

Institutionele voorwaarden voor stedelijke milieupolitiek

W.G.M. Salet¹

is deeltijdhoogleraar Regionaal Bestuur aan de Faculteit Technische Bestuurskunde van de TU Delft en stafid bij de WRR. Adres: WRR, Plein 1813 nr. 2, 2514 JN Den Haag.

Samenvatting

In dit artikel vindt een verkenning plaats van de institutionele voorwaarden waaronder een stedelijke milieupolitiek mogelijk kan zijn. Geconcludeerd wordt dat een effectief stedelijk milieubeleid kans van slagen heeft wanneer dit is ingebed in de institutionele beleidsstructuur van stedelijke ontwikkelingen. Dan vormt het tevens een binnen het huidige milieubeleid tot nu toe nauwelijks benut potentieel.

1. Inleiding

Het perspectief van de 'ecologische stad' wordt recentelijk gelanceerd als een mogelijke nieuwe invalshoek voor de ontwikkeling van de steden. Het thema wordt geagendeerd op internationale politieke bijeenkomsten (van de wereldbijeenkomst in Rio tot de OECD in Parijs), het krijgt volop aandacht in internationale tijdschriften, er worden – bij voorbeeld in Duitsland – ecologische modelsteden ontwikkeld en in verschillende landen (zoals nu ook in Nederland) zijn 'Platforms voor de Ecologische Stad' opgericht. Voor een deel hangt deze internationale belangstelling samen met de explosieve golf van urbanisatie die zich in de Derde Wereld gedurende de laatste tien jaar met ongekende kracht heeft voltrokken. Maar ook in westerse landen groeit het thema van de 'ecologische stad' uit tot een nieuwe issue. Hier is vermoedelijk veeleer sprake van een inhaaleffect. Tot dusverre is het stedelijk schaalniveau immers schromelijk verwaarloosd in de milieupolitiek. In veel milieubeleidsstelsels vormt het lokaal en regionaal niveau een soort staartcategorie, goed voor de uitvoering van centrale richtlijnen, maar een paar maatjes te klein voor het echte werk.

In deze bijdrage wordt in strategische zin verkend onder welke institutionele voorwaarden een serieuze kans bestaat voor een meer geprononceerde stedelijke milieupolitiek. Hiertoe wordt eerst nagegaan welk mogelijk aanvullend potentieel de stedelijke invalshoek kan bieden ten opzichte van de algemene milieupolitiek. Dan volgt een typering van de institutionele ontwikkeling die de stedelijke gebieden meer in algemene zin op de andere beleidsgebieden doormaken. Deze typering is nodig omdat de milieupolitieke invalshoek uiteindelijk in dit krachtenveld gepositioneerd dient te worden. Vervolgens worden achtereenvolgens behandeld het *concurrentiemotief* en de noodzaak van *beleidsdifferentiatie* als twee wezenlijke institutionele voorwaarden voor een kansrijke introductie van stedelijke milieupolitiek. Beide voorwaarden hebben repercussies voor de wijze waarop de centrale milieuregelgeving thans is ingericht.

2. Het potentieel van stedelijke milieupolitiek

Milieu-effecten storen zich niet aan politieke grenzen, zij overstijgen de schaal en het beheersingsvermogen van de regionale en zelfs van de nationale politieke stelsels. Dit is een van de redenen waarom het milieubeleid in veel landen min of meer vanzelfsprekend een zwaartepunt heeft gezocht en gevonden op nationaal niveau en dat van daaruit inmiddels ook een aanzienlijke reeks van internationale afspraken is gemaakt. Onderzoek en beleid inzake het milieu zijn inmiddels met het hoge schaalniveau vertrouwd geraakt. Ondanks deze grootschalige beleidsindustrie zijn de grote ecologische risico's nog allerminst in een stadium van beheersbaarheid gebracht; vooralsnog weten deze te ontkomen aan de

greep van de grootste gemene delers op macroniveau.

De Duitse socioloog Ulrich Beck heeft de onbeheersbaarheid van het ecologische vraagstuk als centraal uitgangspunt genomen voor zijn beschouwingen over 'die Risikogesellschaft'.² Kenmerkend voor het risicogehalte van de moderne maatschappij is volgens Beck de aanhoudende technische groei van het vermogen tot zelfvernietiging, terwijl de sociale en politieke mogelijkheden om de risico's te beheersen in verhouding tot deze groei steeds verder achterop zijn geraakt.

