

THEO AQUARIUS*

Het ministerie van VROM kiest in toenemende mate voor de gebiedsgerichte benadering om een duurzame kwaliteit van de leefomgeving te bereiken. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het project Stad & Milieu, waarin door middel van 25 binnenstedelijke experimenten praktijkervaring wordt opgedaan met de integratie van ruimtelijk en milieubeleid. Als doelstelling daarbij geldt het bereiken van een optimale leefkwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik.

Steden vormen de bakermat voor verschillende functies: we willen er wonen, werken, recreëren en gebruik maken van allerlei voorzieningen. En bij dat alles hoort natuurlijk een goede leefkwaliteit om de stad blijvend aantrekkelijk te houden voor bewoners en bedrijven. Concentratie van functies in de stad versterkt de economische positie van de stad en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen, zoals het openbaar vervoer. Ook wordt op die manier een bijdrage geleverd aan zuinig energiegebruik en behoud van natuur en landschap nabij de stad. Maar, en dat is paradoxaal, tegelijk kan een menging van functies leiden tot meer geluidhinder, stankoverlast, luchtvervuiling en ten koste gaan van stedelijk groen.

Er is dus sprake van een dilemma, dat kan worden geïllustreerd met het klassieke voorbeeld van de verdichting rondom stations. Wenselijk vanuit het oogpunt van zuinig ruimtegebruik en het terugdringen van de automobiliteit; lastig of zelfs onmogelijk vanwege milieu-eisen met betrekking tot bijvoorbeeld geluid of externe veiligheid. Vergelijkbare voorbeelden spelen wanneer wordt overwogen om te bouwen in zones rond industrieterreinen of wegen. Intensief gebruik van de ruimte in de stad is dus geen makkelijke opgave.

STAPPEN

Het hiervoor geschetste spanningsveld ligt aan de basis van het project Stad & Milieu, dat in het najaar van 1993 is gestart. Uit de praktijk blijkt dat de problematiek in de kern wordt veroorzaakt doordat er op lokaal niveau onvol-

doende mogelijkheden zijn of worden ervaren voor een integrale afweging, gericht op een optimale stedelijke leefkwaliteit. Daarbij wordt leefkwaliteit, passend bij het functioneren van steden, breed gedefinieerd. Het gaat niet alleen om milieukwaliteitsaspecten maar ook om de omvang en kwaliteit van groenvoorzieningen, de differentiatie in de woningvoorraad, sociale veiligheid, werkgelegenheid en het niveau van allerlei stedelijke voorzieningen. Het vinden van een evenwicht tussen deze verschillende kwaliteitsaspecten is een uitdaging voor het lokale bestuur en vereist een integrale afweging en besluitvorming.

Binnen het project Stad & Milieu is daarom een werkwijze ontwikkeld, die drie stappen omvat.

- 1) Integratie van milieubeleid en ruimtelijke ordening in een vroegtijdig stadium van de planvoorbereiding, in combinatie met zoveel mogelijk bronmaatregelen.
- 2) Creatief en zoveel mogelijk gebruik maken van de mogelijkheden die de bestaande wet- en regelgeving biedt.
- 3) Zo nodig, en goed gemotiveerd met compensatie van eventueel milieuverlies, afwijken van de bestaande regelgeving als de stappen 1 en 2 niet leiden tot de gewenste optimale leefkwaliteit en een zuinig en doelmatig ruimtegebruik.

Aan deze benadering ligt de veronderstelling ten grondslag dat de stappen 1 en 2 reeds de nodige mogelijkheden bieden. In die fase van het planproces is communicatie en een goede organisatie van stedelijke herstructureringsprojecten essentieel, en is inzet van verschillende disciplines noodzakelijk. Door een samenspel van onder andere ruimtelijke ordenaars, volkshuisvesters, economen en milieu-deskundigen ontstaat een beter begrip van elkaars beleidsterreinen en kunnen meer creatieve en duurzame stedenbouwkundige ontwerpen en maatregelen worden bedacht. Onverlet blijft dat de regelgeving, resultaat van een jarenlange ontwikkeling, soms ingewikkeld en onduidelijk is en een snelle besluitvorming kan belemmeren of zelfs frustreren.

