

## Lokale milieukwaliteit gestimuleerd

*Over de mechanismen van het lokaal streven naar milieukwaliteit en de mogelijke beïnvloedbaarheid hiervan*

Stellingen:

1. Veel gemeenten willen zich niet branden aan de wet, maar beschouwen milieukwaliteit vrij minimaal als weinig meer dan het halen van de normen.
2. Het 'kwaliteitsdenken' van het Ministerie van VROM gericht op het onderdeel maken van 'milieu' in meer integrale kwaliteitsambities en ruimtelijke plannen en keuzen land maar beperkt op lokaal niveau.
3. Holle retoriek ligt op de loer als niemand de verantwoording om fraaie beleidsdoelstellingen te bewerkstelligen verankert in politieke, juridische of organisatorische constellaties.
4. We houden ons in Nederland onvoldoende bezig met de toekomst van ons milieubeleid.

Drs. Christian Zuidema

Basiseenheid Planologie  
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen

Postbus 800  
9700 AV Groningen  
t 050 – 363 38 95  
f 050 – 363 39 01  
e [c.zuidema@rug.nl](mailto:c.zuidema@rug.nl)



“If we don't change direction soon, we'll end up where we're going”  
(Irwin Corey)

## Lokaal Milieubeleid Gestimuleerd

Het is die ene bus die een zucht blauwe rook in je gezicht blaast. De scooter die net flink optrekt voor je balkon. Of zelfs de fabriek die maakt dat je het raam sluit ondanks de warmte van de langverwachte lentezon. Het zijn enkele van vele kleine signalen die onze aandacht richten op de vele milieueffecten die we in onze dagelijkse leefomgeving ontmoeten<sup>1</sup>. Vaak slechts vluchtig, want meestal vervagen deze bijwerkingen van de Westerse welvaartsmaatschappij in de roes van ons dagelijkse leven. Zelfs al gaat het om onze eigen gezondheid.

Voor de overheid moet dit anders zijn. De gezondheid van haar burgers moet de Nederlandse overheden ten allen tijde aan het hart gaan. En in Nederland hebben we op dat vlak inmiddels een reputatie hoog te houden. Internationaal wordt Nederland als het gaat om het voeren van milieubeleid dikwijls als een ‘gidsland’ gezien. Daar kunnen we trots op zijn. Maar het is niet alles goud wat er blinkt. Zeker de laatste jaren gaan er ook geluiden op dat het Nederlandse milieubeleid aan kracht inboet. En enkele recente ontwikkelingen lijken dit alleen maar te onderstrepen.

### 1. Waar we staan

Het jaar 2005 was zonder enige twijfel een roerig jaar binnen het Nederlandse milieubeleid. Vooral de discussies rondom de gebrekkige luchtkwaliteit deed de nodige stof opwaaien. Uitspraken van de Raad van State eind 2004 en begin 2005 gaven aan dat menig gemeente zich onvoldoende bewust was van het belang van heldere onderbouwing van hun ruimtelijke besluiten in het licht van de luchtkwaliteit. Een zelfde conclusie wordt getrokken in het onderzoek ‘Wonen nabij Snelwegen’ (Bouwman e.a. 2005). Daarin ging het ook verder. Gemeenten zijn gevoelig voor het halen van normen, of het nou om geluid, lucht of externe veiligheid gaat. Logisch ook, deze normen zijn immers wettelijk vastgesteld en dus belangrijke stimulansen tot het werken aan lokale milieukwaliteit. Maar het daadwerkelijk voeren van beleid (mede) op basis van het halen van een *zo hoog mogelijke milieukwaliteit* blijkt aanmerkelijk minder op te treden. Ofwel, menig gemeente wil zich niet branden aan de wet, maar beschouwt milieukwaliteit vrij minimaal als weinig meer dan het halen van de normen.