Volgens Beck wordt de onbeheersbaarheid sterk beïnvloed door de combinatie van de volgende kenmerken:

- a. De grote milieugevaren en andere levensbedreigende risico's (zoals de aantasting van de ozonlaag, de zure regen, of calamiteiten in kerncentrales) treden zeer verspreid op, ze zijn nauwelijks gebonden aan grenzen van ruimte en tijd.
- b. De oorzaken zijn volgens de geldende normen vaak niet goed toerekenbaar aan de veroorzakers; de verantwoordelijkheid voor de milieulasten wordt vaak afgewenteld. Economen en sociologen spreken over de gebrekkige internalisering van milieu-effecten, juristen over het verschuiven van aansprakelijkheden of van het individualiseren ervan in kleine partjes.
- c. Bij de grote milieurisico's is een deel van de mogelijke bedreiging onherroepelijk. Als de schade eenmaal is aangebracht, kan deze vaak niet meer, of niet goed hersteld of gecompenseerd worden. De gebruikelijke beheersing door 'trial and error' is in deze gevallen niet toereikend, de veiligheid moet op voorhand zeker gesteld worden.

Het zijn zulke complicaties die de beheersing van de grote ecologische vraagstukken in sterke mate bemoeilijken.

Beck roept het ecologische vraagstuk onomwonden uit tot een crisis van de westerse instituties überhaupt. Nationale staat en democratie, politieke partijen en georganiseerde verbanden zouden niet in staat zijn om deze 'Selbstvernichtungsfortschritt' te beteugelen. Gevoel voor drama kan men deze socioloog niet ontzeggen, maar Beck raakt wel een

kernpunt als hij erop wijst dat de ecologische risico's volstrekt onvoldoende zijn geïnternaliseerd in het geheel van maatschappelijke instituties. Men hoeft hierom nog niet deze instituties als zodanig te problematiseren, zoals Beck lijkt te doen, maar de afweging van milieuvraagstukken zal hierin een veel grotere plaats moeten krijgen.

De beheersing wordt mede bemoeilijkt doordat het ontstaan van milieuproblemen vaak niet tot één bron teruggevoerd kan worden, er is doorgaans een cumulatie van oorzaken. En aan de andere kant verspreiden de negatieve effecten zich over een ruim gebied waar deze zich met andere gevolgen vermengen. Het – politiek en sociaal toch al gevoelige – toerekenen van lasten aan bepaalde oorzaken en veroorzakers is dan al gauw arbitrair. De bedreigingen van het milieu kunnen hierdoor in een normatief en machtspolitiek vacuüm uitgroeien tot problemen van grote intensiteit. Dit vacuüm vormt in mijn ogen een van de grootste belemmeringen om meer grip te krijgen op deze materie.

De neiging om allerlei negatieve effecten buiten het gezichtsveld te houden, is op macroniveau goed zichtbaar, maar zij begint – in essentie – op microniveau. Als mensen en organisaties niet aangesproken worden op de gevolgen die zij voor anderen aarichten, ontbreekt het basismechanisme om op welk schaalniveau dan ook tot beheersing van de ecologische problemen te komen. Een belangrijke sleutel voor het verkrijgen van een effectievere beheersing ligt dan ook in de versterking van deze terugwentelingsmechanismen.

Doordat deze terugwenteling – de toerekenbaarheid van bepaalde negatieve gevolgen aan oorzaken c.q. aan de veroorzakers – vaak zo'n arbitraire aanleging is, zijn bijzondere omstandigheden in sterke mate bepalend voor de kans op succes. De beoogde terugwenteling komt niet vanzelf tot stand, ze moet geactiveerd worden en soms ook een beetje aangedikt, kunstmatig of symbolisch, door suggestie, verbeelding of overdrijving. De regelkring is niet gesloten, in de sociale werkelijkheid is het juist de kunst om deze een beetje meer sluitend te maken.

Dit is precies wat het perspectief van stedelijke milieupolitiek zo aantrekkelijk maakt. De bijzondere omstandigheden van het stedelijk gebied creëren voor een aantal milieuproblemen mogelijkheden

voor terugwenteling, voor het doorbreken van de anonimiteit, die men elders niet in dezelfde constellatie aantreft. Afgezien van de politieke en culturele omstandigheden (waarover men verschillend kan oordelen) gaat het om drie objectieve kenmerken:

- Ten eerste zijn de lasten voor het milieu vermoedelijk nergens zo intensief en geconcentreerd als in de stedelijke gebieden, vanwege de aanwezigheid van veel gespecialiseerde activiteiten en de opeenstapeling van de hieruit voortvloeiende milieugevolgen;
- Ten tweede bestaat vanwege deze ruimtelijke concentratie meer dan elders een directe relatie tussen degenen die het milieu belasten en degenen die deze lasten ondervinden. De directe confrontatie met de negatieve gevolgen van het handelen maakt in de geconcentreerde stedelijke gebieden in beginsel méér en intensievere vormen van sociale en politieke beheersing mogelijk dan elders. Dit is bij voorbeeld het geval met betrekking tot de beheersing van het autoverkeer. De oorzaken lijken duidelijker aanwijsbaar te zijn en de veroorzakers en de benadeelden kunnen elkaar niet ontlopen;
- Ten derde schept de concentratie van de benadeelden gunstige voorwaarden voor de organisatie van tegenacties.³

Het is daarom niet zo verwonderlijk dat het model van de 'ekologische Modellstadt' in sommige landen tot een soort van voorhoede-perspectief wordt uitgewerkt voor het milieubeleid. Ook bij internationale organisaties, zoals de OECD, zijn onderzoeksprogramma's gestart om de mogelijke betekenis van de 'ecologische stad' te verdiepen. Het gaat overigens om betrekkelijk recente initiatieven; ingeburgerd is het perspectief van de ecologische stad ook in andere landen nog niet echt. De jonge traditie van de milieubeleidsstelsels wordt nog overal getekend door haar centralistische oriëntatie.

