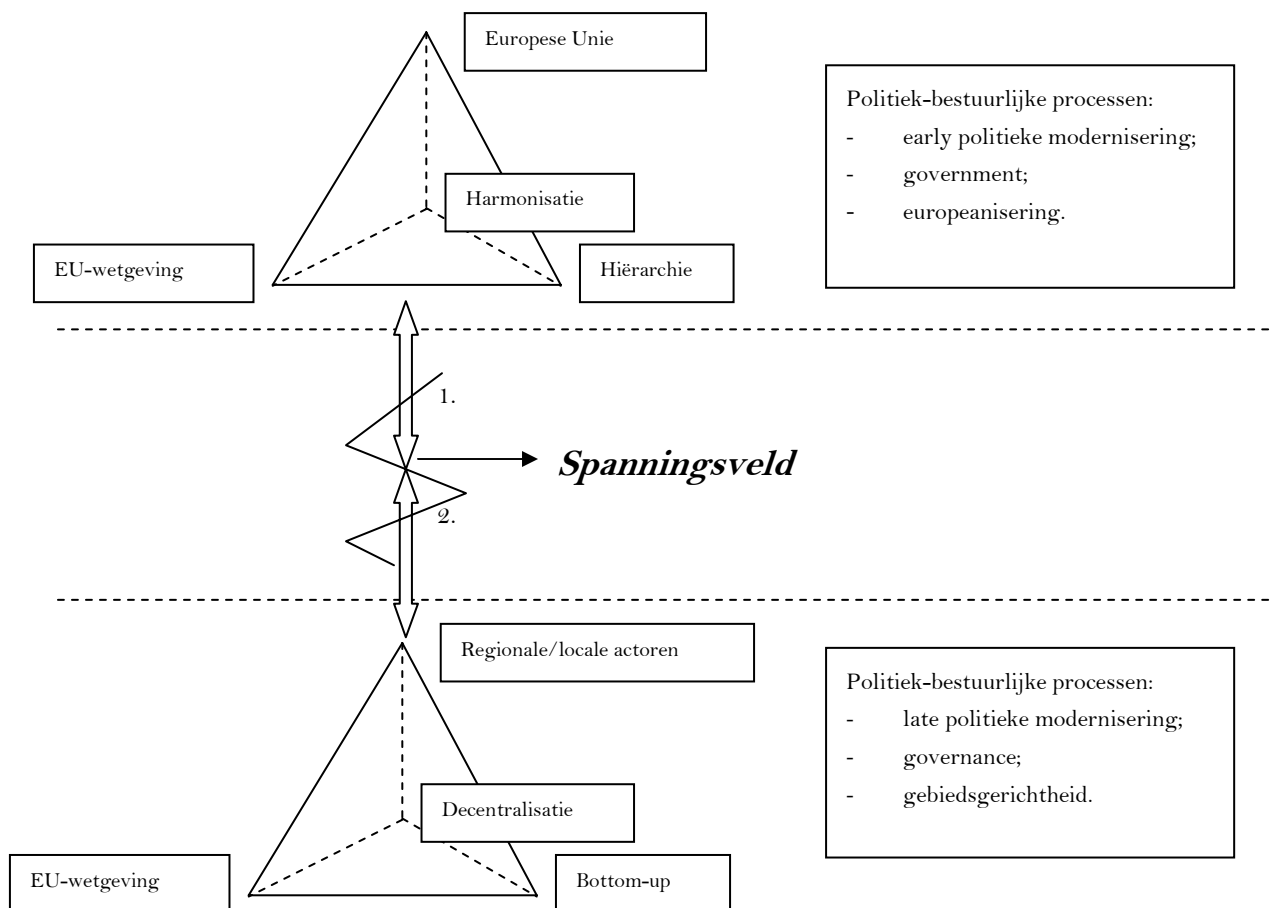
In dit hoofdstuk staan de volgende vragen centraal:

- Hoe ziet het beleidsmatige en bestuurlijke spanningsveld eruit tussen het Euro-pese (generieke) beleid en het Nederlandse (specifieke) beleid op het gebied van luchtkwaliteit (paragraaf 4.2)?
- Welke rollen/verantwoordelijkheden zijn weggelegd voor de EU, het Ministerie van VROM, regionale, provinciale en lokale actoren in het beleidsmatige en bestuurlijke spanningsveld?

### 6.1 Definiëring spanningsveld

Het RIVM (2004a : p. 16-17) constateert dat als gevolg van de decentralisatie van het milieubeleid in Nederland (integraal, afweegbaar) de spanning met het EU-beleid (sectoraal, regulerend, afrekenbaar) toeneemt. Daarnaast stelt het RIVM (2004a: p. 162) het probleem van het spanningsveld tussen EU (top down beleid) en regionaal/lokaal beleid ('bottom-up'-beleid) centraal. Ze geeft namelijk aan dat door *'de toenemende invloed van de Europese regelgeving, een steeds groter spanningsveld voor de nationale overheid geldt. De EU stelt harde en afrekenbare doelen en op nalatigheid zijn vanuit de EU sancties mogelijk in de vorm van ingebrekestellingen en boetes, terwijl in Nederland een decentralisatie- en dereguleringsproces in gang is gezet waarbij de uitvoering van beleid grotendeels bij de lagere overheden komen te liggen'*. Fleurke et al. (2003: p. 73) geven aan dat binnen de extremen van top-down en bottom up, centralisatie (en dus 'top-down'-beleid) haaks staat op het overwegend decentrale karakter van het stelsel voor de ruimtelijke ordening. Ook De Roo (2004: p. 4) ziet een centraal en generiek beleid vanuit de EU en een gebiedsgerichte, participatieve rol voor decentrale overheden.

Het bovengenoemde spanningsveld komt overeen met het traditionele beleidsarrangementen op Europees niveau (zie hoofdstuk 4) en het innovatieve beleidsarrangement op regionaal/lokaal niveau (zie hoofdstuk 5). Schematisch is in figuur 6.1 het spanningsveld weergegeven:



Figuur 6.1: Het traditionele beleidsarrangement (boven) en het innovatieve beleidsarrangement (onder) inclusief politiek-bestuurlijke processen en het spanningsveld tussen beiden beleidsarrangementen

**Onder het 'spanningsveld' met betrekking tot luchtkwaliteit wordt in dit rapport dan ook verstaan dat de EU enerzijds, harde, generieke, centrale en sectorale luchtnormen stelt, terwijl in Nederland anderzijds, een proces van decentralisatie centraal staat, waarbij luchtvaartstukken integraal, gebiedsgericht en specifiek worden benaderd.**

Ten aanzien van het *traditionele* beleidsarrangement zijn kenmerken aanwezig op EU-niveau, waarbij harde, generieke en sectorale luchtkwaliteitsnormen centraal staan. Het *innovatieve* beleidsarrangement benadert daarbij de luchtkwaliteitsvraagstukken op gemeentelijk niveau, met daarbij integrale, gebiedsgerichte en specifieke eigenschappen.

Het spanningsveld is de resultante van een tweetal verticale krachten: kracht 1 en kracht 2 (zie ook figuur 6.1). Kracht 1 is een wisselwerking tussen het spanningsveld en de EU

(het traditionele beleidsarrangement). De tweede kracht (2) is een wisselwerking tussen het spanningsveld en regionale, gemeentelijke actoren (het innovatieve beleidsarrangement) omdat het gemeentelijk niveau het schaalniveau betreft waar de effecten van de kracht direct zichtbaar zijn.

Het gevolg is dat het Ministerie van VROM zich dus precies in het midden van beiden beleidsarrangementen bevindt en dus midden in het spanningsveld aanwezig is. De vraag is wat de strategie op rijksniveau dient te zijn om mee te gaan enerzijds richting Brussel (het traditionele beleidsarrangement) en anderzijds richting de regio (het innovatieve beleidsarrangement) met betrekking tot rolverdeling en verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn er nog een aantal andere gevolgen van het spanningsveld:

- Er is op dit moment onduidelijkheid over de verantwoordelijkheden van diverse actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken (TNO INRO 2003; WRR 2003b);
- Er is op dit moment onduidelijkheid over het soort luchtkwaliteitsvraagstukken welke aanwezig zijn op de verschillende schaalniveaus (De Roo 2004);
- Er is op dit moment onduidelijkheid over de samenhang tussen de verschillende overheidslagen (TNO INRO 2003; WRR 2003b).

Om het gedefinieerde spanningsveld te reduceren zijn er oplossingsrichtingen mogelijk ten aanzien van kracht 1 en 2. Getracht kan worden om de kloof te reduceren tussen het spanningsveld en het traditionele beleidsarrangement (kracht 1). Daarnaast dient getracht te worden om de kloof tussen het spanningsveld en het innovatieve beleidsarrangement te reduceren (kracht 2). In de paragrafen 6.1.1 en 6.1.2 worden de krachten van het spanningsveld tussen het traditionele (1) en het innovatieve (2) beleidsarrangement nader omschreven.

