

NÁÁST DE SNELWEG

Over nieuwe woonlocaties naast de snelweg, beleid, normen en
verantwoordelijkheid en de implicaties voor mobiliteitsbeleid

M.E. Bouwman

J. Visser

Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Rijksuniversiteit Groningen

m.e.bouwman@rug.nl

jelger.visser@rug.nl

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2005,

24 en 25 november 2005, Antwerpen

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	4
2	Decentralisatie van verantwoordelijkheden.....	5
3	Regelgeving omtrent geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid	6
4	Onderzoeksopzet.....	9
5	Onderzoeksresultaten.....	10
6	Beschouwing en discussie.....	10
7	Tot besluit.....	12

Samenvatting

Náást de snelweg. Over nieuwe woonlocaties naast de snelweg, beleid, normen en verantwoordelijkheid en de implicaties voor mobiliteitsbeleid

Door problemen met de implementatie van Europese regelgeving over luchtkwaliteit in Nederland is er plotseling weer volop aandacht voor milieueffecten van mobiliteit. Het gaat dan niet zozeer om duurzame mobiliteit, als wel om lokale effecten van mobiliteit. Naast luchtkwaliteit gaat het dan om geluidsoverlast en externe veiligheid. De eenvoudigste uitweg om lokale effecten te minimaliseren is door afstand te scheppen tussen leefomgeving en infrastructuur. In de praktijk zie je echter vanaf de snelweg regelmatig nieuwe woonwijken verrijzen langs de weg. Betekenen –ondanks alle ophef– dat soort normen dan niets in de praktijk? Hoe kan het dat er bij voortdurende nieuwe situaties bijkomen?

In deze paper wordt een onderzoek beschreven waarin op basis van het plan- en besluitvormingsproces van vijf nieuwe woningbouwlocaties is geanalyseerd in hoeverre milieunormen meespelen bij de locatiekeuze. Uit dat onderzoek komt naar voren dat gemeenten zelf de belangrijkste stem hebben bij de locatiekeuze. Daarbij zijn niet zozeer milieunormen, als wel beschikbaarheid van grond en ontwikkelingskosten van locaties de belangrijke argumenten. Pas bij detailinvulling van de locatie komen milieuargumenten om de hoek kijken. Daarbij wordt in alle gevallen gezorgd dat exact aan de normen voldaan wordt en vindt geen moment discussie plaats over wenselijke invulling. Ondertussen betekent dit dat er ook de komende tijd nog nieuwe wijken langs de snelweg zullen verrijzen. Eventuele uitbreiding van infrastructuur zal daarmee in de toekomst steeds lastiger worden.

Summary

Beside the highway. On the development of new built-up areas near beside the highway, policy, standards, responsibility and the implications for mobility

Due to problems with the introduction of new European standards on air quality, environmental issues associated with transport receive all of sudden lots of attention. Local environmental effects associated with transport are not only air quality problems, but also comprise safety and noise problems. The easiest way to minimize these effects is by creating distance between infrastructure and residential areas. However, throughout the country, new residential areas arise next to the highway. So, what is the meaning of these new standards?

This paper analyses the to what extent environmental standards play a role in decision-making on new housing locations. The analysis shows that municipalities themselves largely decide on such new locations. Environmental standards are hardly seen as an argument, opposite to availability and costs of new locations. Only at the detailed plan level, environmental standards play a role. Municipalities make sure that the standards are met. Discussion on the desirability of these standards is absent. Meanwhile, this implies that also in the future, new housing locations near highway will arise. This further complicates possible future extension of highways.

1 Inleiding

De laatste maanden staan de kranten plots bol van de berichten over de luchtkwaliteit. Waar het milieu in de afgelopen jaren nauwelijks nog aandacht kreeg, lijken opeens alle lokale bestuurders zich voornamelijk druk te maken over lokale emissies. Deze emissies worden met name veroorzaakt door verkeer en vervoer.