Al vanaf het begin van de jaren '90 wordt nadrukkelijk gesproken over het streven naar een integrale milieu- of zelfs omgevingskwaliteit in notities van het Ministerie van VROM en menig gemeente. Het onderstreept het belang dat wordt gehecht aan beleidsontwikkeling waarin milieuaspecten nadrukkelijk als *kwaliteitsbepalende* elementen

---

<sup>1</sup> In dit paper staat het zogenaamde grijze milieu centraal, waarmee op het milieuhygiënische aspect van de fysieke leefomgeving wordt geduid. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het grijze milieu mede bepalend is voor een bredere uitspraak over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

worden gezien in ruimtelijke planning. Dit betekent dat het milieubeleid op gemeentelijk niveau *ten minste* aan milieunormen moet voldoen (o.a. uitgedrukt in het onderscheid tussen grens- en streefwaarden). Anders gezegd gaat het om “milieukwaliteit die uitgaat boven het minimum” (VROM 2001; p.33). Dit betekent tevens dat deze milieuaspecten – vaak uitgedrukt in milieuambities – vanaf het begin van de planontwikkeling een rol moeten spelen. Dit geldt bijvoorbeeld in het maken van ruimtelijke *locatiekeuzes*, waarbij vanuit milieuperspectief zaken als gezondheid, aantrekkelijkheid en veiligheid een rol spelen. Dit geldt ook voor het *inrichten van de ruimte* van gekozen of bestaande locaties waarbij zaken als zoneringen, verdeling tussen gevoelige en minder gevoelige functies en mitigerende maatregelen een rol spelen. Uiteindelijk is er bovendien de wens om naast het halen van milieunormen en het meenemen van milieuoverwegingen *per saldo een zo hoog mogelijke kwaliteit* na te streven. Hiervan maken milieuaspecten en ambities deel uit. Het gaat dan expliciet om het uitspreken en in doelen omzetten van concrete milieuambities die verder gaan dan de normstelling.

Om milieu onderdeel te maken van meer integrale kwaliteitsambities van ruimtelijke plannen en keuzen, is in de loop der jaren vanuit VROM een aantal initiatieven genomen. Expliciet en het meest in het oog springend zijn de Stad & Milieu benadering (ruimte bieden), het ISV beleid (financiële steun), MILO (Milieu en Leefomgevingkwaliteit; instrumentarium bieden) en de sectorale aanpassingen als in het geluids- of bodembeleid waarmee lokale overheden meer ruimte hebben gekregen om hun eigen strategie te ontwikkelen. Enerzijds gaat het hier om voorbeelden die uitdrukking geven aan de voortgaande decentralisatie en deregulerings-trend in het Nederlandse milieubeleid (zie ook Baartmans & Van Geleuken 2004, De Roo 2004). Anderzijds gaat het om initiatieven waarmee VROM nadrukkelijk probeert aan te sluiten bij de lokale praktijk. Hiermee probeert VROM gemeenten te ondersteunen en te stimuleren milieuaspecten een integraal onderdeel te maken van een bredere afwegingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

Deze concrete initiatieven kunnen vanzelfsprekend worden geëvalueerd op hun succes. Het gaat er dan om vast te stellen in hoeverre de doelstellingen zoals geformuleerd ten aanzien van deze initiatieven worden gehaald. Daarvoor zijn evaluaties opgezet of in ontwikkeling. In dit paper ligt de vraag echter breder. De al genoemde voorbeelden suggereren immers dat internalisering van de bredere discours waaruit deze initiatieven voortvloeien in de lokale praktijk niet vanzelfsprekend is. En dit heeft zowel consequenties voor de voortgaande trend van decentralisatie en deregulering in het milieubeleid, als daarmee voor de toekomst van ons milieubeleid. Hier richten we onze aandacht nu op, met dan vooral aandacht voor de positie van het milieubelang in de lokale praktijk.