### **6.1.1 Kracht 1: Reduceren kloof spanningsveld – traditioneel beleidsarrangement**

Ten eerste geeft het *proportionaliteitsbeginsel* van de EU een steun in de rug voor de nationale lidstaten om de Europese Kaderrichtlijn Lucht te vertalen naar ‘*lidstaatspecifieke*’ omstandigheden.

Met het *proportionaliteitsbeginsel* van de EU wordt namelijk aangegeven dat elke lidstaat op een eigen manier mag bepalen hoe de richtlijnen van de EU worden geïmplementeerd in de betreffende lidstaat. Het proportionaliteitsbeginsel geeft het Ministerie van VROM een instrument in handen om door middel van bijvoorbeeld subsidies de luchtkwaliteit te verbeteren. Mastop et al. (1994: p. 93) geven een argument waarom het proportionaliteitsbeginsel, mede bij luchtkwaliteitsvraagstukken van belang is. Er wordt namelijk gesteld dat: ‘*de kans op effectieve Europese ruimtelijke beleidsvoering groter is naarmate Europees beleid aansluiting zoekt bij nationale tradities van ruimtelijke beleidsvoering. Want uiteindelijk zijn het de landen zelf die zullen moeten zorgdragen door effectivering van beleid van de EU. Hun nationale stelsels zullen derhalve geëquipeerd moeten zijn om dit beleid te accommoderen en te laten doorwerken*’. En dit geeft eigenlijk een differentiatie binnen de harmonisatie van de EU aan. Harmoniseren ten aanzien van luchtkwaliteitsnormen (traditionele beleidsarrangement), differentiatie in de implementatie en de uitvoering van de luchtkwaliteitsnormen

(innovatieve beleidsarrangement). De WRR (2003a: p. 30-31) pleit ook voor gedeeltelijk differentiatie, omdat differentiatie rekening houdt met de verschillen van de lidstaten op het gebied van sociaal-economische, geografische, politieke, culturele, ideologische, bestuurlijke en juridische verschillen. Dat er grote culturele, juridische, sociale en bestuurlijke verschillen aanwezig zijn tussen lidstaten, wordt ook gedeeld door Knill and Lenschow (2000) en Van Gelder (1995:p. 49). Van Gelder (1995: p. 49) merkt alleen al opmerkt dat er aanzienlijke bestuurlijke en culturele verschillen aanwezig zijn tussen Nederland en Vlaanderen<sup>51</sup>. Wanneer de EU ook tot wetten en/of regels zou overgaan met betrekking tot de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Lucht, zou er geen oog zijn voor de verschillende specifieke aspecten van de lidstaten, wat mogelijk tot een minder effectieve implementatie zou kunnen leiden. Hierbij speelt de ontwikkeling van innovatieve beleidsarrangementen een grote rol. Daarnaast geeft de WRR (2003b : p. 161) aan dat doordat op nationaal niveau invulling kan worden gegeven aan de Europese richtlijnen *'de spanningen tussen enerzijds de eisen van internationaal beleid en anderzijds de eigen binnenlandse structuur en cultuur van beleid daardoor kunnen afnemen'*. Dus door het besef dat differentiatie aanwezig dient te zijn binnen de uitvoering en implementatie van nationale luchtkwaliteitplannen, wordt *flexibiliteit* zichtbaar binnen Europa.

Lidstaten worden nu -door het proportionaliteitsbeginsel- in staat gesteld om zelf *het instrument of instrumenten* te kiezen die het meest tegemoet komt aan de *specifieke* situatie van de lidstaat. En nog belangrijker: Hierdoor wordt het gedefinieerde spanningsveld tussen top-down Europees beleid (traditionele beleidsarrangement) en 'bottom-up'-sturing van regionaal en lokaal beleid (innovatieve beleidsarrangement) verkleind, omdat 'lidstaatspecifieke' instrumenten ingezet kunnen worden.

Met het *subsidiariteitsbeginsel* zijn er voor het Ministerie van VROM ook mogelijkheden om het spanningsveld vanuit de EU naar regionale en lokale partijen te reduceren. De Roo (2004: p. 19) verstaat onder subsidiariteit: *'het doorschuiven van verantwoordelijkheden en taken naar het laagst mogelijke niveau waarop deze ter hand kunnen worden genomen'*. Witsen (1994 : p. 65) geeft aan dat subsidiariteit het leidend beginsel moet zijn bij het vormgeven aan Europese ruimtelijke ordening. *'De roep om subsidiariteit is een reactie op de al dan niet vermeende neiging van Brusselse politici, bestuurders en ambtenaren tot centralisme en bureaucratie'*. De nadruk van het *subsidiariteitsbeginsel* ligt volgens Healey (1997: p. 307) bij *'the importance of regional and local levels for many governance tasks related to the management of local environmental change'*. Belangrijk is het besef dat ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken het subsidiariteitsbeginsel een belangrijke rol kan spelen. De richtlijnen en grenswaarden van Luchtkwaliteitsvraagstukken worden op Europees niveau opgesteld, echter de effecten zijn zichtbaar op een heel ander schaalniveau: het regionale en lokale niveau. Hierbij wordt ook duidelijk dat het traditionele beleidsarrangement inspeelt op de *totstandkoming* van de Europese luchtkwaliteitsnormen, terwijl het innovatieve beleidsarrangement veel meer de nadruk heeft liggen op de *uitvoering* van de Europese luchtkwaliteitsnormen.

---

<sup>51</sup> Zie ook de Vries et al. (1997).

### 6.1.2 **Kracht 2: Reduceren kloof spanningsveld – innovatieve beleidsarrangement**

De grootte van het gedefinieerde spanningsveld wordt ook deels bepaald door de mate waarin actoren op regionaal en lokaal niveau betrokken worden in het vaststellen van de luchtkwaliteitsnormen (zie figuur 6.1). Op regionale en lokaal niveau worden de effecten van de luchtkwaliteit immers zichtbaar. Afwegingen en actoren dienen zich juist op regionaal en lokaal schaalniveau aan. Het is belangrijk dat juist ook regionale en lokale actoren direct betrokken worden in het maken van de luchtkwaliteitsnormen.

De WRR (2003b: p. 160) pleit ook voor vroegtijdige betrekking van lagere overheden in de besluitvorming van Europese vraagstukken. Zij geeft aan dat dan ook de kans op uitvoerbaarheid daardoor vergroot wordt.

Bovendien is nu indirect de participatie van actoren binnen luchtvaartstukken aan bod gekomen. Ten eerste vindt participatie plaats door lidstaten in de Milieuraad in Brussel om tot luchtkwaliteitsnormen te komen. Ten tweede vindt participatie plaats door regionale en lokale partijen welke op regionaal en lokaal schaalniveau tot concrete uitwerkingen moeten komen op het gebied van milieuvraagstukken. In het eerste geval is de Europese Commissie de belangrijkste actor. In het tweede geval dienen provincies en gemeentebesturen met milieugroepen, natuurbeschermingorganisaties en andere belangengroepen tot consensus te komen.

De redenen waarom in Nederland tot consensus in milieuvraagstukken wordt nagestreefd, ligt deels vast in de Nederlandse staatsstructuur welke namelijk stoelend is op de notie van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, een relatief klein en overzichtelijk plangebied met daarbij een relatief homogene bevolking (Faludi 1994: p. 74). Deze redenen zijn ook een argument om juist de bottom-up sturing (mede) centraal te stellen binnen luchtkwaliteitsvraagstukken. Het push- and pull model van Börzel (2000: p. 228) schetst ook het belang van de bottom-up benadering (zie paragraaf 5.1).

De Stichting Europa decentraal (2005) geeft aan dat ze kansen ziet om vanuit een laag schaalniveau aan de Europese normen te voldoen. Decentrale overheden moeten volgens de stichting geïntegreerd gebiedsgericht samenwerken om aan de Europese normen te voldoen. Eenzelfde redenering hanteert De Roo (2004:p. 39) die ook voorstander is van een gebiedsspecifieke aanpak. Hierbij wordt dus ook indirect gepleit voor een verschuiving van kracht 2 in figuur 6.1.

Een andere variabele die van invloed is op kracht 2 betreft communicatie. Een workshop, georganiseerd door de stichting Europa decentraal<sup>52</sup> toonde aan dat *'goede en tijdige communicatie binnen de bestuurlijke keten (van de onderlinge afdelingen van een gemeente tot aan de Europese Commissie) daarvoor onontbeerlijk is'*. Vooral in samenwerking met een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering.

<sup>52</sup> Workshop gehouden op 22-2-2005 met als titel: decentrale ruimtelijke ordening in Europees perspectief; Van 'droge' theorie naar 'natte' praktijk; Juridische informatiemiddag, georganiseerd door het Kenniscentrum Europa decentraal in samenwerking met Tauw BV.