3. De afhankelijke positie van de steden

Het potentieel van een stedelijke milieupolitiek lijkt veelbelovend. De vraag is onder welke institutionele voorwaarden een dergelijk perspectief duurzame kansen heeft. Hiertoe zullen we eerst moeten bezien onder welke verhoudingen meer in het algemeen de

stedelijke ontwikkelingen momenteel plaatsvinden. Kenmerkend voor milieupolitiek is immers dat het in tal van andere activiteiten (zoals verkeer en vervoer en economische ontwikkeling) tot gelding moet komen. Cynisch genoeg moet men in het ge-centraliseerde Nederlandse bestel dan al gauw vaststellen dat wat betreft de rol van de overheid de strategische aangrijpingspunten vaak niet op stedelijk niveau gevonden kunnen worden.

Zeker bestaat op decentraal niveau de nodige beleidsruimte voor de inrichting van de dagelijkse leefomgeving. Voor het milieubeleid liggen hier tal van concrete aanknopingspunten: de spectaculaire mogelijkheden voor energiebesparing in woningen, de zorgvuldige inrichting van wijken en parken, het realiseren van wandel- en fietspadensystemen, etc. Het Platform Stadsecologie heeft een groot aantal van deze mogelijkheden verkend en uitgediept.⁴ Maar voor een groot deel van de structuurbepalende zaken zijn de steden nog in sterke mate afhankelijk van het rijk (van de financiële verhouding tot het wijde gebied van sociale en economische zaken, van de fysieke voorzieningen – zoals de infrastructuur – tot het complete terrein van de maatschappelijke voorzieningen). De steden beschikken wel over een spraakmakende politieke cultuur, maar het beleid in hun domein wordt nog altijd – veel meer dan in vergelijkbare andere landen – voorgestructureerd vanuit nationale bolwerken.⁵ Deze afhankelijkheid vloeit ten dele voort uit de toename van maatschappelijke interdependenties, maar de eenzijdige uitwerking hiervan in centrale beleidssystemen bemoeilijkt de onderlinge afstemming van beleidskeuzen die beter op decentraal niveau kunnen plaatsvinden.

Voor de komende periode lijkt mij – zonder aan extreme vormen van lokale autonomie te denken – de verwachting zeer plausibel dat publieke en particuliere partijen op decentraal niveau meer eigen verantwoordelijkheden zullen dragen. Het rijk is bezig taken af te stoten, hoewel het voor fundamentele decentralisatie vooralsnog terugdeinst; minstens zo belangrijk is dat van onderaf op lokaal en regionaal niveau geleidelijk nieuwe verhoudingen ontstaan tussen overheden en maatschappelijke en commerciële instanties. Dit wordt bij de stedelijke uitbreidingsprocessen geleidelijk steeds meer zichtbaar.⁶

Voor de institutionele inbedding van stedelijke milieupolitiek zijn deze trends van strategische betekenis. Als op grootstedelijk niveau meer uitwisselingen zullen plaatsvinden tussen de verschillende structurerende beleidsinitiatieven, zal ook het milieubeleid hierin een eigen rol kunnen nemen.

Voor de centrale steden zal de ontwikkeling naar een grotere zelfstandigheid in eerste instantie bovenal een pijnlijk proces zijn. De sociale en economische ontwikkeling is er gedurende de laatste vijftien jaar dermate eenzijdig geweest, dat de overgang naar grotere zelfstandigheid zich eerst door het oude zuurdesem zal moeten banen. De steden hopen voor de verzachting van hun overgangsproces op extra steun van het rijk en op verevening van hun lasten met meer welvarende buurgemeenten, maar – met of zonder mitigering van de oneffenheden – zullen ze in de eerste plaats toch *zelf* een meer solide positie moeten zien te veroveren. De grote steden kunnen in dit opzicht een voorbeeld nemen aan een aantal middelgrote steden, die – soms zelfs vanuit een slechtere uitgangspositie zoals Enschede en Tilburg – hun recuperatie veel actiever hebben aangevat.