## **2. Positie van het milieubelang**

Om het integratiebeginsel en het saldo beleid voldoende kans te geven heeft de centrale overheid al in de jaren '80 besloten om over te gaan tot *decentralisatie en deregulering* (vergelijk Fleurke e.a. 1997, De Roo 2001, WRR 1998). Hiermee reageerde ze op het beleid

zoals dat vooral in de jaren '70 – in navolging van de wereldwijde 'milieurevolutie' – is opgezet. Lange tijd stelde de Rijksoverheid met centralistisch en generiek beleid harde kaders binnen het milieubeleid. Daarbinnen moesten overheden en andere decentrale belangenpartijen maar zien te bewegen. Dit bleek vaak een te strak keurslijf. Langzaam werd duidelijk dat het besturen van onze samenleving aanmerkelijk complexer en moeilijker is dan tot voor kort werd gedacht (vergelijk Nelissen e.a. 1996). Dit besef leidde tot de nodige kanttekeningen bij het beeld van een overheid die zelfstandig de touwtjes in handen heeft. Enerzijds werd duidelijk dat de overheid zelden als eenheid acteert. Veel meer manifesteert de overheid zich als een gefragmenteerd lichaam van verschillende overheidsdiensten en afdelingen, die elk een eigen agenda hebben. Anderzijds werd ook steeds meer geaccepteerd dat de overheid vaak afhankelijk is van andere partijen als het gaat om het ontwikkelen, vaststellen en uitvoeren van beleid. Bedrijven, belangengroepen en burgers zijn vaak van elkaar afhankelijk. De ene heeft het geld, de andere de kennis en weer de andere toegang tot de media of het eigendom van de grond. Verantwoordelijkheden, kennis en instrumenten zijn verdeeld waarmee de overheid nog zelden alles alleen kan. Het betekent dat de overheid zich anders moet positioneren in het ontwikkelen van haar milieubeleid. Of zoals VROM zelf aangeeft in de hoofdlijnennotitie voor de 'Toekomstagenda Milieubeleid': "de sturing van het milieubeleid kan verbeterd worden door enerzijds de rolverdeling tussen overheid en maatschappelijke actoren scherper te definiëren. En anderzijds door andere overheden beter te ondersteunen in de uitvoering van hun milieutaken" (2005; p.4).

Door middel van decentralisatie en deregulering wordt de rolverdeling tussen overheden onderling en tussen overheid en maatschappelijke actoren aangepast. Vooral zodat "maatschappelijke problemen (...) worden aangepakt op de schaal die daarvoor het meest geschikt is" (VROM 2002; p.12). Het leidt zagezegd tot meer ruimte voor initiatieven op lokaal niveau. Vooral bedoeld om meer ruimte te bieden voor *lokaal maatwerk* waarin de vaak unieke omstandigheden en constellaties van belanghebbenden de basis vormen voor het oplossen van lokale vraagstukken. Dit weer met als doel zogenaamde integrale oplossingen te vinden.

### *Beter of anders?*

Meer en beter maatwerk is bedoeld als een positief gevolg van de deregulering en decentralisatie. Het dient het milieubelang zo een reële plaats te geven in het saldo beleid en zo dus tot integrale oplossingen voor specifiek lokale problematiek te leiden. Ofwel, de kwaliteit – waaronder de milieukwaliteit – staat voorop. Maar hoe fraai deze gedachten ook zijn, er schuilt een risico in. Maatwerk betekent dat de lokale overheid zo goed mogelijk een afweging dient maken tussen wat een redelijk beschermniveau voor burgers is en wat maatschappelijk gezien wenselijk is (vergelijk Haan 2004, de Roo 2004). Hierdoor worden ook milieubelangen – en daarmee gezondheid – meer afweegbaar op lokaal niveau. Dit hoeft geen probleem te zijn, zolang in elk geval een afweging wordt gemaakt op basis van heldere

argumenten en goede communicatie tussen belanghebbenden. Recent onderzoek laat zien dat dit lang niet altijd het geval is (o.a. Bouwman e.a. 2005, Kamphorst 2006). Dikwijls hebben lokale overheden niet de tijd, het geld en de expertise om op deze wijze actief deze afweging te maken of zelfs om milieubeleid te formuleren. Het maakt dat er de nodige kanttekening zijn te plaatsen bij de zo fraaie gedachte die de heersende discours binnen VROM uitdraagt.