Nieuw in de Stad & Milieu-benadering is daarom de derde stap, die mogelijkheden biedt om af te wijken van vigerende regelgeving. Daarbij gaat het zowel om een afwijking van milieukwaliteitseisen als om de afwijking van procedurele en bevoegdheidsbepalingen op het raakvlak van ruimtelijk en milieubeleid. Wetgeving waarvan kan worden afgeweken betreft onder meer de Wet geluidhinder, de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De introductie van deze derde stap is aanleiding geweest tot de nodige discussie en vragen. Is er in de gemeentelijke praktijk echt wel behoefte aan een dergelijke stap? Kan zo'n stap rekenen op voldoende bestuurlijk en met name maatschappelijk draagvlak? Hoe wordt

Mili



Stad- en ruimtelijk beleid worden geïntegreerd

het begrip 'compensatie', dat een essentieel onderdeel vormt van de motivering van de derde stap, ingevuld? En wat zijn de effecten? Reden temeer om door middel van een aantal experimenten eerst ervaring op te doen, voordat maatregelen worden overwogen.

EXPERIMENTEN

In mei 1997 zijn door de minister van VROM uit 62 gemeentelijke voorstellen 25 experimenteergebieden geselecteerd, verspreid over het land. Zonder uitzondering betreft het binnenstedelijke lokaties, waarbij herstructurering, functiewijziging, sanering en inbreiding aan de orde is. In deze gebieden spelen verschillende milieuproblemen, zoals geluidhinder, luchtkwaliteit, externe veiligheid en bodemverontreiniging. Het zijn juist dit soort gebieden die zich goed lenen voor een intensiever ruimtegebruik, waarbij een zorgvuldige ruimtelijke inrichting kan leiden tot een verbetering van de leefkwaliteit in het stedelijk gebied. Tegelijk kan worden geconstateerd dat in deze gebieden veelal sprake is van een complexe situatie waarbij verschillende belangen in het geding zijn, alsmede diverse partijen betrokken zijn. Daardoor wordt de feitelijke invulling van het gebied bemoeilijkt of zelfs gefrustreerd.

Door middel van de experimenten wordt beoogd meer inzicht te krijgen in de huidige mogelijkheden en beperkingen voor een integrale en gebiedsgerichte benadering van ruimtelijke ordening en milieubeleid in het stedelijk gebied. In wezen gaat het dan dus om de (on)mogelijkheden van de stappen 1 en 2 van de Stad & Milieu-benadering. Daarnaast hebben de experimenten tot doel om ervaring op te doen met een afwijking van regelgeving en, in dat verlengde, met de invulling van begrippen als 'compensatie', 'leefkwaliteit' en het 'open planproces'. Door middel van een aparte Experimentenwet Stad en Milieu wordt de gemeenten de juridische basis geboden om stap 3 te nemen. Deze wet, die per 1 januari 1999 in werking is getreden, stelt nadere procedurele en inhoudelijke eisen aan een zogenaamd

stap 3-besluit.

In de Experimentenwet zijn twee evaluatiemomenten opgenomen: een tussentijdse evaluatie eind 2000 en een slotevaluatie in 2004, die beide aan de Staten-Generaal zullen worden toegezonden. Vooruitlopend daarop kunnen reeds nu enkele ontwikkelingen worden geschetst op basis van de eerste ervaringen met de experimenten.

PRAKTIJK

Er komt langzamerhand meer zicht op de praktische toepassing van de Stad & Milieubenadering. In het algemeen zijn de ervaringen positief en hoopgevend. Gemeenten werken met inzet, enthousiasme en creativiteit aan de ruimtelijke inrichting van de experimenteergebieden. Immers, voor veel gemeenten vormt het Stad & Milieu-experiment een paradepaardje en biedt de status van experiment extra mogelijkheden. Die mogelijkheden ontstaan, behalve door juridische afwijkingen, ook doordat financiële middelen vrijkomen, extra menskracht kan worden geregeld en een samenwerking van partijen wordt gestimuleerd. Tegelijk kan worden geconstateerd dat het toepassen van de Stad & Milieubenadering veel inzet en capaciteit vergt van de gemeenten.