4. Concurrentie als voorwaarde stedelijke milieupolitiek

Wat betekent de herpositionering van de stedelijke gebieden (en vooral de positie van de centrumsteden hierbinnen) voor de mogelijkheden van stedelijke milieupolitiek? Als inderdaad stedelijke gebieden meer op eigen potenties worden aangesproken, heeft dit ook voor het milieubeleid vergaande consequenties. Dan zullen op dit schaalniveau reële beleidsdilemma's ontstaan tussen milieu en ruimtelijk/economische ontwikkeling, tussen milieu en vraagstukken van verkeer en vervoer (zoals mobiliteit en beheersbaarheid) en tussen milieu en de stedelijke inrichtingsvraagstukken. Het zijn beleidsdilemma's die nu nog grotendeels centraal worden voorgestructureerd, maar dringend vragen om oplossingen op stedelijk niveau en hier zullen nopen tot onderlinge uitwisseling en aanpassing van beleidsaspiraties.

De grootste bedreiging voor milieupolitiek is ook op dit schaalniveau dat het richtinggevende motief als een *eiland* gaat functioneren, met een grote stapel heilige koeien van onaantastbaarheid, maar

los van de wereld die het wenst te beïnvloeden. Een verantwoordelijke stad heeft niet alleen zorg over de negatieve milieu-effecten, maar in eerste instantie ook voor het niveau van de activiteiten waaruit die negatieve gevolgen voortkomen. Mobiliteit, bereikbaarheid, het economisch vestigings- en ontwikkelingsklimaat, functionele inrichtingsvereisten, het zijn evenzovele standaarden voor de vitaliteit van de stad. En het zijn ook standaarden waarmee de stad in open concurrentie verkeert met een steeds wijdere omgeving.

De zorg voor de stedelijke *concurrentiepositie* dient als een belangrijke institutionele voorwaarde te gelden voor stedelijke milieupolitiek. Het concurrentiemotief betekent natuurlijk niet dat het voor de stadspolitiek een doel op zich zou zijn om andere plaatselijke gemeenschappen de loef af te steken. Het betekent dat stedelijke gebieden ten opzichte van andere locaties voldoende aantrekkingskracht moeten behouden of opnieuw moeten verwerven om gewenste activiteiten, die in een open markt plaatsvinden, aan de stedelijke omgeving te binden. De selectieve exodus van bedrijven en huishoudens uit de steden heeft laten zien dat de grote steden hun concurrentiepositie onvoldoende hebben waargemaakt.

De concurrentievoorwaarden bieden steden niet dezelfde mogelijkheden als de gemeenten in hun (wijde) omgeving. Zo zullen de steden met hoogstaande ruimte-intensieve kwaliteiten moeten goedmaken wat ze te kort komen aan mogelijkheden voor extensief ruimtegebruik. Met individuele gebruiksruimten, zoals tuinen of parkeerplaatsen, kan de stad de preferenties van ruimtegebruikers niet in dezelfde mate honoreren, maar in het buitengebied kunnen de stedelijke kwaliteiten niet geëvenaard worden. Voor het milieubeleid ligt hier een belangrijke opdracht, omdat het de aantrekkelijkheid van het stedelijk verblijfsmilieu aanzienlijk kan verhogen.

Hier dient zich in aanvulling op de traditionele sporen van het omgevingsbeleid (architectuur, stedebouw en volkshuisvesting met hun zichtbare en toetsbare kwaliteiten) een nieuw exploitatiegebied aan voor een verbeeldingsrijke stedelijke milieupolitiek. De milieupolitiek heeft dringend behoefte aan zulke imaginaire perspectieven, omdat deze beleidssector zich tot dusverre voornamelijk in restrictie

tieve zin heeft gemanifesteerd met het defensieve oogmerk om het milieu te *beschermen*. Milieubeleid is niet of nauwelijks *ontwikkelingsbeleid*, het is meer opgebouwd rond beperkende instrumenten om bedreigende ontwikkelingen af te remmen. Het ondervindt op uitvoeringsniveau dezelfde spanning tussen collectieve en individuele rationaliteit als de fiscus, die uit hoofde van algemeen belang steeds wat van het individu komt afpakken. De kruisbevruchting met het stedelijk omgevingsbeleid biedt wellicht nieuwe mogelijkheden om via positieve voorbeeldwerking van ecologische ontwikkelingen ook het milieubeleid zelf meer tot de verbeelding te laten spreken.