Ontwikkelingsplanologie<sup>53</sup> kan juist binnen die gebiedsgerichte benadering de provincies en gemeentes een instrument bieden (zie Dammers et al. 2004). Ontwikkelingsplanologie komt immers het beste tot zijn recht op regionale schaal (Dammers et al. 2004: p. 37). Daarnaast geven Dammers et al. (2004: p. 9) aan dat ontwikkelingsplanologie vooral geschikt is “*in situaties met specifieke kenmerken: complexe en dynamische ruimtelijke vraagstukken, een grote verscheidenheid aan betrokkenen, openheid voor nieuwe ideeën en gevoel voor urgentie*”. Luchtkwaliteitsvraagstukken voldoen hieraan, wanneer sprake is van innovatieve beleidsarrangementen (zie hoofdstuk 5). Ten aanzien van innovatieve beleidsarrangementen wordt ook het belang van de bottom-up benadering centraal gesteld.

### 6.1.3 Reduceren Kracht 1 en 2

Het Ministerie van VROM geeft daarnaast aan dat in werkelijkheid er een wisselwerking en samenwerking is tussen lokale, regionale, en lidstaten binnen de EU in een verfijnd systeem van verantwoordelijkheden en bevoegdheden (Bayer 2004: p. 27). De Rijksoverheid zal daarbij scherper en alerter de beleidsvorming in Brussel in de gaten gaan houden. Ook geeft van het Ministerie van VROM aan dat wensen en verlangens in een vroegtijdig stadium beter moeten worden gedefinieerd en dat er goed gekeken moet worden of de Europese voorstellen passen in onze eigen regelgeving (Bayer 2004: p. 27).

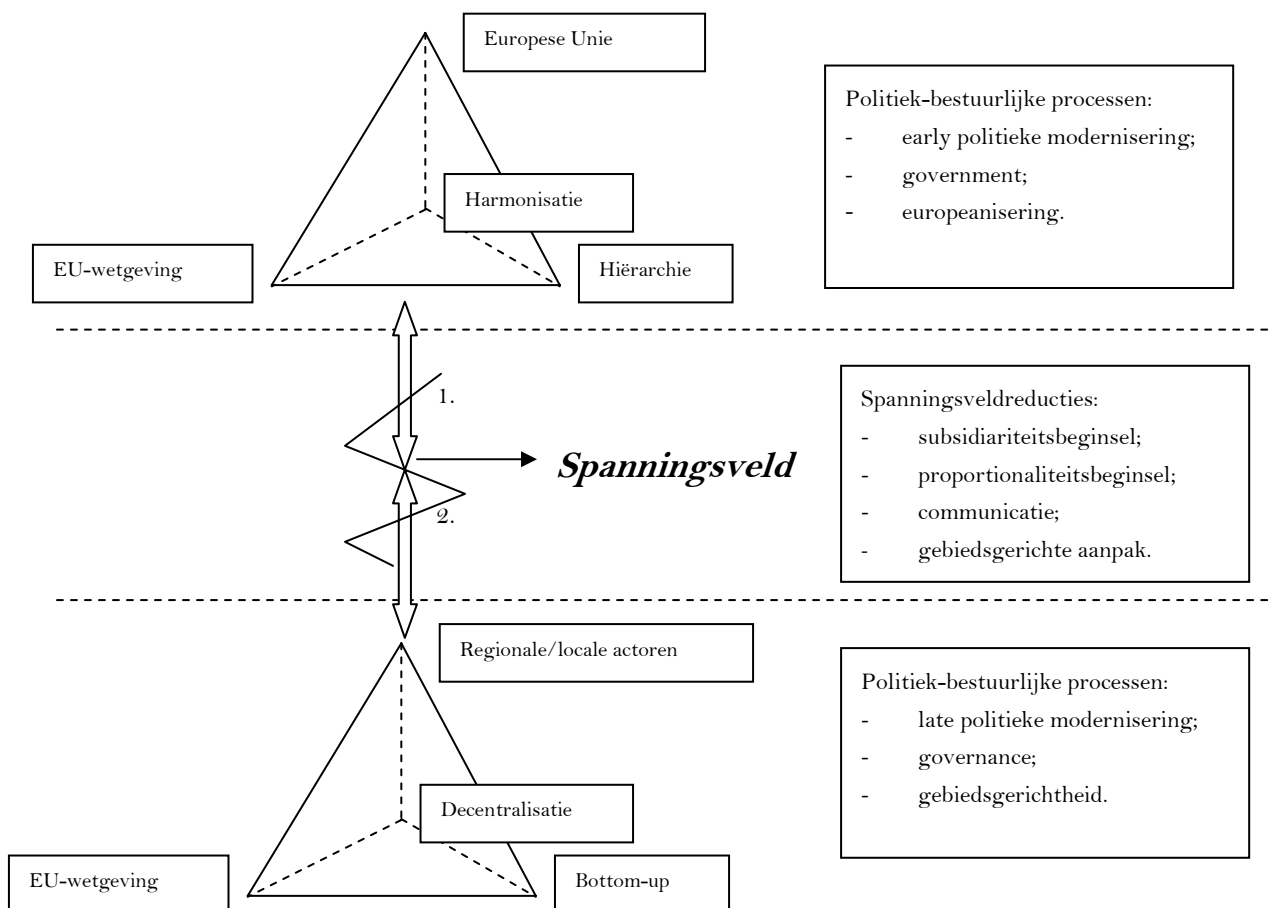
## 6.2 Conclusie

Het subsidiariteitsbeginsel, het proportionaliteitsbeginsel, communicatie en een gebiedsgerichte aanpak betreffen belangrijke handvaten om tot een reductie van het spanningsveld tussen het traditionele beleidsarrangement en het innovatieve beleidsarrangement te komen. In figuur 6.2 worden deze nieuwe inzichten weergegeven.

---

<sup>53</sup> Onder ontwikkelingsplanologie wordt verstaan: een gebiedsgerichte beleidspraktijk, die op de verwachte maatschappelijke dynamiek inspeelt, verschillende ruimtebehoeften op een nieuwe manier met elkaar verbindt, op een actieve inbreng van de belanghebbenden steunt en aandacht besteedt aan de daadwerkelijke uitvoering (Dammers et al. 2004: p. 38).





*Figuur 6.2: Het traditionele beleidsarrangement (boven) en het innovatieve beleidsarrangement (onder) inclusief politiek-bestuurlijke processen en spanningsveldreducties bij luchtkwaliteitsvraagstukken*

Het spanningsveld roept echter ook een aantal vragen op: Wat is de rol en verantwoordelijkheid van de EU, het Ministerie van VROM en regionale en lokale actoren. Hoofdstuk 7 zal ingaan op deze vragen.

## 7 Rollen en verantwoordelijkheden actoren

De onderzoeksvragen van dit hoofdstuk betreffen:

- Waarom is een combinatie van het traditionele beleidsarrangement enerzijds en het innovatieve beleidsarrangement anderzijds een meerwaarde binnen luchtkwaliteitsvraagstukken (paragraaf 7.1)?
- Welke rol en verantwoordelijkheid is weggelegd voor de EU (paragraaf 7.2)?
- Welke rol en verantwoordelijkheid is weggelegd voor het Ministerie van VROM (paragraaf 7.3)?
- Welke rol en verantwoordelijkheid is weggelegd voor regionale en lokale partijen (paragraaf 7.4)?

### 7.1 Het traditionele én innovatieve beleidsarrangement

Er zijn een aantal argumenten waarom ingezet moet worden op het innovatieve beleidsarrangement *naast en ter aanvulling* van het traditionele beleidsarrangement.

Ten eerste geeft de milieubalans van het RIVM (2005b) aan dat generieke EU-maatregelen alleen niet voldoende zijn. Er wordt gemeld dat het uitvoeren van de Europese emissie-eisen leidt tot forse vermindering van uitstoot van vervuilende stoffen in Nederland, maar dat door de specifieke situatie in Nederland dat niet genoeg is om te voldoen aan de milieukwaliteitseisen die de EU stelt.

Daarnaast is het belangrijk te beseffen dat er zowel generieke als specifieke kenmerken zitten opgesloten in luchtkwaliteitsvraagstukken. Hierdoor is er besef over verschillende soorten luchtkwaliteitsvraagstukken op verschillende soorten schaalniveaus. Brouwer (1995: p. 79) geeft aan dat generiek en specifiek beleid gezamenlijk onder één paraplu een toekomst heeft. Brouwer geeft aan dat *'de centrale uitdaging voor een milieubeleidstrategie niet alleen ligt in het formuleren van alsmaar scherpere doelstellingen en normen. (...) Zoals in het ruimtelijk beleid heeft dit besef ook in het milieubeleid geleid tot een strategie die minder gebaseerd is op van bovenaf opgelegde blauwdrukken of ideaalbeelden, en veel meer op onderhandelen, overleggen en het bereiken van haalbare tussendoelstellingen'*.