Hoewel de luchtverontreiniging door verkeer en vervoer vermindert, neemt de urgentie van het probleem voor planologen toe. Om de luchtkwaliteit in Nederland (en de rest van Europa) te verbeteren, moeten alle lidstaten aan nieuwe EU-richtlijnen voor luchtverontreiniging voldoen. Voor stikstofdioxide (NO_2) geldt dat deze norm uiterlijk in 2010 gerealiseerd dient te zijn. Voor fijn stof (PM_{10}) gelden de grenswaarden vanaf dit jaar. Uit het Nationaal Luchtkwaliteitsplan 2004 blijkt dat de rijksoverheid grote problemen verwacht met het implementeren van deze Europese richtlijnen (VROM 2005a). En in relatie tot NO_2 constateert het ministerie van VROM dat “de verwachting [is] dat in 2010 op een aantal lokale situaties met name in binnenstedelijk gebied en langs drukke snelwegen nog sprake zal zijn van overschrijding van de grenswaarde voor het jaargemiddelde” (2005a; 38).

Het bekendste voorbeeld hiervan is de problematiek rond Overschie. Op een gemiddelde dag passeren circa 175.000 auto's de A13 die Overschie doorsnijdt. De emissies die deze voertuigen veroorzaken betekenen een forse belasting voor de gezondheid van omwonenden. De afgelopen jaren is veel onderzoek op dit gebied verricht, waardoor we in beeld hebben wat de schadelijke gevolgen zijn voor de gezondheid van de mens. Gesteld wordt dat omwonenden in Overschie dagelijks een equivalent van zeventien sigaretten per dag zouden roken als gevolg van blootstelling aan luchtverontreiniging. Het is dan ook niet vreemd dat recentelijk veel nieuwe regelgeving ingevoerd is, die ervoor moet zorgen dat in ieder geval niet méér van deze situaties ontstaan.

Toch wordt er ook op dit moment nog volop gebouwd langs de Nederlandse snelwegen. Automobilisten die door Nederland reizen, zien op verschillende plaatsen de reclameborden staan voor nieuwbouwwoningen die in de komende tijd zullen verrijzen naast de weg in kwestie. Je vraagt je dan af wat het effect is van dergelijke nieuwe richtlijnen en normen. Leidt de huidige aandacht voor luchtkwaliteit tot minder nieuwe probleemsituaties? En hoe gaan de decentrale overheden eigenlijk om met de nieuwe normen? En, wat betekent dat vervolgens voor de mogelijkheden om in de toekomst de infrastructuur verder uit te breiden?

In deze paper proberen we antwoord op bovenstaande vragen te geven. De volgende paragraaf gaat in op de huidige trend van decentralisatie en de verschuiving van verantwoordelijkheden die daarmee gepaard gaat. In paragraaf drie worden de relevante milieuproblemen en bijbehorende wetgeving voor wonen in de nabijheid van snelwegen beschreven. Naast de genoemde normen voor luchtkwaliteit, speelt met name wetgeving op het gebied van geluid en externe veiligheid (bijvoorbeeld LPG-transporten) een rol. In paragraaf vier wordt de onderzoeksopzet verder toegelicht. Paragraaf vijf beschrijft de belangrijkste resultaten van het onderzoek, waarna in paragraaf zes een beschouwing van de resultaten volgt. In paragraaf zeven staan tenslotte de belangrijkste conclusies.

2 Decentralisatie van verantwoordelijkheden

In de afgelopen jaren is er veel veranderd in het Nederlandse milieubeleid. Lokale overheden hebben aanmerkelijk meer bevoegdheden gekregen om beleid te maken en toe te passen dan voorheen het geval was. Onder het mom van ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’ is energiek ingezet op het decentraliseren van milieubeleid. De Rijksoverheid beschouwt het werken aan de kwaliteit van de leefomgeving meer en meer als een lokale aangelegenheid. In de Nota Ruimte, waarin de kabinetsvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland wordt beschreven, wordt “ruimte gemaakt voor maatwerkoplossingen in lokale en regionale kwesties en wordt de verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij burgers en betrokken partijen gelegd” (VROM 2004; 4).