Anderzijds valt niet te ontkennen dat milieudoelstellingen nog vaak botsen met het streven om het activiteitsniveau van de steden op te waarden. Dit blijkt bij vraagstukken omtrent mobiliteit en bereikbaarheid, het blijkt ook bij de ontwikkeling van binnensteden of bij bepaalde bedrijfsvestigingen. Maar ook in die gevallen – juist als de beleidsaspiraties botsen – zal de betekenis moeten blijken van de verbinding van het milieubeleid met het concurrentiemotief. Bij een dergelijke botsing van belangen kan het milieubeleid niet op veilige afstand blijven met de zekerheid van zijn milieubeschermingsdoelstellingen en beroepsprocedures. Dan wordt vroeg of laat die normatieve stelligheid opzij gedrukt of ontdoken, zodra zij stuit op belangen die zwaarder wegen; dit probleem doet zich bij grote economische projecten veelvuldig voor, zoals bij de uitbreiding van Schiphol waar de milieubelangen zich mijns inziens te eenzijdig in hun stellingen hebben verschanst. Omgekeerd dreigen in die gevallen waarin wel met succes de kaart van de procedurele bescherming wordt uitgespeeld, de desbetreffende economische of andere ontwikkelingen te worden verstikt. Dit risico doet zich vaak voor bij de ontwikkeling van binnensteden, bij de uitplaatsing van bedrijven e.d., waar de gedetailleerde richtlijnen inzake geluidhinder en bodembescherming al gauw tot oneigenlijke vertragingen of blokkades kunnen leiden.

In plaats van een dergelijk energieverlies dient mijns inziens juist een directe confrontatie te worden bevorderd tussen de eerstbetrokken belangen en kan mogelijk een bepaalde modus gevonden worden, een creatieve oplossing, die recht doet aan de

uiteenlopende belangen. Zo kan toch niet serieus de inrichting van een autoluwe binnenstad als een volontair politiek besluit of zelfs als resultaat van referendum worden doorgezet. De tegengestelde belangen zullen toch gewogen, mogelijk zelfs verzoend moeten worden. Duurzame oplossingen voor stad, economie en milieu vergen een zekere subtiliteit en uitbalanceren van belangen. In het recente 'gebiedsgerichte milieubeleid' (het zogenaamde ROM-beleid) wordt geëxperimenteerd met vormen van besluitvorming waarin botsende belangen rechtstreeks met elkaar in verband worden gebracht. Hoewel ook aan deze besluitvorming nog enige haken en ogen zitten (met name de neiging tot horizontaal bestuur via contracten en convenanten lijkt mij problematisch en ook niet nodig als de decentrale overheden zelf de eigen beleidskeuzen kunnen differentiëren), laten de eerste evaluaties van de bevindingen in dergelijke projecten toch zien dat het bij zulke tegenstellingen soms mogelijk is om gemeenschappelijke raamwerken te ontwikkelen, om 'trades off' tussen verschillende beleidsspooren te bevorderen en om nieuwe oplossingen in besluitvorming te brengen.⁷ Kortom, ook bij botsende belangen zal de stedelijke milieupolitiek dergelijke mogelijkheden verder moeten exploreren, dus meer als ontwikkelingsbeleid in plaats van louter beperkende conditionering, en meer directe uitwisseling en confrontatie met de initiatiefnemende partijen in plaats van stellige afzijdigheid.

Een balanceren van verschillende belangen van stedelijke ontwikkeling kan alleen succesvol zijn, als de bijzondere omstandigheden van de stedelijke concurrentiepositie in aanmerking worden genomen. In het op de steden gerichte ecologische beleid van het rijk wordt hieraan soms voorbijgegaan. Ik verbaas me wel eens over het gemak waarmee in diverse rijksnota's openbaar-vervoerlocaties tot nieuwe centra van economische ontwikkeling worden gebombardeerd, hoe sympathiek het doel ook is. Ook worden geregeld voorstellen gedaan om bij voorkeur aan de toegangspoorten van de steden een spervuur van prijsmaatregelen los te laten (van road-pricing en spitsvignetten tot tolheffingen). Het zijn nog maar voornemens, maar wel voornemens die allemaal gemeen hebben dat zij de grote aantrekkingskracht van de steden reeds op voorhand lijken te veronderstellen. Overigens worden buiten de

stedelijke gebieden zulke specifieke beperkingen niet opgelegd aan het autoverkeer. Mij dunkt dat de nationale regelgever zich beter op algemeen geldende gedragsnormen kan concentreren en dat specifieke locatiegebonden gedragslijnen onder de plaatselijke omstandigheden gewogen en genomen moeten kunnen worden. Het rijk kan zich vanuit de eigen beleidspositie wel in zulk specifiek beleid begeven, maar dan wel graag op de achterhand.

Mijn bezwaren gelden in de bovengenoemde voorbeelden niet de inzet om het autoverkeer te willen beteugelen. Dat is nodig, graag zelfs nog indringender, via algemeen geldende maatregelen. Daarnaast lijken mij ook aanvullende specifieke maatregelen nodig met een ruimtelijk discriminerend karakter, maar die zullen dan niet eenzijdig door het rijk opgelegd moeten worden, maar zullen – en dit is de kern – op grond van lokale initiatieven en met het oog op de stedelijke concurrentiepositie ontwikkeld en uitgebalanceerd moeten worden. Het ene stedelijk gebied verkeert in een betere positie dan het andere om bepaalde aanvullende specifieke maatregelen te nemen, de inhoud van het aanvullend beleid verschilt van plaats tot plaats en ook in de loop van de tijd zullen hierin de nodige veranderingen optreden.