### **3. Verinnerlijking**

In de praktijk blijkt het geen sinecure om de gedachten zoals VROM die met haar beleidsinstrumentarium en nota's uitdraagt te verinnerlijken in de gemeentelijke praktijk. In haar onderzoek naar deze doorwerking – specifiek gekoppeld aan het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing en het concept duurzaamheid – concludeert Kamphorst (2006) dat er inderdaad een en ander misgaat. Eigenlijk komt ze tot twee voor ons belangrijke conclusies. Ten eerste blijkt dat zonder een heldere sturing doorwerking snel een vrijblijvend karakter krijgt. Het maakt dat de daadwerkelijke operationalisatie van een begrip als duurzaamheid in de gemeentelijke praktijk nog te wensen overlaat. Tevens maakt het gebrek aan duidelijke kaders voor het gebruik van toegewezen ISV-gelden dat het milieubelang zonder veel moeite naar de achtergrond kan worden geschoven ten faveure van andere prioriteiten. Ofwel, zonder helder inhoudelijk kader of dwangmiddelen is er het risico dat beleid weinig meer is dan holle retoriek (vergelijk De Roo 2004).

Het verhaal van Kamphorst staat niet op zich. Interessant zijn ook de vele pogingen vanuit de Europese Unie die zijn ondernomen sinds 1990 om het stedelijk milieubeleid te verbeteren. De lezer die het 'Green Paper on the Urban Environment' uit 1990 naast de 'Thematic Strategy on the Urban Environment' uit 2006 legt, zal niet begrijpen wat er nou precies is gebeurd in de 16 tussenliggende jaren. Dit wordt nog eens bevestigd door de implementatie van de zogenaamde 'Aalborg Commitments'. In 2004 werden de afspraken die tien jaar eerder werden gemaakt door meer dan 2 000 Europese steden binnen de 'Sustainable Cities Campaign' in het Deens Aalborg nog eens bevestigd. Deze 2 000 steden leken dus voorop te lopen in hun pogingen om duurzaam, gezond en aantrekkelijk te zijn. Binnen het lopende project 'Liveable Cities' (2005-2007) onder de Europese Commissie is echter al gebleken dat zelfs bij organisator Aalborg, de 'commitments' ook na de herbevestiging in 2004 nog maar weinig effecten hebben gesorteerd...

Een tweede conclusie van Kamphorst is dat er nogal een groot verschil bestaat tussen gemeenten in de mate waarin zij aansluiten bij de ideeën van VROM. Vooral de grotere gemeenten blijken dikwijls in staat om hun milieubeleid goed vorm te geven en zo het milieubelang een krachtige plaats in het lokale spel van besluitvorming te geven. In aansluiting hierop kunnen bijvoorbeeld Maastricht en Den Haag worden genoemd als gemeenten waar milieubeleid wordt gezien als een tweeledige activiteit: controle en vergunningen tegenover visieontwikkeling. Door actief competentie management worden ambtenaren ook geholpen om het milieubeleid actief onderdeel te laten maken van breder omgevingsbeleid (meest ruimtelijk beleid). Vooral wijst Kamphorst er echter op dat veel van

de door haar onderzochte gemeenten die goed aansloten bij de ideeën van VROM, dit eigenlijk al uit eigen beweging deden. Opnieuw lijkt er dus niet zozeer sprake van doorwerking, maar meer van aansluiting.