Het decentralisatieproces heeft vergaande gevolgen voor de overheid. De rijksoverheid trekt zich terug en richt zich op de hoofdlijnen van beleid. De concrete invulling wordt vervolgens overgelaten aan lokale en regionale overheden. Dit heeft als voordeel dat zij het beleid kunnen afstemmen op de specifieke omstandigheden waarmee zij geconfronteerd worden: gebiedsgericht maatwerk kan dan de oplossing brengen die met het traditionele en generieke beleid niet mogelijk is.

Decentralisatie legt echter wel druk op de mate waarin het milieubelang wordt beschermd. Vaak betekent dit proces dat inhoudelijke randvoorwaarden losgelaten worden ten dienste van procesmatige vrijheden (Visser en Zuidema 2004). Dit kan heel prettig zijn voor lokale bestuurders, maar het kan ook verkeerd uitpakken, omdat het milieubelang over het algemeen als een collectief goed gezien wordt. In besluitvormingsprocessen streven actoren

veelal eigen doelen en belangen na, waardoor het collectief belang (in dit geval het milieu) dreigt onder te sneeuwen.

Ondanks dit proces waarbij lokale bestuurders steeds meer ruimte krijgen om zelf beleid te maken, is een spanningsveld zichtbaar. Enerzijds wordt er gewerkt aan een situatie waarin lokale overheden de ruimte krijgen om (potentiële) probleemsituaties het hoofd te bieden, en anderzijds is er sprake van een situatie waarbij er steeds meer beleid en regelgeving vanuit ‘Brussel’ naar de lokale bestuurders vloeit. In de praktijk is dit spanningsveld al zichtbaar: in de afgelopen maanden heeft de Raad van State verschillende plannen en wetsvoorstellen voor ondermeer spitsstroken en wegverbredingen naar de prullenbak verwezen. Het argument waarvan de hoogste bestuursrechter van Nederland zich bediende was dat deze plannen en voorstellen niet voldeden aan Europese regelgeving voor luchtkwaliteit.

Wat is hier het geval? Door decentralisatie krijgen lokale overheden meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden (beleidsruimte). Dit betekent echter niet dat zij naar eigen goedgevoelen beleid kunnen maken. In zijn beschouwing over de ‘Toekomst van het milieubeleid’ constateert De Roo (2004) dan ook terecht dat decentralisatie tot centralisatie van de rijksoverheid leidt, waar uniformering en standaardisering van regelgeving een gevolg van is. Ook op Europees niveau kan dit herkend worden: op hoofdlijnen worden de kaders neergelegd waarmee de beleidsruimte voor lagere overheden gevormd wordt (zie Bouwman en Visser 2005). De afgelopen maanden is deze ruimte echter te beperkt gebleken. Om de beleids- en wetmatige context van dit spanningsveld te kunnen begrijpen, wordt in de volgende paragraaf kort stilgestaan bij de relevante beleidsvelden.

3 Regelgeving omtrent geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid

Geluid

Artikel 74 van de wet Geluidhinder uit 1979 (TK 1979) stelt dat het geluidsbelasting van wegen onder de 50 dB(A) moet blijven. Is dat niet het geval, dan moet de dichtstbijzijnde bebouwing –afhankelijk van het aantal rijstroken en de karakteristieken van het gebied – op een afstand van 200 tot 600 meter geplaatst worden, of moeten aanvullende maatregelen getroffen worden. Nieuwe bestemmingsplannen die binnen de gestelde zone rond de weg liggen, moeten duidelijk onderbouwen ten allen tijde tenminste aan de 50 dB(A) norm te voldoen.