Ten tweede kan worden opgemerkt dat het besef van generiek en specifiek beleid ingaat op het spanningsveld tussen het 'top-down'-EU beleid enerzijds en het 'bottom-up'-regionaal/lokaal beleid anderzijds. Juist door de verschillende overheidslagen binnen het generieke en specifieke beleid te definiëren, ontstaat duidelijkheid over de vraag op welke overheidslaag de luchtkwaliteitsvraagstukken dienen te worden opgepakt. Het generieke beleid (traditionele beleidsarrangement) zal vooral gericht zijn op die categorie van vraagstukken die wijdverspreid, eenduidige en relatief eenvoudig van aard zijn en die zonder noemenswaardige aandacht voor lokale of regionale condities kunnen worden opgepakt. Het specifieke beleid (innovatieve beleidsarrangement) kan voor die vraagstukken worden ontwikkeld die lokaal of regionaal maatwerk en draagvlak behoeven. Het

gaat dan om de wat meer complexere vraagstukken (De Roo 2004: p. 86). Juist door meer in te gaan op innovatieve beleidsarrangementen, waarbij consensus centraal staat, ontstaan mogelijkheden om tot integrale en gebiedsgerichte oplossingen te komen. Niet alleen is specifiek beleid noodzakelijk op lokaal en regionaal niveau, ook blijft generiek beleid noodzakelijk om luchtkwaliteitsvraagstukken binnen een kader te plaatsen. Generiek luchtkwaliteitsbeleid wordt dan ook gezien als kader- of voorwaardenscheppend.

Tenslotte leidt een combinatie van generiek ‘top-down’-beleid en het specifieke ‘bottom-up’-beleid tot effectieve implementatie van beleid (Börzel 2000). Toegepast op luchtkwaliteitsvraagstukken leidt een combinatie van de Europese wet- en regelgeving enerzijds en het betrekken van regionale en lokale partijen in beleid anderzijds, tot een effectieve implementatie van beleid. Vertaald naar beleidsarrangementen leidt de combinatie van traditionele en innovatieve beleidsarrangementen tot effectieve implementatie van beleid. De theorie van Börzel geeft in wezen ook een reductie weer van kracht 1 en 2 zoals weergegeven in hoofdstuk 6. En daarmee wordt ook duidelijk dat het innovatieve beleidsarrangement naast en ter aanvulling van het traditionele beleidsarrangement gezien moet worden.

Hierna zal nader worden ingegaan op de mogelijkheden en speelruimte van generieke en specifieke maatregelen voor actoren op Europees, nationaal en regionaal/lokaal niveau.

## 7.2 Rol en verantwoordelijkheid EU

De VROM RAAD ziet ook mogelijkheden tot een combinatie van generiek en specifiek luchtkwaliteitsbeleid voor de EU. *‘De motieven om specifiek beleid te introduceren op regionaal en lokaal niveau zijn aanwezig, echter de harmonisatie-eisen vanuit interne markt- en mededingingsbeleid vormen wel een beperkende randvoorwaarde’* (VROM RAAD 1999: p. 38).

Mathijssen (2005) benadrukt dat enige speelruimte in regelgeving noodzakelijk is. Mathijssen geeft aan dat *‘zeker op Europees niveau het belangrijk is dat de regelgeving niet zo verschrikkelijk wordt dichtgetimmerd dat er geen ruimte meer is voor lokale interpretatie’*. De EU dient dus niet alleen generiek en kaderstellend te werk te gaan. Ook dient er aandacht te zijn voor het innovatieve beleidsarrangement. Daarbij aangevuld vindt de VROM Raad (1999: p. 8) dat *‘het juist vanuit de diversiteit aan lokale omstandigheden erg belangrijk is dat in de richtlijnen en verordeningen van de EU meer met doelvoorschriften en minder met middelvoorschriften gewerkt gaat worden’*. Hier is wederom het specifieke beleid te herkennen, waarbij decentralisatie, wet- en regelgeving en consensus belangrijke eigenschappen betreffen (zie hoofdstuk 5).

De EU dient dus generiek en kaderstellend te werk te gaan, waarin ruimte is voor specifiek, gebiedsgericht maatwerk dat uitgevoerd dient te worden op nationaal/regionaal en lokaal niveau. Het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel kunnen daarin een grote rol van betekenis spelen (zie hoofdstuk 6).

### 7.3 Rol en verantwoordelijkheid Ministerie van VROM

Het Ministerie van VROM bevindt zich – zoals reeds vermeld in hoofdstuk 6 – midden in het spanningsveld. Enerzijds vervult het Ministerie van VROM de traditionele rol als besluitnemer en communiceert daarbij met de EU. Anderzijds moet het Ministerie van VROM de publieke taak vervullen in een diffuus krachtenveld, waarbij zij ook schakelt tussen zowel verticaal als horizontale belangengroepen en partijen. Een schakelfunctie voor het Ministerie van VROM is hierbij gecreëerd, waarbij het Ministerie van VROM enerzijds *‘inhoudelijk enkel betrokken is bij nationale projecten. Daarbij treedt het rijk op als facilitator voor provincies’*. Daarnaast dient de rijksoverheid het *‘aanspreekpunt te zijn voor Europa. Zij zal verantwoording moeten afleggen over de naleving van de Europese (milieu)wetgeving’* (TNO INRO 2003: p. 32). De schakelfunctie betekent enerzijds generiek luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de EU en anderzijds het specifieke luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de provincies.

TNO INRO pleit er daarom deels voor, dat in het decentrale referentiebeeld op het Ministerie van VROM generiek beleid wordt geformuleerd. Het Ministerie van VROM reikt hierbij generieke (kwaliteits)randvoorwaarden aan waarbinnen het gebiedsgerichte beleid kan worden vormgegeven (specifiek beleid). Hierdoor vindt een reductie van het spanningsveld zoals gedefinieerd in hoofdstuk 6, omdat zowel ingegaan wordt op het generieke als op het specifieke luchtkwaliteitsbeleid.

Ten aanzien van het traditionele beleidsarrangement dient door het Ministerie van VROM gezocht te worden binnen de marges van de Europese wetgeving om innovatieve oplossingen te vinden. Dat geldt niet alleen voor het Ministerie van VROM maar ook voor andere lidstaten van Europa. Het Ministerie van VROM kan dergelijke vernieuwende oplossingen ook als voorbeelden aandragen aan lagere overheden. Hierbij zullen innovatieve bronmaatregelen, ruimtelijke maatregelen en meetmethoden aan de orde komen (TNO INRO 2003: p. 37). De Nederlandse Experimentenwet stad en milieu-project<sup>54</sup> is hier een voorbeeld van.

Aan de andere kant mag harmonisatie niet de mogelijkheden afsnijden voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid en het zoeken naar maatoplossingen (VMM 1995: p. 57-58). Een voorbeeld hiervan is de gedetailleerde wetgeving met betrekking tot luchtkwaliteit. Moet de EU nu echt tot op de  $\mu\text{g}/\text{m}^3$  nauwkeurig de minimale luchtkwaliteit vaststellen rond een willekeurig café in een willekeurige straat ergens in Nederland? De VROM Raad (1999: p. 37) pleit ook *‘vooral bij intensief gebruik op een klein oppervlak, specifiek en dus gedifferentieerd instrumentarium dat per land kan verschillen’*. De gemeenten, die met hun kennis van lokale omstandigheden een verantwoorde afweging kunnen maken tussen leefbaarheid in termen van werkgelegenheid en leefbaarheid in termen van lokale milieuoverlast, zouden hiervoor meer eigen afwegingsruimte moeten krijgen (VMM

<sup>54</sup> Stad & Milieu staat voor een integrale benadering van milieu en ruimtelijke ordening in de ruimtelijke planvorming. Met drie stappen: bronbeleid, maatwerk binnen de wet en afwijking van wet- en regelgeving.

1995: p. 57-58). Een gebiedsgerichte benadering (zie paragraaf 7.4) vormt dan een oplossingsrichting op een luchtkwaliteitsvraagstuk aan te pakken.

Vertaald naar luchtkwaliteitsvraagstukken houdt dit in dat er bijvoorbeeld een saldobenadering kan plaatsvinden, zodat de luchtkwaliteit per saldo in een gebied niet verslechtert. Hierdoor kan het aantal blootgestelde mensen per saldo afnemen in een gebied, wat een gunstig effect kan hebben op de leefbaarheid<sup>55</sup>. Op het gebied van luchtkwaliteit kan de inzet van specifiek beleid dan onderscheid maken tussen gebieden. In het ene gebied is het wellicht wenselijk om ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken het wegverkeer anders te reguleren (eenrichtingswegen), in het andere gebied is meer behoefte aan verlaging van de snelheid of de aanpak van roetfilters in bussen te stimuleren.

#### 7.4 Rol en verantwoordelijkheid regionale en lokale partijen

De regio's verwachten dat de EU en het Ministerie van VROM kaders stellen en prikkels zullen geven aan de regio die hieraan met de betrokken sectoren vorm zullen geven. Initiatieven van onderop en kaders van bovenaf zullen de ontwikkeling naar een geïntegreerd beleid voor de regionale en lokale gebieden inhoud moeten geven. De combinatie van generiek, command and control beleid enerzijds en specifiek op consensus gericht beleid anderzijds staat ook bij Börzel (2000) in haar aanpak van effectieve planning centraal<sup>56</sup>. Hierdoor zal ook een reductie plaatsvinden van het spanningsveld tussen het EU top-down beleid enerzijds en het bottom-up beleid anderzijds omdat wederom ingegaan wordt op zowel het generieke als specifieke beleid en dus zowel ingegaan wordt op het traditionele beleidsarrangement alsmede het innovatieve beleidsarrangement.