Het is prettig te zien dat er gemeenten zijn die de door decentralisatie en deregulering gegeven beleidsruimte goed benutten. Maar er zijn dus ook gemeenten die hier meer problemen mee hebben. Een korte greep aan voorbeelden maakt snel helder wat dit kan betekenen. In hun onderzoek 'Wonen nabij Snelwegen' kijken Bouwman e.a. (2005) naar een vijftal cases. Daaronder is ook de gemeente Beuningen. Hier bleek het lastig om te voldoen aan de geluidsnormen nabij snelweg A73 bij de aanbouw van een nieuwe woonwijk. Een simpele aanpassing van de locatie van enkele gevels – we spreken hier over 3,64 meter! – bleek voldoende om toch aan de normen te voldoen. In Franeker was het wellicht nog schrijnender. In plaats van het kiezen voor een woonlocatie verder van de snelweg gelegen, werd in het toch niet bepaalde dichtbevolkte Noord-Friesland gekozen voor een wijk langs de A31. Ook hier was een aanpassing van enkele meters nodig om aan de normen te voldoen. Tenslotte kwamen Arends e.a. (2004) tot een interessant beeld over de – overigens complexe – praktijk in Rozenburg. Gelegen tussen tal van BRZO bedrijven – met elk een risicocontour – bleek het lastig om aan de normen te voldoen. Gelukkig waren er liefst vijf verschillende rekenmethoden waarmee risico's berekend mochten worden. Deze wilden nog wel eens verschillen. Risico's die een factor van vele miljoenen verschilden voor dezelfde fabriek, waren geen uitzondering. Bovendien mag je dergelijke risico's vanwege methodische onzekerheden niet optellen. Dus kies je steeds de meest gunstige methode, cumuleer je de resultaten niet, dan kan je zelfs in een geval als Rozenburg komen tot een situatie waar er 'bestuurlijk geen probleem is'. Immers, aan de normen voldoe je...

Het zijn dit soort voorbeelden die ons laten zien wat het betekent als het milieu weinig meer is dan een 'controlepost' op uitgewerkte ruimtelijke en economische plannen. Zeker in het onderzoek van Bouwman e.a. kwam naar voren dat het 'milieu' soms in het geheel geen factor is bij het kiezen van nieuwe woningbouwlocaties. Pas bij de inrichting van de wijk speelt het een rol, en dan vaak slechts als wettelijke randvoorwaarde. Randvoorwaarden uitgedrukt in normen die niet duiden op een *hoge kwaliteit*, maar uitdrukking geven aan een kwaliteit '*net niet slecht genoeg om niet te mogen*'. Van een gedachte van een "milieukwaliteit die uitgaat boven het minimum" lijkt dan ook geen sprake. Door deze gebrekkige inpassing van het door VROM uitgedragen kwaliteitsdenken wordt steun gegeven aan de gedachte dat deregulering en decentralisatie niet zonder meer tot een verbetering van het lokale milieu leiden (zie ook Baartmans & Van Geleuken 2004, De Roo 2004). En daar waar de kracht van de norm afneemt – zoals in het geluids- en bodembeleid – lijkt met de norm wellicht zelfs de minimale kwaliteitswaarborg in het lokale spel van besluitvorming een eenvoudig slachtoffer te worden. De Roo (2004) roept dan ook op om in onze drang naar decentralisatie ons terdege bewust te zijn van de randvoorwaarden die de nodige waarborgen kunnen garanderen voor onze milieukwaliteit. Immers, "indien we decentraliseren zonder randvoorwaarden, zal lokaal de milieukwaliteit onder druk komen te staan" (2004; p.64).

#### 4. De toekomst tegemoet

Het milieu is uit. Weliswaar kende 2005 een flinke opleving in de aandacht voor het milieu door de fijn stof problematiek, maar zelfs in deze discussie ging het vaak vooral om de negatieve gevolgen van stringent milieubeleid voor ruimtelijke ontwikkelingen. Niet bepaald wat we met milieubewustzijn kunnen aanduiden. Wellicht komt dit geringe milieubewustzijn mede door de economische conjunctuur van het begin van deze eeuw. Het is echter aannemelijker dat we in onze haast om het juk van de stringente milieunorm af te werpen, ons niet meer realiseren dat deze ooit bedoeld was om de kwaliteit van onze leefomgeving te verbeteren.