Daarnaast stelt recente Europese regelgeving (EU 2002) dat voor geluidsintensieve gebieden actieplannen opgesteld moeten worden. In eerste instantie gaat dat om agglomeraties met meer dan 250.000 inwoners en wegen met meer dan 6 miljoen auto's op jaarbasis. In Nederland betreft dat honderden kilometers (zie VROM 2005b).

Luchtkwaliteit

De huidige normen voor luchtkwaliteit komen voornamelijk voort uit Europese regelgeving. Tot eind 1996 bestond de Europese wetgeving voor luchtkwaliteit uit diverse richtlijnen waartussen geen of weinig samenhang bestond. Doordat de samenhang tussen de verschillende richtlijnen ontbrak, ondervonden de afzonderlijke lidstaten problemen bij het implementeren van de regelgeving in het eigen beleid voor luchtverontreiniging. Eén van de oorzaken was de interpretatie van regelgeving door de afzonderlijke lidstaten, die leidde tot een van lidstaat tot lidstaat verschillende implementatie. In een poging tegemoet te komen aan deze problemen is in 1996 de Kaderrichtlijn Luchtverontreiniging vastgesteld (EU 1996).

In deze kaderrichtlijn zijn de grondbeginselen en uitgangspunten van het Europees luchtkwaliteitsbeleid vastgelegd. Voor de concrete uitvoering is de kaderrichtlijn uitgewerkt in dochterrichtlijnen. De eerste dochterrichtlijn is in 1999 in werking getreden (EU 1999) en geeft grenswaarden voor stikstofoxiden, zwaveldioxide en fijn stof. De basis voor de grenswaarden werd al in 1996 gelegd. In 2003 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie de wetenschappelijke beoordeling van gezondheidseffecten van NO₂ en PM₁₀ uit 1996 geactualiseerd (WHO 2003). De WHO heeft daarbij geconstateerd dat er geen aanleiding bestaat om de normen voor NO₂ aan te scherpen. Voor fijn stof (PM₁₀) wordt geadviseerd om een andere normstelling te hanteren: een transformatie naar PM_{2,5}.

De tweede Europese richtlijn die van belang is voor luchtverontreiniging is de zogenaamde NEC-richtlijn (EU 2001) over nationale emissieplafonds (National Emission Ceilings). Volgens deze richtlijn zijn lidstaten verplicht om emissies van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxiden (NO_x), vluchtige organische stoffen (VOS) en ammoniak (NH₃) te beperken.

In Nederland zijn de Europese richtlijnen vertaald naar het Besluit Luchtkwaliteit (TK 2001), welke directe consequenties heeft voor lokale overheden. Ook de bepalingen uit de verschillende dochterrichtlijnen zijn opgenomen in het besluit. Het doel van het Besluit Luchtkwaliteit is het beschermen van de bevolking tegen de risico's van luchtverontreiniging.

Daarnaast worden eisen gesteld aan de controle van de mate van luchtverontreiniging, het rapporteren hierover (frequentie) en het nemen van maatregelen bij het overschrijden van de normen.

Schadelijke effecten van luchtverontreiniging op de gezondheid worden met name veroorzaakt door fijn stof (veelal aangeduid met PM₁₀, deeltjes met een omvang kleiner dan 10 micrometer) en daarnaast door ozon (O₃), zwaveldioxide (SO₂) en stikstofdioxide (NO₂). Fijn stof in de lucht kent ook natuurlijke oorzaken, zoals opwaaiend zand en zeezout, vulkaanuitbarstingen en bosbranden. Belangrijk is echter te signaleren dat de gezondheidseffecten van antropogeen fijn stof groter zijn dan van natuurlijke fijne deeltjes. De gezondheidsproblemen die samenhangen met fijn stof worden veroorzaakt door het feit dat de kleine deeltjes makkelijk de luchtwegen binnen kunnen dringen. Kleinere deeltjes (PM_{2.5}), ook wel aangeduid als ultrafijn stof, die tot ver in de longblaasjes kunnen doordringen, zijn dan ook nog weer schadelijker dan het grotere fijn stof. In tekstbox 1 wordt een overzicht gegeven van de acute gezondheidseffecten van fijn stof.

