

Rapport 500132001/2006

**Leefomgevingskwaliteit en leefbaarheid:
naar beleidsevaluatie en onderzoek**

H.W.M. Thorborg, K. Leidelmeijer*, A.G.M. Dassen

* RIGO

contact:

Hedwig Thorborg

Milieu- en Natuurplanbureau

e-mail: Hedwig.Thorborg@MNP.nl

Dit rapport is geschreven in opdracht van Directie MNP, in het kader van project M500044,
Leefbaarheid

MNP, Postbus 303, 3720 AH Bilthoven, telefoon 030 274 2745; fax: 030 274 4479; www.mnp.nl

Abstract

Quality of the local environment and liveability; towards policy evaluation and research

The Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP) outlines here the framework of policy-relevant research on the quality of the local living environment.

Central questions for our team, Quality of the Local Environment (LOK), were: ‘to what degree do environmental (ecological) aspects contribute to urban liveability’ and ‘to what degree does environmental (ecological) policy contribute to improving the quality of the local urban environment’?.

First, a literature review was conducted on the quality of the local environment. This was followed by a brief overview of the relevant policies at EU, national and local level. Then, a conceptual model based on both physical and social aspects, and objective and subjective dimensions, was introduced. Aiming at one ‘ultimate’ definition of liveability is discouraged. Rather, one should be explicit about what is considered when studying liveability (i.e. what is and what is not being included). Five discussions play a role here: the domain or level of specificity, the indicator type (objective / subjective), the context, the scale of the analysis and the assumed correlations between the characteristics.

The report ends with potential research issues deduced from the central questions and oriented towards both evaluation and underpinning of policy.

Keywords:

liveability (quality of the local environment); physical; social; objective; subjective

Inhoud

Samenvatting 4

1. Inleiding 5

2. Leefomgevingskwaliteit: begrippenkader 7

2.1 Kwaliteit 7

2.2 Leefomgeving 9

2.2.1 Het domein van leefomgevingskwaliteit 11

2.2.2 Objectief en subjectief 12

2.2.3 Contextafhankelijkheid 13

2.2.4 Schaalniveau 14

2.2.5 Causaliteit 14

2.3 Naar een conceptueel kader voor beleidsevaluatie en onderzoek 15

3. Wetenschap, onderzoek en literatuur 17

3.1 Objectieve kwaliteit van de leefomgeving 17

3.2 Subjectieve kwaliteit van de leefomgeving 20

3.3 Samenhang tussen objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit 21

3.4 Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid 24

4. Beleid 27

4.1 Internationaal (EU) 27

4.1.1 Zesde Milieu-Actieprogramma 28

4.1.2 Thematische strategie 'Het stedelijk milieu' 29

4.1.3 Indicatoren voor het stedelijk milieu 30

4.1.4 Conclusie 31

4.2 Nationaal (Rijk) 32

4.2.1 Ruimtelijk beleid 32

4.2.2 Milieubeleid 34

4.2.3 Grotestedenbeleid en Stedelijke Vernieuwing 37

4.3 Lokaal (steden, gemeenten en regio's) 38

5. Naar beleidsevaluatie en onderzoek 43

5.1 Leefomgevingskwaliteit – concept voor beleidsevaluatie en onderzoek 43

5.2 Beleidsvragen en –onderzoek voor MNP 44

5.2.1 Centrale beleidsvragen bij integrale leefomgevingskwaliteit 44

5.2.2 Beleidsrelevant onderzoek mbt leefomgevingskwaliteit 46

5.2.3 Evaluatie van beleid voor leefomgevingskwaliteit 47

6. Aanbevelingen 51

Literatuur 53

Samenvatting

Het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving is één van de prioriteiten van het Nederlandse beleid. Het Milieu- en Natuurplanbureau, en daarbinnen het team Leefomgevingskwaliteit (LOK), houdt zich bezig met beleidsrelevant onderzoek dat hierop in brede zin aansluit. Het team LOK richt zich hierbij op de samenhang tussen de fysieke omgeving waarin mensen leven, gezondheidseffecten en blootstellingsrisico's, en het (ervaren) welzijn van de bevolking.

Gebruikmakend van de door Leidelmeijer en Van Kamp (2003) uitgevoerde review beschrijft dit rapport kort een verkenning van wetenschap en literatuur op het gebied van 'leefomgevingskwaliteit' of 'leefbaarheid'. Daarnaast geeft het een overzicht van de hoofdlijnen van vigerend beleid op EU-, nationaal en lokaal niveau dat zich richt op verbetering van de leefomgevingskwaliteit.

Leefbaarheid blijkt binnen verschillende contexten verschillend te worden geïnterpreteerd. Wel bestaat overeenstemming over het belang van fysieke naast sociale aspecten, en van zowel een objectieve als een subjectieve dimensie – deze vormen dan ook de basis van het conceptueel model dat in dit rapport wordt voorgesteld. Streven naar uniformiteit in de operationalisering van leefbaarheid, naar de 'ultieme' definitie, of naar een definitieve lijst van kenmerken wordt echter afgeraden. Beter is het om keuzes te maken in de breedte en diepte van wat onder leefbaarheid wordt verstaan (ofwel, wat wel en wat niet wordt meegenomen) en daarover expliciet te zijn. Daarbij speelt een vijftal discussies: de afbakening van het domein van leefbaarheid, het type indicatoren (objectief en subjectief), de contextafhankelijkheid, het schaalniveau en de veronderstelde samenhang tussen de verschillende kenmerken.