Het gaat er niet om terug te vallen in de realiteit van het verleden. De ervaringen zoals met de IMZ (integrale milieuzonering) hebben ons de beperkingen van het centralistische sectordenken aangereikt (o.a. Borst e.a. 1995). Decentralisatie en deregulering zijn logische oplossingstrategieën. Maar voordat we het badwater weggooien dat we in de jaren '70 en '80 met zoveel enthousiasme hebben aangewend voor de reiniging van ons land, is het op zijn minst zinvol het kind te behoeden voor eenzelfde lot. Laten we daarentegen vaststellen wat we wel willen met ons milieubeleid.

##### *Twee uitersten of de gulden middenweg?*

Wanneer we ons realiseren dat decentralisatie en deregulering op zich gewenst zijn, gaat het vooral om het voorkomen of inperken van de mogelijke bijwerkingen en gevaren. Vooral gaat het erom mechanismen in te zetten in de interactie tussen de kaders van de Rijksoverheid en de decentrale overheden die het proces van decentralisatie en deregulering begeleiden. Het gaat zagezegd om het vinden en institutionaliseren van de juiste 'levers of control' (Simons 1994) waarmee het lokale milieubeleid de gewenste impuls krijgt.

Het onderzoek van Kamphorst toont aan dat fraai geformuleerde beleidsdoelstellingen zich vaak slecht laten vertalen naar de praktijk van alle dag. Holle retoriek ligt op de loer als niemand de verantwoording verankert in politieke, juridische of organisatorische constellaties. De ervaringen in de EU en met de 'Aalborg Commitments' bevestigen dit ook nog eens. Vrijblijvendheid blijkt maar zelden het antwoord. Zeker wanneer we Kamphorst volgen door te herkennen dat veel gemeenten die wel navolging geven aan de vele fraai geformuleerde beleidsdoelstellingen die vanuit de Rijksoverheid komen, dit in feite al deden vanuit eigen beweging.

Dus willen we niet terug naar de harde milieunorm en het beklemmende Rijkskader. Ook willen we niet toe naar vrijblijvendheid die van concepten als 'duurzaamheid' en 'leefbaarheid' uitgaat. Wat blijft over? Enerzijds kunnen we volstrekt nieuwe mechanismen zoeken die wellicht de interactie tussen de kaders van de Rijksoverheid en de decentrale overheden fundamenteel veranderen. Anderzijds kunnen we deze op basis van veelal bestaande kennis versterken. We laten beide opties kort de revue passeren.

### *Naar nieuwe scenario's*

Een korte denkexerctie naar nieuwe mechanismen roept enkele verrassende beelden op. Immers, met een eventuele voortgaande verschraling van de milieunorm en onze constatering dat de decentrale overheid lag niet altijd gereed is om hierop te anticiperen, is er nogal wat mogelijk. Deels wat wellicht ons te wachten staat, deels wat onze keuze kan zijn. Laten we de gedachten eens de vrije loop laten.

Een eerste scenario zet meteen de toon (De Roo 2006). Een beetje zorgverzekeraar heeft al snel een grotere begroting dan het Ministerie van VROM. Een beetje zorgverzekeraar zal ook wensen zo weinig mogelijk uit te geven aan haar klanten. Ze zal dus graag zien dat deze klant blijven in plaats van patiënt te worden. Waar je in Rotterdam Overschie nog altijd menig pakje sigaretten per week latent meerookt met het razende verkeer, in het Emmense Rietlanden zul je dit toch echt zelf moeten doen. Is het dan niet logisch dat een zorgverzekeraar hierop de premie aanpast? Wellicht wel, wellicht volstrekt onacceptabel, maar wellicht ook een toekomst die implicaties heeft voor ons milieubeleid. Ineens zullen mensen geld over hebben voor een goede milieukwaliteit. Het marktmechanisme dwingt daarmee gemeenten en projectontwikkelaars tot andere keuzes.