Box 1: Acute gezondheidseffecten van blootstelling aan fijn stof

De blootstelling aan fijn stof resulteert in diverse klachten bij verschillende groepen van de bevolking. Zo zijn er volgens het RIVM dagelijks 10.000 kinderen in de leeftijdscategorie 7 tot 12 jaar die klachten in de bovenste luchtwegen hebben. Jaarlijks zijn er 700 spoedopnamen met betrekking tot luchtwegaandoeningen en 200 voor hart- en vaatziekten ten gevolge van fijn stof. De vroegtijdige sterfte schat het RIVM op 750 per jaar voor luchtwegaandoeningen en 700 per jaar door hart- en vaatziekten (RIVM 2005).

Naast de acute gezondheidseffecten schatten Buringh en Opperhuizen (2002) dat jaarlijks 10.000 tot 15.000 mensen vroegtijdig sterven ten gevolge van de chronische effecten van fijn stof. De belangrijkste kanttekening bij het handhaven van de huidige normen is dat er geen drempelwaarde voor gezondheidseffecten is. Ook bij minimale concentraties kunnen al effecten optreden. Iedere normwaarde voor blootstelling is dan ook hoofdzakelijk een politieke keuze, omdat geen ‘veilige’ niveaus aan te geven zijn.

Verkeer en vervoer levert met 36% de grootste bijdrage aan de antropogene fijn stof emissies. Hiervan is 6 procentpunt gerelateerd aan slijtage van banden, remmen en wegdek. De overige 31 procentpunt hangt samen met emissies ten gevolge van het verbrandingsproces. Deze deeltjes zijn nagenoeg allemaal kleiner dan 2.5 µm en daarmee relatief schadelijk. Verkeer en vervoer heeft dan ook een aandeel van maar liefst 54% in de Nederlandse antropogene PM_{2.5} emissies.

Externe veiligheid

“Snelweg afgesloten wegens explosiegevaar” kopte Het Parool op maandag 19 april 2004. De aanleiding voor deze afsluiting van de A2 was een brandende vrachtauto met het licht ontvlambare en hoog explosieve gas acetyleen. Dit voorval op de A2 is goed afgelopen; de brand was snel onder controle waarmee het risico voor de omgeving weggenomen werd. Naast geluidsoverlast en vermindering van luchtkwaliteit, brengt het wonen naast snelwegen extra veiligheidsrisico's met zich mee. Dit is voornamelijk gerelateerd aan het vervoer van gevaarlijke stoffen, wat bij ongevallen tot in de wijde omgeving grote consequenties kan hebben.

In 1996 is de zogenaamde risiconormering voor gevaarlijke stoffen opgesteld (TK 1996). Hierin worden grenswaarden gesteld voor individuele- en groepsrisico's ten gevolge van gevaarlijke transporten. Nieuwe locaties dienen aan deze normen te voldoen.

4 Onderzoeksopzet

Om na te gaan hoe de gemeenten omgaan met de huidige normen is het besluitvormingsproces rond een aantal nieuwe situaties geanalyseerd. Verspreid over Nederland zijn vijf nieuwbouwwijken naast snelwegen geselecteerd, die zich in verschillende ontwikkelingsfasen bevinden. Ook de omvang van de wijk en het aantal alternatieve locaties voor de wijk verschilt van situatie tot situatie.

Voor ieder van de wijken is het locatiekeuzep proces dat ten grondslag lag aan de nieuwe bouwlocatie uitgebreid bestudeerd. Er zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke ambtenaren binnen de gemeenten en provincies en waar nodig eveneens met belanggroeperingen. Daarnaast zijn het proces en de bij de keuze gehanteerde argumenten gereconstrueerd op basis van (oude) beleidsdocumenten en adviesnota's. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bestudeerde cases, hun omvang, ontwikkelingsfase en intensiteit van de nabijgelegen snelweg (zie ook Visser *et al.* 2005).