5. De noodzaak van beleidsdifferentiatie

Hiermee komt de tweede institutionele voorwaarde in beeld voor de ontwikkeling van een stedelijke milieupolitiek: juist op dit schaalniveau zal een veel grotere *differentiatie* van het milieubeleid mogelijk gemaakt moeten worden. Deze voorwaarde bevestigt een ontwikkeling die zich in de praktijk al volop aftekent, maar als een geheel van 'afwijkingen' is geconstrueerd in de structuur van de bestaande regelgeving.

Het milieubeleid krijgt nu nog in hoofdzaak gestalte via verbodsbepalingen en via vergunningen, die weliswaar decentraal en hier ook met een zekere eigen beleidsautonomie worden verstrekt, maar tegelijkertijd zo intensief met gedetailleerde aanwijzingen van het centraal bestuur zijn omgeven, dat navolging hiervan alleen al veel problemen oplevert. Dit milieubeleid is vooralsnog in hoofdzaak beperkend beleid. De ambities inzake milieubescherming hebben in ons land op nationaal niveau

een hoge vlucht genomen. De decentrale doelgroepen en het lager bestuur voeren het beleid uit en worden (vaak wat tegenstribbelend en daarvoor pleiten soms goede redenen) met tal van richtlijnen 'in uitvoering genomen'.

Mogelijk zal het restrictieve karakter van de milieuregelgeving in de toekomst wat minder dominant zijn, bij voorbeeld als het lukt om via algemene regelgeving in sterkere mate de marktmechanismen te activeren. Hoe dan ook zullen algemeen geldende centrale normen inzake de minimaal benodigde limieten (de grenswaarden) echter steeds nodig blijven en met vaste hand tot gelding gebracht moeten worden. Daarnaast zijn echter veel veranderingen mogelijk en wenselijk met betrekking tot de grote hoeveelheid aanwijzingen en procedurele stappen die de uitvoerende organen bij hun beleid in acht dienen te nemen. Hier gaan hoge transactiekosten zitten in overheidsinterne communicatie en bestaat een voedingsbodem voor aanhoudende stoornissen tussen centrale en decentrale beleidvoerders. Kennelijk vertrouwt men onvoldoende op de normatieve oriëntatie van lagere overheden om op die gebieden eigen beleid te zetten.

In beide opzichten hapert de milieuregelgeving in Nederland. Curieus genoeg heeft de wetgever op het niveau van de algemene normstelling een grote terughoudendheid betracht. In een recente oratie over de ontwikkeling van het milieurecht kwam Lambers tot de onthutsende bevinding dat op het hele gebied van de milieuregelgeving slechts vier plekken bestaan waar de wetgever zelf materiële normen heeft gesteld. Daarentegen bestaat een overmaat van gedelegeerde regels die door het centraal bestuur uit eigen hand en in hoge mate van detail aan de decentrale handhavers en uitvoerders worden voorgehouden.⁸ Zo is het zowel met de normatieve kracht en de rechtszekerheid van de regelgeving als met de uitvoering ervan niet optimaal gesteld. Terwijl de principale regelgeving hiaten vertoont, kenmerkt zij zich op gedelegeerd niveau door het probleem van over-inclusiviteit.⁹ Bij toepassing in concrete situaties worden zulke aanwijzingen, richtlijnen en voorschriften als onredelijk of hinderlijk beoordeeld en zoekt men mogelijkheden om aan de druk ervan te ontsnappen.

Betekent dit nu dat de gedelegeerde centrale regelgeving zo fixerend is dat er bij de uitvoering op

decentraal niveau niet van afgeweken kan worden? Deze vraag kan concreet gemaakt worden door enige voorbeelden uit de dagelijkse praktijk. Mag Rotterdam in bepaalde industriezones het niveau van bodemsanering beperken tot monofunctioneel hergebruik (voor bedrijfsdoeleinden) of moet de complete bodemsanering op multifunctioneel kwaliteitsniveau worden uitgevoerd? Mogen in een stadsvernieuwinggebied woningen op dezelfde plaats teruggebouwd worden als ze niet voldoen aan de streefwaarden inzake geluidshinder? Moet aan de integrale zonering van industrieterreinen strikt de hand worden gehouden volgens de centrale aanwijzingen, of mogen de plaatselijke bijzonderheden ingecalculeerd worden? Worden de buurtbewoners van de suikerfabriek in Groningen of de vezelfabriek in Arnhem werkelijk tot verhuizing genodigd, als men het nationale stankbeleid tot uitgangspunt neemt?