Dat laat onverlet dat de mogelijkheid om een stap 3-besluit te nemen werkt als katalysator en resulteert in het (opnieuw) zoeken van oplossingen binnen de stappen 1 en 2. Ofwel: stap 3 vormt een extra argument om nog eens goed te kijken naar de kansen die de stappen 1 en 2 bieden. In verschillende experimenten heeft dit ertoe geleid dat alsnog oplossingen zijn gevonden binnen de huidige regelgeving dan wel slechts in beperkte mate wordt voorzien dat een stap 3-besluit aan de orde zal komen. Die constatering bevestigt dat de stappen 1 en 2 meer mogelijkheden bieden dan veelal wordt gedacht, zoals werd aangenomen bij de start van de experimenten. Kennelijk is daarvoor een aanjager als Stad & Milieu noodzakelijk. Voorbeelden van experimenten waar

door extra inzet en creativiteit meer is gehaald uit de bestaande mogelijkheden zijn De Zwaai-
kom in Oosterhout en het project Bijlmermeer
te Amsterdam. De tijd staat bovendien niet stil.
Door een recente wijziging van de Wet geluid-
hinder wordt de bouw van woningen met een
'dove gevel' mogelijk gemaakt, hetgeen extra
kansen biedt binnen de stappen 1 en 2.

LEEFKWALITEIT

Binnen de Stad & Milieu-experimenten is een
centrale rol weggelegd voor het begrip optima-
le leefkwaliteit, in samenhang met een zuinig
en doelmatig ruimtegebruik. Wat onder dat
begrip moet worden verstaan is sterk afhanke-
lijk van de lokale omstandigheden en de visie
van betrokken partijen en verschilt dus per ex-
perimenteergebied. Het is dan ook een taak
van de gemeenten om in wisselwerking met
alle partijen invulling te geven aan het streven
naar een optimale leefkwaliteit. In de praktijk
blijkt dat geen makkelijke opgave te zijn, te-
meer omdat het begrip leefkwaliteit zowel ob-
jectieve als subjectieve (leefbaarheid) elemen-
ten omvat.

In opdracht van de gemeente Rotterdam is bij-
voorbeeld onderzoek gedaan, gericht op de
operationalisering van de leefkwaliteit voor het
experimenteergebied Overschie. Als zodanig
rolt uit dit onderzoek geen pasklare definitie
van het begrip. Wel kunnen elementen worden
geïdentificeerd die van belang zijn voor de
verdere ontwikkeling van het gebied en voor
het beoordelen van verschillende ruimtelijke
scenario's. Een andere aanpak is te vinden in
het project Raaks te Haarlem, waarbij het be-
grip duurzaamheid als uitgangspunt is geko-
zen. Met behulp van een apart monitorings-
programma worden doelen en subdoelen
onderscheiden, en voorzien van een aantal in-
dicatoren, om zodoende vat te krijgen op de
invulling van duurzaamheid en de bijdrage die
de ruimtelijke inrichting van het gebied daar-
aan levert.

Vermeldenswaardig in dit kader is voorts het
RIGO-rapport *Beleving van de leefkwaliteit* dat



Experimenteergebied Scheveningen

in opdracht van het ministerie van VROM/pro-
jectbureau Stad & Milieu is opgesteld. In dit
rapport wordt nader ingegaan op de rol die de
verschillende (milieu)kwaliteitsaspecten spelen
bij de beleving van de leefkwaliteit door bewo-
ners. Een en ander op basis van de zogenaam-
de nulmetingen van de 25 experimenten,
waarmee zowel de feitelijke als de beleefde
leefkwaliteit in beeld is gebracht. Het onder-
zoekrapport bevestigt de conclusie die ook al
uit andere studies naar voren komt. Leefkwali-
teit, en de beleving daarvan, wordt niet alleen
bepaald door de mate waarin milieuoverlast
zich voordoet maar bijvoorbeeld ook door de
grootte van de woning, het uiterlijk aanzien
van de buurt of het voorzieningenniveau.