Tabel 1: Overzicht bestudeerde cases

Gemeente	Wijk	Omvang	Snelweg	Intensiteit	Alternatieven
Franeker	Witzens II	90	A31	> 40.000	Veel
Beuningen	Beuningse plas	1.500	A73	> 60.000	Matig
Maassluis	Dijkpolder	2.500	A20	> 50.000	Matig
Hoogeveen	De Erflanden	1.150	A28	> 40.000	Veel
Muiden/Weesp	Bloemendalerpolder/KNSF	4.700	A1	> 180.000	Weinig

5 Onderzoeksresultaten

De vijf bestudeerde gevallen komen overeen voor wat betreft de locatie van de nieuwe wijk, in de directe nabijheid van de snelweg. Opmerkelijk genoeg wordt dit nagenoeg niet als argument in de locatiekeuze meegenomen. Niet uitdrukkelijk als pré, omdat dit de wijk goed bereikbaar maakt. Maar ook niet als tegenargument, vanwege milieu- en gezondheidsoverwegingen. De volgende argumenten hebben een rol van betekenis gespeeld in de uiteindelijke locatiekeuze:

- Het relatieve gemak waarmee de locatie ontwikkeld kan worden. Zaken als bewerkelijkheid van de grond en bereikbaarheid spelen hier een rol. Locaties in de nabijheid van snelwegen zijn over het algemeen goed ontsloten.
- De kosten die het ontwikkelen van de locatie met zich meebrengt. Het bouwrijp maken van zandgrond is minder kostenintensief, dan bijvoorbeeld het bouwrijp maken van veen/weidegebied. Dit argument is nauw gerelateerd aan het eerste argument.
- De beschikbaarheid van uitbreidingslocaties. Met name in het westelijk deel van Nederland is minder ruimte voor uitbreidingslocaties dan in het noorden en oosten van Nederland. In de Randstad zal dit argument vaker een rol spelen dan in de rest van Nederland.
- Veelal is er sprake van een ketting van besluiten (dat wil zeggen besluiten die in het verleden gemaakt zijn en ten grondslag liggen aan het huidige planningproces), die de keuze voor bepaalde potentiële uitbreidingslocaties uitsluiten.

6 Beschouwing en discussie

Over argumenten die ten grondslag aan besluiten liggen

Opvallend is dat bij de vijf bestudeerde projecten een hoge mate van ‘normen-cultuur’ heerst. De gedachte is eenvoudig: indien er aan de wettelijk gestelde milieunormen voldaan wordt, is er niets aan de hand. In de praktijk resulteert dit veelal in technische oplossingen. In het geval van geluid wordt dan netjes berekend hoe hoog en hoe breed een geluidswal moet zijn om toch aan de norm te voldoen. Dit kan zelfs leiden tot een situatie waarbij de maximale geluidscontour precies aan de gevel van de woonhuizen raakt. Een soortgelijke strategie is gevolgd bij de recente complicaties rond de luchtkwaliteitsnormen. Ook hier wordt veelal gezocht naar technische oplossingen. De kosten van dergelijke – vaak exotische – oplossingen wordt veelal onderschat. Uiteindelijk resulteert dit in een verschuiving van de gevellijn totdat voldaan wordt aan de geldende wettelijke normen.

Het lijkt voor de hand te liggen om – naast het spoor van de technologische ontwikkeling – de lokale milieu-effecten te minimaliseren door zogenaamde bufferzones. Afstand is immers de simpelste oplossing bij een dergelijk lokaal probleem. In het dichtbevolkte Nederland is een dergelijke buffer voor bestaande situaties niet te realiseren. Maar de situatie is extremer; er ontstaan nog altijd nieuwe wijken direct naast de snelweg. Ook in deze nieuwe situaties zullen er lokale knelpunten ontstaan.