Uit literatuurstudie (TNO INRO 2003; Brouwer 1995; De Roo 1999; Liefferink et al. 1993; WRR 2003b) komt naar voren dat de speelruimte op het gebied van luchtkwaliteit op regionale en lokale schaal zich voornamelijk uit in een drietal belangrijke componenten namelijk: *gebiedsgericht*, *complexiteit* en *bestuurlijk*. Deze componenten zullen hierna worden toegelicht in combinatie met regionale en lokale luchtkwaliteitsvraagstukken.

##### *Gebiedsgericht*

De geïntegreerde aanpak zoals hierboven is beschreven, kan juist op regionaal en lokaal niveau goed tot uitdrukking komen in een gebiedsgerichte aanpak voor luchtkwaliteitsvraagstukken. Juist op regionaal en lokaal schaalniveau spelen specifieke kenmerken en complexe luchtkwaliteitsvraagstukken welke gebiedsgericht dienen te worden opgepakt. Brouwer (1994) geeft aan dat de gebiedsgerichte benadering is ontwikkeld om te komen tot een beter geïntegreerd en meer effectief en efficiënt milieubeleid. Gebiedsgericht beleid kan worden toegepast in gebieden die een extra hoge milieubelasting ondervinden of die een bijzondere, te beschermen milieukwaliteit hebben.

<sup>55</sup> Uit jurisprudentie komt naar voren dat het huidige Besluit Luchtkwaliteit (Stb 2001) geen mogelijkheden kent om flexibele luchtkwaliteitsnormen toe te passen in een gebied. In het nieuwe ontwerpbesluit luchtkwaliteit (Stc 2005) is meer ruimte voor flexibilisering door saldobenadering.

<sup>56</sup> Zie ook hoofdstuk 5.

Vandenabeele (2004:p. 60) geeft aan dat gebiedsgericht beleid een poging is om het generieke beleid en het specifieke beleid beter op elkaar te laten afstemmen. Hierbij wordt dus juist ingezet op een reductie van het spanningsveld zoals geschetst in hoofdstuk 6 omdat hierdoor verantwoordelijkheden en taken helder worden gedefinieerd. Het Ministerie van VROM (2005f) ziet het gebiedsgericht beleid als instrument om het EU beleid te implementeren.

De Stichting Europa decentraal (2005) ziet ook mogelijkheden om ten aanzien van gebiedsgericht beleid het spanningsveld tussen het top-down beleid uit de EU en het specifieke beleid op regionaal en lokaal niveau te reduceren. De verplichtingen die voortvloeien uit de Europese richtlijnen op het gebied van natuur en milieu dwingen decentrale overheden tot samenwerking. Gesteld wordt dat een geïntegreerd gebiedsgericht beleid de beste (en waarschijnlijk enige) mogelijkheid is om aan de Europese normen te voldoen. De saldobenadering zoals reeds weergegeven in de vorige paragraaf, biedt regionale en provinciale actoren de mogelijkheid om gebiedsgericht differentiatie toe te passen. Brouwer (1994) geeft aan dat juist door de complexiteit van de luchtkwaliteitsvraagstukken (zie ook De Roo 2004; Brouwer 1995) gebiedsgericht beleid efficiënter kan zijn. Witsen (1994: p. 65) geeft tenslotte weer dat de Europese ruimtelijk ordening vooral een meerwaarde heeft als een gebiedsgerichte benadering gevolgd wordt.

De VMM geeft aan dat er ook een keerzijde zit aan de gebiedsgerichte benadering is. De VMM (1995: p. 9) geeft aan dat *'de maatschappelijke verantwoordelijkheid om met alle partijen in gesprek te treden draagt het gevaar in zich mee dat de afzonderlijke partijen hun commitment verliezen en het proces daardoor gefrustreerd raakt'*. Ook De Roo (2004:p. 19) ziet een keerzijde van een gebiedsgerichte aanpak doordat wel de bereidheid en bekwaamheid bij gemeentes aanwezig moeten zijn, om een gebiedsgerichte visie te bewerkstelligen.

#### *Complexiteit*

Milieueffecten verschillen naar locatie en omvang, naar concentratie of spreiding. Dat levert een *complex ruimtelijke patroon* van effectvelden op (Brouwer 1995: p. 55). Ook De Roo (2004) typeert milieuvraagstukken op regionaal en lokaal niveau vaak als complex of zeer complex. Volgens de VMM wordt het milieubeleid gekenmerkt door hoge ambities, intense voorkeuren, een complexe besturingsstructuur en een groot aantal betrokkenen. (VMM 1995: p. 23). Afhankelijk van de aard, de omvang en de complexiteit van milieuproblemen en ruimtelijke problemen en de samenhang tussen de twee typen van problemen, is meer of minder coördinatie tussen beleidsterreinen mogelijk (Brouwer 1995: p. 167).

Daarnaast kennen luchtkwaliteitsvraagstukken een *hoge mate van onzekerheid*. Die onzekerheid ontstaat mede door de meest recente jurisprudentie rondom luchtkwaliteit. De flexibiliteit van de Europese normen voor de stoffen NO<sub>2</sub> en PM<sub>10</sub> zijn tot op heden erg onduidelijk. De onzekerheid wordt ook onderkend door de VROM-RAAD (1999: p. 58) welke aangeeft dat *'de toekomstige ontwikkeling van het Europese milieubeleid onzeker is'*. Ook VROM (Stc 2005: p. 7-8) geeft aan dat de interpretatie van het Besluit Luchtkwaliteit in

de praktijk niet altijd eenduidig was, waardoor ongewenste gevolgen optraden. Er is onduidelijkheid over de spelregels binnen een (traditioneel) beleidsarrangement.

#### *Bestuurlijk*

De provincies vertalen het generieke beleid van de EU in onder andere streekplannen, omgevingsplannen en provinciale verkeers- en vervoersplannen (PVVP's). De gemeentes vertalen onder andere het generieke beleid vervolgens in het bestemmingsplan en Gemeentelijke verkeers- en vervoersplannen (GVVP's).

Bestuurlijk is er veel onduidelijkheid. TNRO INRO (2003: p. 32) ziet een tweezijdige rol voor de provincie. Enerzijds dient de provincie de gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van gebiedsgericht integraal maatwerk inclusief een gemeentelijk normstelsel. Anderzijds treedt de provincie op als intermediair tussen gemeenten en de rijksoverheid".

Belangrijk is te beseffen dat de provincies en gemeenten nieuwe rollen krijgen, ondermeer door de politiek-bestuurlijke processen en de verschuivingen door decentralisatie. Verantwoordelijkheden nemen toe op regionaal en lokaal schaalniveau. Daarnaast moeten nieuwe instrumenten regionale partijen de kans geven om ook op een volwaardige manier te participeren op regionale schaal op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken.

Brouwer (1995: p. 79-80) ziet ook een verschuiving van die nieuwe instrumenten. De instrumenten in de jaren zeventig en vroege jaren tachtig was zeer eenzijdig gericht op directe regulering. Tegenwoordig wordt ingegaan op de communicatieve instrumenten. Voogd (1995: p. 15-16) beschrijft eenzelfde soort beweging van rationele planning naar communicatieve planning. Ook De Roo (1999) ziet de beweging van top down beleid (directe sturing) naar bottom-up beleid (communicatieve planning).

Oftewel: Minder inspanningen gericht op sturing vanuit een hiërarchisch bovengeschiedte overheid; meer overleg tussen overheid en doelgroepen; minder strakke top-down operationalisering van doelstellingen en normen; meer ruimte voor doelstellingen die rekening houden met de specifieke omstandigheden van de beleidscontext.

Oftewel: een verschuiving van het traditionele beleidsarrangement naar het innovatieve beleidsarrangement, waarbij het innovatieve beleidsarrangement *naast* en *ter aanvulling* van het traditionele beleidsarrangement gezien dient te worden.

## **7.5 Conclusie**

Een eerste conclusie betreft het feit dat de EU op generiek, kaderstellend en voorwaardenscheppend te werk dient te gaan op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken. Policy transfer geeft mogelijkheden om ook integraal op internationaal niveau de luchtkwaliteitsvraagstukken aan te pakken. Het hoge aandeel van buitenlandse concentraties in Nederland is een belangrijk argument om policy transfer centraler te stellen in de EU.

Ten tweede is er een schanierfunctie weggelegd voor het Ministerie van VROM waarbij ze enerzijds inhoudelijk enkel betrokken is bij nationale projecten. Daarbij treedt het Ministerie van VROM op als facilitator voor provincies. Anderzijds dient het Ministerie van VROM het aanspreekpunt te zijn voor Europa. Zij zal verantwoording moeten afleggen over de naleving van de Europese Kaderrichtlijn Lucht. De schanierfunctie betekent ook enerzijds *generiek* (traditioneel) luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de EU en anderzijds *specifieke* (innovatief) luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de provincies en regionale actoren. De saldobenadering - waarbij de concentratie van een luchtverontreinigende stof per saldo in een gebied verbetert - biedt een uitkomst om het aantal blootgestelde en daarmee de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren.