Een tweede scenario leidt tot een rigoureuze wijziging in ons denken over de ruimte. In de decennia na de oorlog zijn we ons in Nederland gaan vasthouden aan de noodzaak tot compact bouwen. Het Groene Hart werd een heiligdom voor het natte weiland en de koe en kieviet. Waar kernen als Zoetermeer, Alphen aan de Rijn of Leidsche Rijn ontegenzeggelijk haar omvang steeds verder reduceren, lijkt de grens tussen 'rood en groen' nog altijd dominant in het Nederlandse ruimtelijke denken. De slecht ontvangen 5<sup>e</sup> Nota sprak zelfs nog over 'rode contouren'. Met de afnemende bevolkingsgroei – die wel eens tot stagnatie of bevolkingsdaling kan leiden – lijkt een heroverweging van ons compacte denken en multifunctioneel gebruik mogelijk. Geen krappe VINEX langs drukke snelwegen. Geen inbreiding tussen winkelstraat en rotonde. En geen LPG tankstations in de woonwijk. Het kost ons groene ruimte. Het stimuleert soms ook meer verkeer. Maar zeker waar we de pieken in belasting kunnen afzwakken, kan het de discussie waard zijn...

### *Naar versterking*

Naast de twee genoemde scenario's zouden we eenvoudig verder kunnen filosoferen. Dat is nu niet het doel. Belangrijker is dat deze scenario's aangeven dat we verder kunnen kijken dan wat we nu zoal zien. Enerzijds om nieuwe inspiratie te vinden als we dit nodig vinden, en anderzijds om ons ook bewust te maken van wat we wellicht juist *niet* willen. Zo roept het ook op tot verbetering van wat we al hebben; ofwel het neerzetten van mechanieken tussen de uitersten van stringente normen en vrijblijvende visies.

Voorals lijkt het zinvol te zoeken naar randvoorwaarden ter begeleiding van de voortgaande decentralisatie en deregulering. Enerzijds kunnen dit *inhoudelijke* randvoorwaarden zijn. Zo kunnen bepaalde streef- of richtwaarden onomstotelijk gelden – dus als norm – tenzij ervan kan worden afgeweken. De Stad en Milieu benadering verwoord

dit al als het gaat om de grenswaarden (welke niet gewenste maar minimale kwaliteitsniveaus zijn). Inhoudelijk is het ook mogelijk met keurmerken te werken (De Roo 2006). Bepaalde wijken of gemeenten krijgen dan bepaalde kwalificaties die weer voorwaarden zijn voor het verstrekken van bepaalde subsidies of bouwvergunningen. Ook kan de milieukwaliteit actief als kwaliteitscriterium binnen de ruimtelijke ordening worden ingebed. Wellicht als inrichtingsprincipe of anders via een systeem dat we nu via welstandscommissies zien.

Andere voorwaarden kunnen zich op de gewenste *procesgang* richten. Zo kan elke gemeente verplicht worden een milieubeleidsplan op te stellen welke heldere toetsbare doelstellingen bevat. Het kan op zijn minst dwingen om lokaal eisen en ambities te formuleren die ook een zekere committent garanderen. Verder zijn instrumentaria als MILO of het Europese EMAS (Environmental Management System) mogelijke kaders die verplicht kunnen worden gesteld om het presteren op milieugebied te stimuleren. En tussen inhoudelijke en procesgerelateerde randvoorwaarden kan ook een bredere en betere verspreiding van informatie over de bestaande milieukwaliteit verder worden gestimuleerd. In navolging tot de verplichtingen zoals al uit het door Nederland ook geratificeerde Verdrag van Aarhus volgen, gaat het er dan om burgers, belangengroepen en milieuorganisaties via informatievoorziening meer ruimte te geven overheden aan te spreken. Ofwel, het publiek als randvoorwaarde.