Dat nog altijd nieuwe situaties ontstaan, komt doordat milieu-effecten niet hoog op de agenda staan bij de gemeenten die verantwoordelijk zijn voor de planning van nieuwe wijken. Argumenten van beschikbaarheid en ontwikkelingskosten zijn bepalend voor de nieuwe locaties. Pas bij de invulling van de locatie op bestemmingsplanniveau komen de milieu-eisen om de hoek kijken. Dan wordt nauwkeurig uitgerekend hoeveel afstand gehouden moet worden of hoe hoog de geluidswal moet zijn om aan de norm te voldoen. Deze technische rekenslag suggereert geen directe betrokkenheid van de gemeenten. Niet de gezondheidseffecten staan voorop bij de afwegingen, maar het voldoen aan wettelijke normen. Immers, als dat niet het geval is, kunnen allerhande bezwaarprocedures tot vervelende vertragingen leiden.

De vraag is daarmee allereerst wat dit betekent voor milieubeleid. Zeker in gevallen waarin geen ‘veilige’ grens aan te geven, is ieder normstelling volstrekt discutabel. Op decentraal niveau vindt deze discussie echter niet langer plaats. Het gaat niet om wat acceptabel is, maar om wat wettelijk toelaatbaar is. Je kunt je dan afvragen hoe zinvol het is om normen op te voeren, als deze niet zorgen voor gezonde situaties.

Deze constatering hebben tevens belangrijke consequenties voor toekomstige wegwitbreidingen. Nog altijd worden overal in Nederland nieuwe bestemmingen direct naast de snelweg geplaatst. Met toenemende milieunormen zal dat eventuele wegverbredingen steeds moeilijker maken.

Over recente ontwikkelingen in het beleidsveld

De ontwikkelingen in het beleidsveld zijn in de afgelopen maanden niet onopgemerkt gebleven. Met enige regelmaat werd er in de landelijke media bericht over spoedwetten voor wegverbreding, plannen voor spitsstroken of bestemmingsplannen die gesneuveld zijn bij de Raad van State. Ook de plannen voor de herziening van het Besluit Luchtkwaliteit zijn door toedoen van de bestuursrechter vertraagd. Inmiddels heeft de Raad van State zich positief

uitgelaten over het nieuwe Besluit Luchtkwaliteit. Toch is de hemel nog niet geklaard. Nu is het de saldobenadering in het besluit die onder vuur ligt. Met de saldobenadering mag de luchtkwaliteit op een bepaalde plaats lager zijn, op voorwaarde dat de kwaliteit ergens anders hoger is of wordt. Tegenstanders van de saldobenadering hebben de aloude discussie opgerakeld of de gezondheid van de mens als afweegbaar mag worden beschouwd. Op welke wijze er ook tegenaan gekeken wordt, de saldobenadering biedt lokale overheden – in lijn met de decentralisatiegedachte – wel de zo noodzakelijke beleidsruimte om problemen op een adequate wijze te kunnen oplossen.

Een andere opvallende ontwikkeling is de roep om informatie. Decentralisatie van beleid leidt tot een situatie waarbij er veel op de lokale overheden afkomt. Ondanks de roep om meer vrijheid en beleidsruimte (decentralisatie), lijken lokale overheden er nog niet klaar voor te zijn. De inrichting van het gemeentelijk apparaat is vooral nog sectoraal en als gevolg daarvan is relevante informatie vaak verspreid over meerdere afdelingen. Dit kan tot gevolg hebben dat planningprocessen op een inefficiënte wijze verlopen. Oplossingen hiervoor kunnen in zogenaamde Milieuatlassen gevonden worden (Visser en Zuidema 2005), waarin deze informatie gebundeld wordt gepresenteerd.