Specifiek beleid uit zich vooral op regionaal en lokaal gebied, waardoor mogelijkheden om gebiedsgericht na te denken over luchtkwaliteitsvraagstukken een toegevoegde waarde kan zijn voor dat betreffende gebied. Daarbij wordt tevens ingegaan op de complexiteit, onzekerheid en interactieve planning van de luchtkwaliteitsvraagstukken.

Daarnaast hebben regionale/provinciale en lokale partijen deels invloed op de *hoogte* van de piekbelastingen en de *plaats* van de piekbelastingen. Ten aanzien van specifiek beleid zijn er structurele oplossingen mogelijk, wanneer ingegaan wordt op een gebiedsgerichte aanpak, met complexe luchtkwaliteitsvraagstukken en verschuiving van verantwoordelijkheden naar regionale en provinciale actoren. In tabel 7.1 zijn de rollen en verantwoordelijkheden per actor weergegeven.



<b>actor:</b>	<b>rol/verantwoordelijkheid:</b>
EU	Dient generiek en kaderstellend te werk te gaan, waarin ruimte is voor specifiek, gebiedsgericht maatwerk dat uitgevoerd dient te worden op nationaal/regionaal en lokaal niveau. Het proportionaliteitsbeginsel en het subsidiariteitsbeginsel staan hierbij centraal.
Ministerie van VROM	Inzet op een schakelfunctie: betekent enerzijds generiek luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de EU en anderzijds het specifieke luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de provincies.
Regionale/lokale partijen	Een drietal belangrijke componenten staan hierbij centraal: <i>gebiedsgericht</i> , <i>complexiteit</i> en <i>bestuurlijk</i>

*Tabel 7.1: Overzicht rollen en verantwoordelijkheden diverse actoren*

## 8 Conclusies

Het begrip beleidsarrangementen en de vier componenten (*actoren, macht, discours* en *spelregels*) in relatie met luchtkwaliteitsvraagstukken, leidt tot een meerwaarde in de begripsvorming van luchtkwaliteitsvraagstukken doordat een beleidsarrangement enerzijds ingaat op de vier componenten apart en anderzijds ingaat op de samenhang tussen de componenten. Daarbij is duidelijk geworden dat een beleidsarrangement een stabilisering betreft van onder meer politiek-bestuurlijke processen, endogene- en exogene krachten (ondermeer van gerelateerde beleidsarrangementen) die spelen op het gebied van luchtkwaliteitsvraagstukken.

In dit onderzoek is een tweetal (extreme) beleidsarrangementen geschetst welke centraal staan bij luchtkwaliteitsvraagstukken.

Enerzijds is de *'traditionele'* beleidsarrangement geformuleerd, welke op Europees niveau aanwezig is en waarbij harmonisatie van voornamelijk wet- en regelgeving centraal staat door de bescherming van de menselijke gezondheid op een generieke wijze voor alle lidstaten van de EU. De Europese Kaderrichtlijn Lucht betreft de wet- en regelgeving van het traditionele beleidsarrangement. Een hiërarchische, top down sturing betreft tenslotte een belangrijke (machts)eigenschap van het traditionele beleidsarrangement.

Anderzijds is de *'innovatieve'* beleidsarrangement geformuleerd. De actoren van deze postmodernistische aanpak betreffen de regio's, provincies en lokale partijen. Decentralisatie, waarbij verantwoordelijkheid en taken op regionaal niveau aanwezig zijn, betreft een belangrijke discours van het innovatieve beleidsarrangement. Daarnaast zijn consensusvorming, participatie en interactie met burgers centrale sturingsinstrumenten van het innovatieve beleidsarrangement. Het stad en milieuproject betreft hier een voorbeeld van. Het innovatieve beleidsarrangement is mede ontstaan, door een viertal verschuivingen van macht ten aanzien van luchtkwaliteitsvraagstukken. Vooral het besef omtrent de verschuiving naar een internationale context waarbinnen consensusvorming op nationaal niveau centraal staat is een belangrijke conclusie van het onderzoek. Bovendien blijkt er nog veel onduidelijkheid te zijn over de spelregels -in de vorm van de Europese Richtlijn Lucht en het Besluit Luchtkwaliteit- waarbinnen de actoren zich dienen te ontwikkelen. Juist ten aanzien van de component spelregels staan bij beide beleidsarrangementen de Europese wetgeving centraal. De *totstandkoming* van de Europese wetgeving staat vooral bij het traditionele beleidsarrangement centraal, terwijl de *uitvoering* van de Europese wetgeving vooral bij het innovatieve beleidsarrangement naar voren komt.

Het traditionele en het innovatieve beleidsarrangement spelen in op de verticale interacties van het spanningsveld van luchtkwaliteit doordat uit het onderzoek blijkt dat de *combinatie* van beiden beleidsarrangementen mogelijkheden biedt tot structurele oplossingen. Vooral kan het innovatieve beleidsarrangement de traditionele beleidsarrangement aanvullen.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat het reduceren van het spanningsveld gepaard gaat met vier belangrijke kernbegrippen: subsidiariteitsbeginsel, proportionaliteitsbeginsel, gebiedsgerichte aanpak en communicatie.

Het reduceren van het spanningsveld is daarnaast mogelijk door inzet op generiek én specifiek luchtkwaliteitsbeleid. De mogelijkheden van generieke beleidsmaatregelen zijn ondermeer gelegen in het formuleren van normen, Europese en/of nationale stimulering ten aanzien van samenwerken tussen landen (policy transfer) en Europese maatregelen zoals stimulering/verplichting van roetfilters voor auto's.

Daarnaast is een verschuiving zichtbaar, waarbij regionale en provinciale partijen meer verantwoordelijkheid krijgen (decentralisatie). Er zijn een tweetal argumenten aan te voeren waardoor vooral regionale en provinciale partijen meer bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen. Ten eerste is het spanningsveld op het gebied van luchtkwaliteit tussen regionale en Europees niveau de laatste jaren enorm toegenomen, mede door de financiering van projecten vanuit Europa (bijvoorbeeld Interreg III).

Ten tweede is een verschuiving zichtbaar Europese wetgeving op het gebied van luchtkwaliteit zijn uitwerking heeft op regionaal/provinciaal niveau.

Op regionaal en lokaal niveau is specifiek beleid het belangrijkste kenmerk. De regionale/provinciale en lokale partijen hebben deels invloed op de *hoogte* van de piekbelastingen en de *plaats* van de piekbelastingen. Ten aanzien van specifiek beleid kan naar aanleiding van dit onderzoek geconcludeerd worden dat er moet worden ingezet op gebiedsgerichte aanpak, omgaan met complexe luchtkwaliteitsvraagstukken en verschuiving van verantwoordelijkheden naar regionale en provinciale actoren.

Daarnaast is er een schakelfunctie weggelegd voor het Ministerie van VROM waarbij ze enerzijds inhoudelijk enkel betrokken is bij nationale projecten. Daarbij treedt het Ministerie van VROM op als facilitator voor provincies. Anderzijds dient het Ministerie van VROM het aanspreekpunt te zijn voor Europa. Zij zal verantwoording moeten afleggen over de naleving van de Europese Kaderrichtlijn Lucht. De schakelfunctie betekent ook enerzijds generiek luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de EU en anderzijds het specifieke luchtkwaliteitsbeleid van het Ministerie van VROM naar de provincies. De saldobenadering - waarbij de concentratie van een luchtverontreinigende stof per saldo in een gebied verbetert - biedt een uitkomst om het aantal blootgestelde en daarmee de luchtkwaliteit in een gebied te verbeteren.

Juist de wisselwerking en combinatie van generiek en specifiek beleid - dus een combinatie van het traditionele beleidsarrangement en het innovatieve beleidsarrangement - leidt tot een reductie van het spanningsveld van enerzijds de EU en anderzijds de lokale actoren omdat de wisselwerking zowel ingaat op de verantwoordelijkheden van de Europese actor alsmede regionale/lokale partijen. Ontwikkelingsplanologie dient een rol te spelen in het optimaliseren van het proces van het specifieke beleid op regionaal, provinciaal en lokaal niveau.

De wisselwerking zorgt ook voor duidelijk herkenbare verantwoordelijkheden en taken voor diverse overheidslagen. Bij gemeentes ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het Besluit Luchtkwaliteit. De provincies en regio's bepalen het speelveld voor de gemeenten en dienen tevens een schakel te zijn naar het Ministerie van VROM. Bij deze schakelfunctie zijn integraliteit (in samenhang met andere milieuthema's), gebiedsgerichte aanpak en procesoptimalisatie (ontwikkelingsplanologie) kernthema's. Het spanningsveld in combinatie met de traditionele en innovatieve beleidsarrangementen biedt dus een uitkomst om te komen tot verantwoordelijkheden en taken van diverse actoren binnen luchtkwaliteitsvraagstukken.

