

Milieusensor, juli 2010

DCMR Milieudienst Rijnmond – Alleen systeemverandering doorbreekt de impasse

Alleen systeemverandering doorbreekt de impasse

‘Doorbreek de impasse’ is de titel van het essay waarin Friso de Zeeuw een meer pragmatische benadering voor gebiedsontwikkeling bepleit. Daarvoor is vanwege het huidige omgevingsrecht wel een grondige systeemverandering nodig. Welke mogelijkheden ziet hij?



Friso de Zeeuw is directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds Ontwikkeling en parttime hoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de TU Delft. “De stapeling van eisen uit decennialange milieuwetgeving leidt tot suboptimalisatie met onnodig hoge kosten en vertragingen in de ontwikkeling van gebieden. Doorbreek dat, is mijn devies, zonder een wezenlijk duurzame ontwikkeling te kort te doen.”

Wat zijn de kritische factoren voor succesvol omgevingsbeleid?

“Ten eerste dat vanaf het begin van het proces alle partijen die belang hebben bij een gebied, aan tafel zitten. Daar horen inwoners en bedrijven zeker bij, want ook zij zijn gebieds- en ervaringsdeskundigen. Ten tweede, de integrale benadering van milieu, ruimte en economie. Zowel voor de belangen van burgers, bedrijven en de economische haalbaarheid van het plan; er moet een betaalbare businesscase van te maken zijn. Dat is niet overal in Nederland even makkelijk te realiseren.”

De Crisis- en herstelwet biedt enige ruimte voor die systeemverandering?

“Zeker om te oefenen met een meer integrale aanpak. Herontwikkeling van gebieden kan interessant zijn. Als verplaatsing van bedrijven nodig is, vraagt dat wel enige tijd. En je moet goed naar kosten, opbrengsten en risico's in relatie tot de tijdsplanning kijken. Als je bijvoorbeeld weet dat de komende tien jaar bedrijven uit een gebied zullen vertrekken, kun je nu al plannen voor herontwikkeling met woonfuncties maken. Die bedrijven hoeven voor die overzienbare termijn geen dure milieuvorzieningen meer te treffen, overheden hoeven geen geluidswallen te maken etc. Dat staat op gespannen voet met huidige wetgeving, maar de Crisis- en herstelwet biedt ruimte aan regelingen die dit voor een periode van maximaal tien jaar mogelijk maken. Heeft de afwijking een permanent karakter, dan moet je de Interim-wet Stad en Milieu toepassen, maar die is behoorlijk ingewikkeld.”

Stel dat met regionaal omgevingsbeleid in Rijnmond iets kan wat in Gelderland niet kan?

“Ook nu al zijn er verschillen tussen regio's en tussen gemeenten. Ik pleit voor meer differentiatie en meer ruimte voor het politiek bestuur om afwegingen te maken die rekening houden met de plaatselijke situatie. Door flexibiliteit in normstelling, met gezondheid als harde basisnorm. Maar ook over gezondheid blijken deskundigen van mening te kunnen verschillen.

Een tweede ijkpunt zijn groene gebieden met natuurwaarden, die kun je evenmin alleen lokaal bepalen. Daar is de provincie voor. Verder moeten en kunnen politici in de regio weloverwogen de grenzen bepalen. Iedereen weet dat er nu eenmaal geen risicoloze samenleving bestaat, maar we doen in de regelgeving vaak alsof dat wel het geval is. Dat is het drama van de goede bedoelingen. Regio's in Nederland hebben nu eenmaal een eigen karakteristiek, geschiedenis en identiteit.”

Dus mensen die in Rijnmond willen wonen, kennen de karakteristiek van dat gebied en accepteren die?

“Ja, zo is dat. Volgens de theorie van het milieurecht hadden de woonkernen Pernis en Rozenburg eigenlijk niet meer moeten bestaan. Maar gelukkig was zo’n sanering óf te duur of heeft de maatschappelijke betrokkenheid van bewoners dat voorkomen. Wat mij ook aanspreekt, is de combinatie van wonen en bedrijvigheid. De laatste decennia ging het vooral om een scheiding van die functies. Sinds enige tijd kijken we meer naar waar een menging mogelijk is. Dat komt ook de leefbaarheid en de sociale controle ten goede. Deze filosofie doet weer opgang. ‘Happy street’ heette dit deel van de Nederlandse inzending op de Worldexpo in Shanghai. Daarin staat de functiemenging centraal. Meestal is bij functiemenging niet geur, stof of geluidhinder het probleem, maar verkeers- en parkeeroverlast. Maar het huidige milieurecht maakt zulke nieuwe ontwikkelingen heel lastig.

De verhouding bedrijven en burgers vraagt aandacht. Bedrijven zijn in het verleden kopschuw gemaakt door klachten van bewoners. Dus verdedigen ze de milieuruimte die ze hebben tegen plannen voor woningbouw. Dat begrijp ik ook. Afspraken over bestaande milieudruk moeten overheden met bewoners en latere bewoners juridisch hard kunnen regelen. Dat kan nu niet.”

Maar dan hebben we het toch weer over juridisering, terwijl we daar eigenlijk vanaf willen?

“Ja, dat is een goed punt. Dat zouden we eigenlijk niet moeten willen. In Nederland kunnen we afspraken over maximale milieudruk voor een gebied alleen in de huidige Interimwet stad- en milieubenadering publiekrechtelijk verankeren. Dat is dan helder. Maar er zijn milieutheoretici die dit toch heel snel als morrelen aan de normen zien. Dat bestrijd ik. Inwoners maken bewuste keuzes. In mijn woonomgeving hebben we nogal wat vliegtuiggeluid. Dat vind ik hinderlijk. Maar ’t is wel prettig om in een stadje vlakbij de metropool Amsterdam te kunnen wonen. Dan moet je de kenmerken daarvan ook accepteren. Onze welvaart hebben we mede te danken aan het feit dat Schiphol zo gunstig bij Amsterdam ligt. Verder weg in de provincie kun je rustiger wonen, maar heb je weinig werk of moet je daarvoor verder reizen. De meeste mensen zijn vrij in die keuze.”

Hoe ziet u de rol van het politiek bestuur in regionaal omgevingsbeleid?

“Over alle mogelijke keuzes en de gevolgen zal politieke discussie plaatsvinden. Daar heb je nu juist lokaal en regionaal bestuur voor. Politici kunnen zich in die keuzes onderscheiden. Nu zijn ze de helft van hun tijd kwijt aan het “Raad van State- proof” maken van hun plannen, met punaises poetsen en figuurzagen. Het grootste deel van de keuzes zal goed uitpakken, een klein deel niet. Maar dat is nu vanuit de landelijke en Europese overheid niet anders. Liever deze benadering dan de stagnatie door de stapeling van wet- en regelgeving. Maar stel wel grenzen voor gezondheid en natuur aan plannen voor gebiedsontwikkeling.

We zouden wat meer moeten durven. Sterker nog: als je binnenstedelijk wilt moderniseren, dan moet je wel. Kies voor de pragmatische benadering en gooi niet honderden miljoenen weg als de risico’s marginaal zijn. De regio Rijnmond leent zich bijzonder goed voor regionale gebiedsontwikkeling, ook al zal dat in kleine stapjes gaan. Gemeenten hebben samen met de milieudienst de vereiste deskundigheid in huis om dat proces zorgvuldig vorm te geven. Maak daar gebruik van.”