7 Tot besluit

De milieu-impact van mobiliteit trekt de laatste tijd plots weer volop aandacht van de media. Het is echter niet zozeer duurzame mobiliteit dat daarbij het hoofdthema vormt; het gaat vooral om lokale milieu-effecten van mobiliteit. Naast gezondheidseffecten door de gebrekkige luchtkwaliteit, behoren ook externe veiligheid en geluidsoverlast tot de lokale milieu-effecten van mobiliteit.

In Nederland hebben we een unieke situatie vanwege de hoge mate van mobiliteit in combinatie met een hoge bevolkingsdichtheid. Het is moeilijk om hier een evenwicht in te vinden. De bevindingen van de studie naar ‘Wonen in de nabijheid van snelwegen’ kunnen bijdragen aan, in de eerste plaats, een beter begrip van de wijze waarop planning- en besluitvormingsprocessen verlopen. Pas als dit inzicht voorhanden is, kan op de juiste wijze worden gehandeld. In de tweede plaats kunnen de bevindingen aanleiding zijn voor een heroriëntatie op het functioneren van lokale overheden in vergelijkbare situaties.

Referenties

- Bouwman, M E. en Visser, J. (2005), “Europa overschat. Over de invloed van Europese regelgeving en richtlijnen op het decentrale beleidsniveau”, in: Schrijnen, P. (red.), *Gebundelde papers van de plandag 2005*, pp. 81-92, Leuven, 2 juni 2005
- Buringh, E. en Opperhuizen, A. (eds). (2002), *On health risks of ambient PM in the Netherlands*, Bilthoven, RIVM
- EU (1996), *Richtlijn 96/62/EG inzake de beoordeling en het beheer van de luchtkwaliteit*, (PbEG L196 21.11.1996), 27 september 1996
- EU (1999), ‘*Richtlijn 1999/30/EG betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht*’, (PbEG L163 29.06.1999), 22 april 1999
- EU (2001), *Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen*, (PbEG L309 27.11.2001, p. 22-30), 23 oktober 2001
- EU (2002), *Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement over de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerp tekst van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai*, (PE-CONS 3611/2002 - C5-0098/2002 - 2000/0194(COD)), 15 mei 2002
- RIVM (Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu) (2005), *Over gezondheid en milieu*, <http://www.rivm.nl/gezondhedenmilieu/themas/Luchtvervuiling/luvoeffectgezondheid/>, geraadpleegd 28-4-2005
- Roo, G. de (2004) *Toekomst van het milieubeleid; Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*, Van Gorcum, Assen
- TK (1996), *Risico-normering vervoer gevaarlijke stoffen*, Dossierrnr 24 611 nr. 2, 's Gravenhage
- TK (2001), *Besluit luchtkwaliteit*, 11 juni 2001
- TK (1979), *Wet geluidhinder*, 16 februari 1979
- Visser, J. en Zuidema, C. (2004), *Kwaliteit maken en bewaken: een onderneming voor ons allemaal; Over planning binnen kaders en kaders binnen planning*, paper gepresenteerd op de Plandag 2004, 3 juni 2004, Maastricht

- Visser, J. en Zuidema, C. (2005), *Naar een atlas voor het lokale milieu; Informatie als structurerend element in planprocessen*, paper gepresenteerd op de Plandag 2005, 2 juni 2005, Leuven
- Visser, J., Bouwman, M.E., Hermans, E. en Roo, G. de (2005), *Wonen naast de snelweg*, conceptrapport, september 2005, Groningen: URSI
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2004) *Nota Ruimte; Ruimte voor ontwikkeling*, VROM, Den Haag.
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005a), *Nationaal luchtkwaliteitsplan 2004*, Den Haag, Ministerie van VROM
- VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) (2005b), *Dossier Geluid. Wetten en regels*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7652>, geraadpleegd 30 augustus 2005, Den Haag, Ministerie van VROM
- WHO (World Health Organization) (2003), *Health aspects of air pollution with particulate matter, ozone and nitrogen dioxide*, Bonn, Germany, WHO