## Literatuurlijst

Albrechts, L. en F. Meuris (1994), Het Compendium en de feitelijke ruimtelijke ordening in Europa. In: Zonnenveld, W en F. D'hondt. *Europese ruimtelijke ordening, impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*. NIROV. Gent/Den Haag.

Allmendinger, P. (2002), *Planning Theory*. Palgrave, Houndsmill (UK).

Ast, J.A van en H. Geerlings (1995), *Milieukunde en milieubeleid: een introductie*. Tweede herziene druk, Alphen aan den Rijn.

Ateliërgroep Hesselberg (2003), *De kwaliteit van lucht*. Plaats onbekend. Juni 2003.

Bayer, M. (2004), *Scherpe normen met de nodige speelruimte*, interview met Pieter van Geel. In: ROM: Maandblad voor Ruimtelijke ontwikkeling, juni 2004, jaargang 22, nr.6, pp 24-27.

Börzel, T. (2000), Improving compliance through domestic mobilization? New Instruments and effectiveness of implementation in Spain. In: Knill & Lenschow (eds.), *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*. Manchester University press, Manchester, pp 222-250.

Börzel, T. (2002), *States and Regions in the European Union*. Cambridge University Press: Cambridge.

Bouwer, K. en B. van Geleuken (1994), *Beleid op schaal: de zin van gebiedsgericht milieubeleid*. In: Bestuurskunde, jaargang 3, nummer 7, pp 295-304.

Bouwer, K. en P.Leroy (1995), *Milieu en ruimte: Analyse en beleid*. Boom. Amsterdam Mepel.

Coppieters, B., M. Emerson, M. Huysseune, T. Kovziridze, N. Tocci, G. Noutcheva en M. Vahl (1999), *Europeaanisering en Conflictoplossing, Case-studies uit de Europese periferie*.

Dale, van. 3<sup>e</sup> druk 2002, *Hedendaags Nederlands*, Groot Woordenboek.

Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers.

Dockery, D.W., Pope, C.A., Xu, X. et al. (1993), *An association between air pollution and mortality in six US cities*. New England Journal of Medicine, 329, p. 1753-59.

Dolowitz, D., D. March (1996), *'Who learn What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature'*, Political Studies, XLIV, pp. 343-356.

Drenth, D., H. de Weert, S. Dormans (2005), [www.ru.nl/planologie/index.htm?opleiding/inhoofdlijnen.htm](http://www.ru.nl/planologie/index.htm?opleiding/inhoofdlijnen.htm), bezocht op 6 juni 2005.

Etzioni, A. (1964), *Modern organizations*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.

Europa Decentraal (2005) , <http://www.europadecentraal.nl/emc.asp?pageId=819>, bezocht op 4 mei 2005.

Europese Commissie (1996), *Europa van A tot Z. Vademecum van de Europese integratie*. Brussel.

European Commission (2002), *Structural Policies and European Territory: Cooperation without Frontiers*, Luxembourg: European Communities.

Europese Gemeenschap (1999), [http://europa.eu.int/lex/en/treaties/selected/livre2\\_c.html](http://europa.eu.int/lex/en/treaties/selected/livre2_c.html), bezocht op 3 februari 2005.

EEG (2005), [http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr6d10.htm#Article\\_129](http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr6d10.htm#Article_129), bezocht op 10 maart 2005.

EU (1996) Richtlijn 96/62/EC, Publicatie EG L296 van 21 november 1996.

EU (2005), <http://europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>, bezocht op 10 maart 2005.

Faludi, A. (1994), Naar een Europese planningdoctrine? In: Zonnenveld, W. en F. D'hondt. *Europese ruimtelijke ordening, impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*. NIROV. Gent/Den Haag.

Favoino, M., C. Knill and A. Lenschow (2000), In: Knill, C en Andrea Lenschow (2000) *Implementing EU environmental policy. New directions and old problems*. Manchester University Press, Manchester.

Fernhout, R., H.J.A.M. van Geest, H. Ph.J.A.M. Hennekens (1998), *Decentralisatie*, Ars Aequi Libri, Nijmegen.

Fleurke, F., R. Hulst, P.J. de Vries (1997), *Decentraliseren met beleid*, SDU Uitgevers, Den Haag.

Fleurke, F en J.R. Hulst (2003), *Europees ruimtelijk beleid en het Nederlands bestuurlijk stelsel voor de ruimtelijke ordening*. Vrije Universiteit Amsterdam. Amsterdam.

Gelder, W.T. van (1995), Grensoverschrijdende regionale samenwerking. In: Zonneveld, W. en F. Evers (red.). *Europa op de plankkaart*. NIROV 1995.

Geografie (2005). Tijdschrift Geografie April 2005, jaargang 14. pp 12-15.

Goedman (2004), *Een aanzet voor het RO debat*. Januari 2004.  
www.transformaties.org/Goedman/aanzet.htm, bezocht op 15 maart 2005.

Healey, P. (1997), *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Planning-Environment-Cities. London: MacMillan Press Ltd.

Heritier, A., D. Kerwer, C. Knill, D. Lehmkuhl, M. Teutsch, A-C. Douillet (2001), *Differential Europe*. Rowman and Littlefield.

Hey, C. (1996). *The incorporation of the Environmental Dimension into the Transport Policies in the EU; Short Version of the EU Study*. Freiburg: EURES Institute.

Hidding, M.C., D.B. Needham en J. Wisserhof (1998), *Stad en Land - Een programma voor fundamenteel-strategisch onderzoek*, beleidssamenvatting, Den Haag, NRLO, 1998, NRLO Rapport 98/17.

Hoek, G., Brunekreef, B., Goldbohm, S. et al.(2002), *Association between mortality and indicators of traffic-related air pollution in the Netherlands; a cohort study*. The Lancet, Vol. 360, p. 1203-09.

Hooghe, L. en G. Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham: Rowman & Littlefields Publishers.

Huis van de Nederlandse Provincies (HNP)(2005), www.nl-prov.be/, bezocht op 4 april 2005.

Inagram, H., A. Schneider (1990), 'Improving implementation Through Framing Smarter Statutes' Journal of Public Policy, 10 (1), 67-88.

Innes, J.E. & D.E. Booher (2001), *Network Power in Collaborative Planning*, Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley.

Jamison, A. (2001), *The Greening of Knowledge*, forthcoming.

Janssen, N., B. Brunekreef, G. Hoek et al. (2002), *Verkeersgerelateerde luchtverontreiniging en gezondheid IRAS*, 2002.

Keohane and Nye (1977), *Power and Interdependence revisited*, International organization 41 (4): 725-53.

Knill, C en A. Lenschow (2000), *Implementing EU environmental policy*. New directions and old problems. Manchester University Press, Manchester.

Latour, B. (1987), *Science in Action* (Cambridge: Mass: Harvard University Press).

Leroy, P., J. van Tatenhove en B. Arts (2001), *Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid*. in: *Beleidswetenschap*, 15, nr.3, pp.209-228.

Liefferink, J.D., P.D. Lowe, A.P.J. Mol (1993), *European integration & environmental policy*. Belhaven Press.

Liefferink, D., M. Skou Andersen (1997), *The innovation of EU environmental policy*. Scandinavian University press.

Liefferink, D., A. Jordan (2002), *The Europeanisation of National Environmental Policy; A Comparative Analysis*. University Nijmegen. Oktober 2002.

Mak, P.J. (2004), Luchtkwaliteiteisen: niet nieuw, wel hot: In: *Milieu & Recht*. Jaargang 31, nummer 6, Themanummer luchtkwaliteit.

Mayntz, R. (1999), Nieuwe uitdagingen voor de governance theory, in *Beleid en Maatschappij* 26 (1) pp. 2-12.

Mastop, H. en B. Needham (1994), Regelgeving en bestuurlijk-juridische organisatie. In: Zonnenveld, W en F. D'hondt. *Europese ruimtelijke ordening, impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*. NIROV Gent/Den Haag.

Mathijssen (2005), In: Luchtkwaliteit stelt nieuwe uitdagingen aan Ruimtelijke Ontwikkelingen. Namiddagsymposium TAUW BV.

Meulen, B. van der (2005), *Europeanisering van onderzoek en nationale onderzoekssystemen*, CS-WTS Universiteit Twente, [www.scienceguide.org/Genres/R&D/bmeulen.htm](http://www.scienceguide.org/Genres/R&D/bmeulen.htm), bezocht op 17 mei 2005.

Michiels, Prof. mr. drs. F.C.M.A. (1998), *De Wet Milieubeheer*. W.E.J. Tjeenk Willink: Deventer. Derde druk.

Milieudefensie (2004), *Snelheid geboden. 80, de limiet op de stadssnelweg!* Oktober 2004. Amsterdam.



Molle, W.T.M. (1995), Structuurfondsen als instrument van het Europees ruimtelijk ontwikkelingsbeleid. In: Zonneveld Wil en Frank Evers (red.), *Europa op de plankkaart*. NIROV. Den Haag.