## 5. De twijfel regeert

We zagen net zomaar twee scenario's. Er bleek weinig meer voor nodig dan een korte denkoefening. Het zijn dan ook geen scenario's die hier daadwerkelijk als voorstel worden gedaan. Vooral wijzen ze ons erop dat we ons amper met dergelijke denkoefeningen bezig houden. En de combinatie van een tanend milieubewustzijn – zoals we in de lokale praktijk tegenkomen – en voortgaande decentralisatie en deregulering maken dit niet bepaald gewenst.

Wellicht is het angstbeeld van een verdampt milieubeleid nog niet aan de orde. Wellicht is het gewoonweg de tijd die menig gemeente nog nodig heeft om stappen op weg naar milieu als kwaliteitscriterium te zetten. Al maken de ervaringen van de vele jaren waarin VROM al pogingen waagt gemeenten hiertoe te bewegen dit amper waarschijnlijk. Maar wellicht ook achterhalen de ontwikkelingen in het Europese milieubeleid de Nederlandse beleidsveranderingen. Wellicht is het EU luchtkwaliteitsbeleid slechts het begin van wat ons nog te wachten staat. Strakke normen die tot veel daadkracht in Den Haag en vervolgens de lokale praktijk *dwingen*. Maar al deze twijfel laat onverlet dat we ons in Nederland ook zelf moeten durven afvragen wat we willen met ons milieubeleid. Want die ene bus die een zucht blauwe rook in je gezicht blaast, de scooter die net flink optrekt voor je balkon en die fabriek die maakt dat je het raam sluit ondanks de warmte van de langverwachte lentezon, zullen voorlopig wel niet vanzelf verdwijnen...

## Literatuurreferenties

- Arends, N., E. Bendien, M. de Kieviet, D. Offreins, M. Schilt (2004) *Onopgelost Milieu; leeronderzoek Planologie*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen
- Borst, H., G. de Roo, H. Voogd, H. van der Werf (1995) *Milieuzones in beweging; Eisen, wensen, consequenties en alternatieven*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Bouwman, M.E., E. Hermans, G. de Roo, J. Visser (2005) *Nieuwbouw naast de snelweg: Laveren tussen procesoptimalisatie, norm en verantwoordelijkheid*, Urban and Regional Studies Institute, Rijksuniversiteit Groningen
- Fleurke, F., R. Hulst, P.J. de Vries (1997) *Decentraliseren met beleid*, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Geleuken, B. van, R. Baartmans (2004) *Decentralisatie in het milieubeleid, een verkenning van wensen, ervaringen en aanbevelingen*, TNO-MEP, Apeldoorn
- Haan, E. (2004) Het externe veiligheidsbeleid, in: Stichting Geo Promotion (red.) *De veilige omgeving, werkelijkheid of utopie?*, Stichting Geo Promotion en Ministerie van VROM, Groningen, Den Haag, pp. 25-39
- Kamphorst, D.A. (2006) *Veranderend milieubeleid: een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*, Geo Pers, Groningen
- Nelissen, N.J.M., A.J.A. Godfroj, P.J. Goede (red.) (1996) *Vernieuwing van bestuur; Inspirerende visies*, Coutinho, Bussum
- Roo, G. de (2001) *Planning per se, planning per saldo; Over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning*, reeks Planologie deel 1, Sdu Uitgevers, Den Haag
- Roo, G. de (2004) *Toekomst van het Milieubeleid: Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*, Koninklijke Van Gorcum BV, Assen.
- Simons, R. (1994) *Levers of control*, Harvard Business School Press, Cambridge, Mass.
- VROM (2001) Een wereld en een wil; werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4, VROM, Den Haag
- VROM (2002) Vaste Waarden, Nieuwe Vormen; milieubeleid 2002-2006, VROM, Den Haag
- VROM (2005) Hoofdlijnennotitie Toekomstagenda Milieubeleid, VROM, Den Haag
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998). *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag

### *Interview / discussie:*

G. de Roo, Hoogleraar Planologie, Universiteit Groningen – 07-04-2006