COMPENSATIE

Indien wordt afgeweken van milieukwaliteitsei-
sen, bijvoorbeeld met betrekking tot geluid of
luchtkwaliteit, is compensatie van het optreden-
de milieuverlies noodzakelijk. De Experimenten-
wet bevat op dit moment een voorkeursvolgor-
de. Eerst compenseren binnen het milieu-
compartiment waarvan wordt afgeweken (bij-
voorbeeld geluid met geluid), vervolgens kijken
naar andere compartimenten (bijvoorbeeld ge-
luid met stankhinder) en tenslotte een afweging
maken in een breder perspectief waarbij alle as-
pecten van leefkwaliteit worden betrokken. De
mogelijkheden om te compenseren binnen de
eerste of tweede compensatie-schil lijken be-

perkt. Veelal wordt daarbij gedacht aan het be-
perken van burengerucht of het extra
investeren in energie-zuinige gebouwen.

Bij het voorbeeld van burengerucht, blijkt dui-
delijk dat het van belang is om bij de invulling
van het begrip compensatie aan te sluiten bij
de beleving van bewoners van het gebied. In
de praktijk geeft burengerucht namelijk regel-
matig aanleiding tot klachten. Daarnaast is van
belang, zoals hiervoor is aangegeven, dat be-
woners hun leefomgeving niet alleen waarde-
ren vanuit een milieu-oogpunt. Een experiment
waarbinnen actief en creatief wordt gezocht
naar een effectieve invulling van het begrip
compensatie is onder meer het project Scheve-
ningen Haven in Den Haag.

OPEN PLANPROCES

Voor alle experimenten geldt dat een goede or-
ganisatie noodzakelijk is, die alle betrokken partij-
en de mogelijkheid biedt om te participeren bij de
invulling ervan. Dat speelt bij de vormgeving van
de begrippen leefkwaliteit en compensatie maar
ook wanneer het gaat om het verwerven van
draagvlak voor besluitvorming. De Experimenten-
wet Stad en Milieu bevat in dit kader enkele ei-
sen. Voorkomen moet worden dat de invulling
van het experiment tot stand komt na een discus-
sie tussen beleidsmakers en bestuurders. Minstens
zo belangrijk is wat direct betrokkenen, zoals be-
woners en bedrijven vinden van de voorgestelde
inrichting van het experimenteergebied. Het cre-
do bij de toepassing van de Stad & Milieu-bena-
dering is dus het open planproces. De ervaringen
tot nu toe laten zien dat gemeenten soms nog
worstelen met de wijze waarop communicatie en
procesvoering gestalte dienen te worden gege-
ven. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere
het betrekken van bewoners bij het experiment
maar ook het inschakelen van andere partijen, zo-
als de lokale gezondheidsdiensten. Niettemin mag
worden verwacht dat de gemeenten zullen sla-
gen om de organisatie van het experiment op
juiste wijze vorm te geven. Zij zijn immers bij uit-
steking verantwoordelijk en gekwalificeerd om in sa-
menspraak met partijen invulling te geven aan de
inrichting van stedelijke gebieden. Het project
Stad & Milieu biedt daarvoor extra mogelijkheden
en impulsen.

*Theo Aquarius werkt bij de Rijksplanologische Dienst van
het Ministerie van VROM en is plaatsvervangend project-
leider Stad & Milieu.

Experimenteergebieden

Op hoofdlijnen kunnen vijf categorieën van experimenteergebieden worden onderscheiden.

Binnenstedelijke bedrijfsterrinen. Voorbeelden: Tilburg/Piushaven, Apeldoorn/Kanaalzone, Oosterhout/De Zwaai-
kom.

Na-oorlogse woonwijken. Voorbeelden: Amsterdam/Bijlmermeer, Rotterdam/Overschie, Eindhoven/Tongelre-Zuidoost.

Haven- en rivieroeverterreinen. Voorbeelden: Vlissingen/De Stadswerven, Den Haag/Scheveningen Haven, Roermond/Maasoeverproject.

Stationslokaties. Voorbeelden: Leiden/Van Gend & Loos-terrein, Almelo/Stationsgebied, Amersfoort/Spoorwegzone.

Binnenstedelijke functieverandering/menging. Voorbeelden: Delft/Zuidpoort, Groningen/CiBoGa-terrein, Haarlem/Raaks