Planbureau-werk in uitvoering (2004), *Speltheorie en complexe besluitvorming: Zoektocht naar een methode van onderzoek naar een analyse van besluitvormingsprocessen*. Natuurplanbureau, Alterra en Landbouw Economisch Instituut. Werkdocument 2004/13, Wageningen / Den Haag.

Nijland H., W. Blom en B. van Wee (2005), *De mistige relatie tussen verkeer en gezondheid*. In: Verkeerskunde nummer 2, 2005.

NRC Handelsblad, Raad van State keurt verbouwing Amsterdam CS af. 9 februari 2005, pagina 3.

Oosterlee, A. en R.H. Keuken (2004), *Gezondheidseffecten van luchtverontreiniging door fijn stof in de IJ-mond*. GGD Kennemerland. Haarlem, juni 2004.

Oosting, M.(red.) (1984), *Aspecten van decentralisatie*: essay-bundel, Staatsuitgeverij, Den Haag.

Pfeffer, J. (1981), *Power in organizations*. Marshfield, MA: Pitman.

Pierre, J. en B. Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State* Basingstoke (etc.): Macmillan.

Ravesteyn, N. van, D. Evers & N. Pieterse (2004), *Unseen Europe. A survey of EU politics and its impact on spatial development in the Netherlands*. Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers.

RIVM (2000), Nationale milieuverkenning 5. 2000-2030. Samsom BV, Alphen aan den Rijn.

RIVM (2002a), *Realisering EU-NO<sub>2</sub> normen in Nederland. Implementatie 1e EU dochterrichtlijn*. Folkert R.J.M., Eerens H.C., Odijk M., Van Breugel P.B., L. Van Bree. RIVM rapport 725601006. Bilthoven.

RIVM (2002b), *Gezondheid in grote steden, Achterstanden en kansen*. RIVM Bilthoven. RIVM-rapportnummer: 270555003.

RIVM (2003a), *Milieubalans 2003*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

RIVM (2003b), *De Europese context van het nationale milieubeleid*. Verslag van MNP-SWOME Colloquium 2003. RIVM rapport 251701046/2003.

RIVM (2004a), *Milieubalans 2004; het Nederlandse milieu verklaard*. RIVM, Bilthoven.

RIVM (2004b), M.A. Hajer, J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent. *Nieuwe vormen van Governance*, RIVM rapport 500013004/2004. Onderzoeksteam Perform/ASSR, Universiteit van Amsterdam. In opdracht van het MNP-RIVM.

RIVM (2005a), *Beoordeling van het Nationaal Luchtkwaliteitplan 2004*, Milieu- en natuurplanbureau, februari 2005. Bilthoven

RIVM (2005b), *Milieubalans 2005*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.

RIVM (2005c), *Effecten van aanvullende maatregelen op knelpunten van luchtkwaliteit*, Milieu en natuurplanbureau, april 2005.

Roo, G. de (1999), *Planning per sé, planning per saldo*. Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning, SDU uitgevers, Den Haag.

Roo, G. de (2004), *Milieuplanning I, De Toekomst van het milieubeleid: Over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing*. Dictaat Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen (FRW), Groningen.

Rose, R (1991), 'What is lesson drawing?', *Journal of Public Policy*, 11 (1991), 3-30

Sabatier, P.A., H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning - An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, 1993.

SNM (2004), Stichting Natuur en Milieu: *Inspiratiedagen op locatie: van Coolingsingel tot Kerkstraat; gebiedsgericht milieubeleid en de waarde van beleving*, februari 2004, Utrecht.

Stb (Staatsblad) (2001) 269, Besluit Luchtkwaliteit.

Stc (Staatscourant) (2005) 86, Ontwerp Besluit luchtkwaliteit.

Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningse sociologische studies, Universiteit van Wageningen, Wageningen.

Tatenhove, J. van (1996), De regio als beleidsarena, in *Sociologische Gids* XLIII (1) pp. 46-59.

Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (eds.) (2000), *Political Modernisation and the Environment: The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers.

Tatenhove, J. van (2001), De meervoudige groene ruimte. In: H. de Haan, A.P.J. Mol en G. Spaargaren (eds.), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid*, Wageningen.

Teisman, G.R. (1992), *Complexe Besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, Den Haag.

TNO INRO (2003), *Onderzoek Tweede tussenevaluatie Stad & Milieu, Deel II. Een visie op de toekomstige afstemming tussen rijks en lokaal beleid*. 17 maart 2003; Delft.

Torres, F. (2003), *How efficient is Joint Decision-Making in the EU? Environmental policies and the Co-Decision Procedure*. Universidade de Aveiro. Campus Universitário de Santiago, 3810-193 Aveiro, Portugal.

TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2004), *Regels met betrekking tot zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefomgevingskwaliteit in stedelijk en landelijk gebied en met betrekking tot coördinatie van procedures (Interimwet stad-en-milieubenadering)*. Kamerstuk 2004-2005, 29871, nr. 7.

TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2004b), *Interpretatie besluit luchtkwaliteit*. Kamerstuk 2004-2005. Den Haag

TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2005a), *Intrekken brief staatssecretaris van Geel aan provincies en gemeentes van 30 september 2004 over het besluit Luchtkwaliteit*, 7 april 2005. Kenmerk LMV 2005000784.

TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2005b), *Vergadering vaste commissie Min. VROM, 26 april 2005*. Den Haag

TK (Tweede Kamer der Staten Generaal) (2005c), *Aanpak luchtkwaliteit*, 20 april 2005, Den Haag.

Trouw, 28 februari 2005, *Er kan in Nederland niets meer*. Auteur: Wybo Algra.

Vandenabeele, J. (2004), *Burgers en het Vlaamse milieubeleid: Trendsettende voorbeelden*. December 2004, Universiteit Antwerpen, milieubeleidswetenschappen.

V&W (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) (2004), *Nota Mobiliteit. Naar een betrouwbare en voorspelbare bereikbaarheid*. Den Haag.

Vlaamse Milieumaatschappij (VMM)(2004), *Luchtkwaliteit in het Vlaamse Gewest. Jaarverslag immisiemeetnetten kalenderjaar 2003 en meteorologisch jaar 2003-2004*. Erembodegen.

Voogd, H.(2001), *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn: Kluwer. Vijfde druk.

Vries, J. de & J. Van den Broeck (1997), *'Benelux: a Microcosm of Planning Cultures'*. Built Environment, Vol. 23, No. 1, pp 58-69.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2001a), *Nationaal Milieubeleidsplan 4. Een wereld en een wil, werken aan duurzaamheid*. Den Haag, juni 2001.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2001b), *Informatieblad luchtkwaliteit*. november 2001.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2002), *Vaste waarden, nieuwe vormen*. Milieubeleid 2002-2006. Den Haag.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2004a), *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2004b), *Beleidsnota Verkeersemmissies. Met schonere, zuiniger en stillere voertuigen en klimaatneutrale brandstoffen op weg naar duurzaamheid*. Den Haag.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2004c), *Concept - AMVB Beleidskader stedelijke vernieuwing*, versie 1-12-2004, Den Haag.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005a), [www.vrom.nl/pagina.html?id=12329](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=12329), bezocht op 24/2/05.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005b), [www.vrom.nl/pagina.html?id=10864](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=10864), bezocht op 24/2/05.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005c), *Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004*, februari 2005. Den Haag.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)(2005d), [www.vrom.nl/pagina.html?id=17736](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=17736), bezocht op 15 juni 2005.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005e), [www.vrom.nl/pagina.html?id=12336](http://www.vrom.nl/pagina.html?id=12336), bezocht op 15 juni 2005.

VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005f),  
EU beleid en gebiedsgericht beleid. Probleem of oplossingsgericht?

VROM RAAD (1999), *Nederland en het Europese milieu. Advies over differentiatie in het Europese milieubeleid*. Advies 019. 21 december 1999. Den Haag

VROM RAAD (2004), *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingsplanologie*. Advies 039. 15 april 2004. Den Haag

VVM (1995), *Deregulering in het Milieubeleid: naar nieuwe vormen van sturing*. 20 juni 1995. Best

Weber, M. (1947), *The Theory of social and economic organization*. New York: Free Press.

Wegener (2005), Eindhoven wil bussen op aardgas. Eindhovens Dagblad, 19 mei 2005

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003a), *Slagvaardigheid in de Europabrede Unie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003b), *Naar nieuwe wegen in het milieubeleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers.

Witsen, J. Subsidiariteit in het Europa van regio's (1994), In: Zonnenveld, W en F. D'hondt. *Europese ruimtelijke ordening, impressies en visies vanuit Vlaanderen en Nederland*. NIROV Gent/Den Haag.

Zouwen, M. van der en M. van den Top (2000), *European nature conservation policies in the Netherlands*. A pioneer unable to implement its own ambitions.

Zouwen, M.W. van der en J.P.M. Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1, Wageningen.

Zuidema, C. en G. de Roo (2004), *Complexiteit is een planologisch begrip*. In: Rooilijn, nummer 10, december 2004.