In de huidige milieuregelgeving pleegt dit soort vragen tot intensieve bestuursinterne communicatie en tot procedurele omwegen te leiden. Niettemin is het antwoord in de meeste gevallen voor de eerstbetrokkenen geruststellend, de desbetreffende regelgeving kent uiteindelijk een tamelijk hoge mate van flexibiliteit. De ironie wil dat de uitvoerende partij (meestal de gemeente) uiteindelijk toch aan het langste eind trekt, mits zij voldoende energie steekt in de bij afwijking voorgeschreven procedures. De uitkomst is dus ook nu reeds veel gedifferentieerder dan men vaak denkt. Maar het is niet een differentiatie die als uitkomst geldt van stedelijke milieupolitiek. Zo blijven de inspanningen nog te veel gericht op bestuursinterne discussies en procedurele ontwikkelingen over de toelaatbare marges van milieubescherming. Terwijl de eigenlijke uitdaging voor de decentrale milieudiensten buiten de overheid ligt in het zoeken naar creatieve oplossingen voor conflicterende belangen binnen de stedelijke gemeenschap, zijn zij tot dusverre aan een eigen actieve externe oriëntatie nog niet toegekomen. Stedelijke milieupolitiek impliceert dat decentrale autoriteiten ten aanzien van zulke tastbare zaken als geluidshinder, bodembescherming en stank veel meer eigen prioriteiten moeten kunnen bepalen naargelang de problemen ter plaatse en naargelang de beleving daarvan.

Differentiatie van beleid – uiteraard met inachtneming van de eerder genoemde algemene normen

voor milieuprotectie die de plaatselijke afwegingen te boven gaan – dient niet een cynisch gevolg, maar hét uitgangspunt te zijn voor stedelijke milieupolitiek. Ogenschijnlijk gaat door het ‘toelaten’ van differentiatie een bepaalde mate van milieuprotectie verloren. Maar dat is grotendeels schijn. Soms zal dit inderdaad voorkomen (zoals overigens ook nu het geval is), soms zal dit slechts voor een bepaalde periode het geval zijn en zijn afspraken mogelijk voor een grotere verbetering op termijn. Andere keren zullen juist door het uitgangspunt van differentiatie nieuwe vergaande oplossingen gevonden worden. Maar in alle gevallen hoeven de decentrale partijen niet bovenmatig te worden aangespoord, omdat de lasten van stank en hinder juist bij hen zijn geconcentreerd.

Het belang van beleidsdifferentiatie op stedelijk niveau neemt toe naarmate de beleidsautonomie op verschillende beleidsgebieden groeit en verbonden raakt met de maatschappelijke ontwikkelingen ter plaatse. Het milieubeleid zal zich stedelijk met andere beleidsvraagstukken gaan verbinden, waardoor zeer veel allocatieve beleidsafwegingen nodig zullen zijn, die bij uitstek plaatselijk gemaakt moeten kunnen worden. Bovendien maakt het uitgangspunt van differentiatie mogelijk dat in de tijd een bepaalde dynamiek van de beleidsontwikkeling ontstaat. Naarmate de positie van de steden verstevigt, zullen de beleidsoverdrachten in de richting van de ecologische stad een zwaarder gewicht kunnen krijgen.

6. Conclusies

Het perspectief van een stedelijke milieupolitiek kan een belangrijke nieuwe dimensie toevoegen aan het geheel van stedelijke ontwikkelingen. Het concept bevat een aanzienlijk potentieel dat binnen het huidige, centraal geïndiceerde stramien van het milieubeleid nog maar nauwelijks is benut.

De kansen voor een effectieve stedelijke milieupolitiek hangen in sterke mate af van de mate waarin het lukt om het milieubeleid als een van de richtinggevende krachten in te bedden in de institutionele beleidsstructuur van stedelijke ontwikkelingen. Voorkomen moet worden dat het milieuperspectief zich als de heilige graal blijft afzonderen van de reële beleidsdilemma's die zich op dit

schaalniveau aftekenen. Ook moet voorkomen worden dat de beleidvoerders ten aanzien van het milieu in de stedelijke gebieden vanwege de overmaat van centrale richtingaanwijzers onvoldoende gepositioneerd zijn om vanuit een eigen beleidsinzet stelling te nemen in de dynamiek van stedelijke ontwikkelingen.

De publieke en particuliere beleidvoerders in de stedelijke gebieden zullen in de komende periode meer op eigen verantwoordelijkheden worden aangesproken om te waken over de concurrentiepositie van activiteiten in hun gebied. De aantrekkelijkheid van het stedelijk verblijfsmilieu kan aanzienlijk verbeterd worden door de introductie van milieubeleid als ontwikkelingsbeleid. Tot dusverre heeft milieubeleid in hoofdzaak een restrictieve strekking, maar in de stedelijke gebieden dienen zich kansen aan om in combinatie met het bestaande omgevingsbeleid de positieve voorbeeldwerking van ecologische projecten verder te ontwikkelen.

Als de verhoging van het activiteitsniveau in de steden botst met doeleinden van milieubeleid, is het van belang dat rechtstreeks contacten worden onderhouden met de initiatiefnemers en dat naargelang de bijzondere omstandigheden richtlijnen kunnen worden bepaald. De plaatselijke beleidvoerders zullen gepositioneerd moeten zijn om hiertoe op grond van eigen afwegingen de benodigde lijn in het beleid te brengen.

Dit uitgangspunt brengt mee dat (overigens naast een versterking van algemene materiële normen van de wetgever) de beleidsdifferentiatie in de milieuregelgeving zal toenemen door toedoen van de autonome normstelling van lagere overheden. Als voorbeelden werden genoemd de beleidsvraagstukken inzake geluidshinder, bodembescherming en stank. De behoefte aan grotere beleidsdifferentiatie is een buitengewoon gevoelige kwestie in een land waarvan de beleidscultuur is doortrokken van het materieel gelijkheidsbeginsel. De stedelijke gebieden botsen voortdurend op de grenzen die hieraan zijn gesteld, waarachtig niet alleen in de sfeer van de milieuregelgeving. Ook al vertoont de werkelijkheid van plaats tot plaats verschillen, het beleid lijkt tot de schijn van gelijkvormige reacties veroordeeld. Via eendeloos gecohanceerd lukt het in de uitvoeringspraktijk vaak alsnog om het beleid uiteindelijk wel in bepaalde mate te differentiëren. Maar het

kost veel negatieve energie en de veeleisende bestuursinterne verwickelingen over de mate van milieuprotectie plagen af te leiden van de directe bemoeiing met plaatselijke initiatieven.

Een structurele inbedding van milieupolitiek in de stedelijke ontwikkeling verlangt daarom een duidelijke structurering van milieuregelgeving die enerzijds algemene centrale regels stelt en handhaaft, en anderzijds de naar tijd en plaats bepaalde, bijzondere invulling van het milieubeleid primair toevertrouwt aan daartoe bevoegde decentrale instanties. Niets weerhoudt de wetgever om dan alsnog aan decentrale instanties de helpende hand te bieden, wanneer bijzondere problemen bestaan of wanneer om andere redenen de milieuprotectie te kort schiet. In plaats van het gedetailleerde voorschrijven kan het rijk in die gevallen vanuit een secundaire verantwoordelijkheid de gelegenheid nemen voor het selecteren van aanmoedigende en stimulerende mogelijkheden.

Noten

1. Dit artikel is een bewerking van een inleiding over dit thema voor een studiedag van de PvdA-kamerfractie, alsmede voor het Nederlands Platform voor Stedelijke Ecologie. Het artikel is in nauwe samenspraak met A.M.J. Kreukels tot stand gekomen. De auteur dankt voorts zijn milieukundige collega's bij de WRR voor vruchtbare kanttekeningen.

2. U. Beck, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1986. En U. Beck, *Politik in der Risikogesellschaft*, (mit Beiträgen von O. Lafontaine, J. Fischer, E. Eppler, u.a.), Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1991.

3. Zie voor een uitvoerige behandeling van dit aspect: J.S. Coleman, 'Risk and Responsibility', in: *The Asymmetric Society*, Syracuse, Syracuse University Press, 1982, pp. 79 t/m 117.

4. Een voortreffelijk overzicht van lokale beleidsinitiatieven ter invulling van de ecologische stadsgedachte biedt het Platform Stadsecologie met tal van voorbeelden inzake woningen en gebouwen, de buitenruimte in buurten, de inrichting van wijken, parken en stadstrand, het groenbeheer, etc. Zie E. Koning en S. Tjallingii, *Ecologie van de stad: Een verkenning*, Uitgave Stichting Platform Stadsecologie, Den Haag 1991, Mauritskade 21.

5. WRR, *Van de stad en de rand*, WRR-rapporten nr. 37, Den Haag, SDU-uitgeverij, 1990.

6. Op dit moment vindt decentralisatie van rijkstaken nog in hoofdzaak plaats onder de centrale regie. In deze bijdrage wordt de optie verkend dat de decentrale instanties het initiatief zullen overnemen. Zie voor verdergaande uiteenzetting:

W.G.M. Salet, 'Een dynamische orde', in: *Socialisme en Democratie*, nr. 6, 1992, pp. 241-247.

7. P. Glasbergen en P.P.J. Driessen, *Innovatie in het gebiedsgericht milieubeleid*, Utrecht, Vakgroep Milieukunde RUU, 1993.

8. C. Lambers, *De ontbrekende schakel in het milieurecht*, Deventer, Kluwer, 1994.

9. Bardach and Kagan introduceerden deze term voor het fenomeen dat specifieke problemen aanleiding geven tot regelgeving die bij toepassing in andere specifieke situaties weer onredelijk is. Zie: E. Bardach and R.E. Kagan, *Going by the book: The problem of regulatory unreasonableness*, Philadelphia, Temple University Press, 1982.