Het werkterrein van leefomgevingskwaliteit wordt voor een belangrijk deel inhoudelijk afgedekt door de vraag 'In welke mate dragen milieuaspecten bij aan de (stedelijke) leefbaarheid?'. Vanuit een meer beleidsmatige invalshoek kan deze vraag worden geformuleerd als 'In hoeverre kan milieugericht beleid de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving verhogen?'. Uit deze centrale vragen kunnen diverse deelvragen worden afgeleid. Het rapport mondt dan ook uit in een overzicht van mogelijke onderzoeksvragen, aansluitend bij de missie en rol van het MNP als planbureau. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen beleidsevaluerend en beleidsondersteunend onderzoek.

1. Inleiding

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), en daarbinnen het team Leefomgevingskwaliteit (LOK), houdt zich onder andere bezig met beleidsgericht onderzoek naar de kwaliteit van de leefomgeving. Meer specifiek richt LOK zich op analyse en (integrale) beleidsbeoordeling van de fysieke omgeving en de relatie daarvan met gezondheids- en (externe) veiligheidsrisico's, welzijn en leefbaarheid. LOK richt zich daarbij vooral op stedelijke gebieden en de bebouwde leefomgeving.

Doel van deze studie

Dit document heeft als doel te komen tot een centrale onderzoeksvraag en ondersteunende deelvragen die het werkgebied van MNP/LOK binnen leefomgevingskwaliteit verder concretiseren en die gebaseerd zijn op kennis- en analysebehoefte bij beleidsprocessen. Het uitgangspunt of centrale thema hierbij is het streven van het MNP om een zinvolle bijdrage te kunnen leveren aan de beleidsmatige afwegingen op het gebied van verbetering van de kwaliteit van de lokale leefomgeving - waarbij zowel fysieke als sociale aspecten een rol spelen.

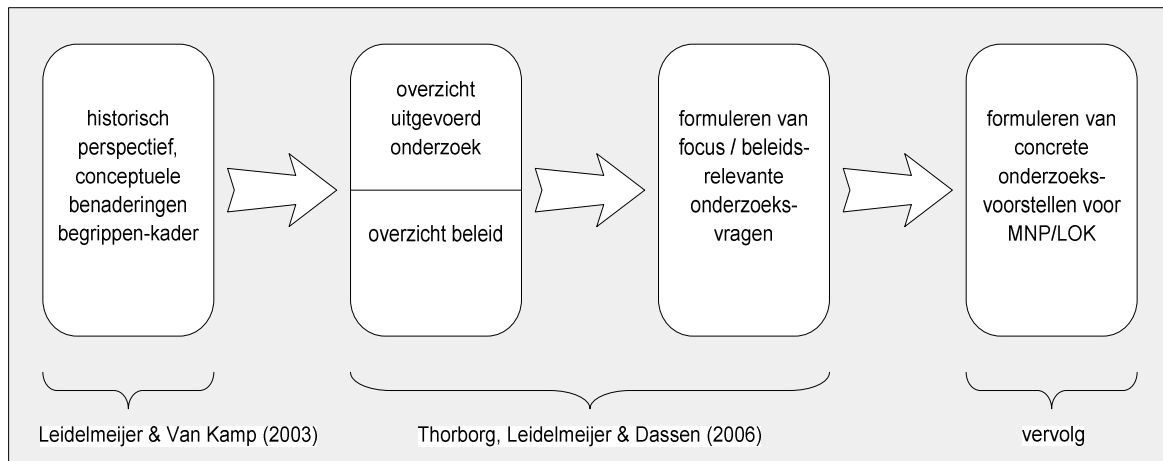
Aanpak

De voornaamste input van deze concretisering wordt gevormd door een literatuurstudie waarbij zowel bronnen uit het beleidsveld als uit de onderzoekswereld zijn betrokken (Leidelmeijer en Van Kamp, 2003). Aanvullend heeft een brainstorm plaatsgevonden over de onderzoeksvragen voor het MNP en de vertaling daarvan in concrete onderzoeksvorstellen. Binnen het RIVM en het MNP is onderzoek naar leefomgevingskwaliteit niet nieuw. Deze opzet voor richting en uitvoering van beleidsevaluatie en onderzoek kan worden gezien als een vervolg op de onderzoeklijn die binnen RIVM/MGO is ontwikkeld door onder andere Van Poll en Van Kamp (2001). Zij initieerden een literatuur review waar in het bijzonder het historisch perspectief en de afbakening van het begrippenkader rond leefomgevingskwaliteit aan de orde kwam (Leidelmeijer en Van Kamp, 2003; Van Kamp et al., 2003). Naar aanleiding van een workshop die in datzelfde kader is georganiseerd, is tevens, in samenwerking met M. Pacione, een special issue uitgebracht van *Landscape and Urban Planning* (Vol 65/1-2, 2003).

Met het voorliggende rapport wordt daarop voortgebouwd en wordt vanuit dit begrippenkader een nadere uitwerking gegeven aan concrete onderzoeksvorstellen voor het MNP op dit terrein. Onderstaand schema illustreert deze onderzoeklijn.

Leeswijzer

Het schema waarin de onderzoekslijn is weergegeven, kan worden gezien als structuur van de voorliggende studie. Naar aanleiding van de literatuur schetst hoofdstuk 2 kort het begrippenkader met betrekking tot leefomgevingskwaliteit. Tevens wordt een conceptueel model gepresenteerd waaruit de voor MNP/LOK relevante aandachtsgebieden kunnen worden afgeleid.



Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op de huidige stand van uitgevoerd onderzoek op deze terreinen. Ook wordt in dit hoofdstuk de relatie tussen leefomgeving en duurzaamheid besproken. Aansluitend wordt in hoofdstuk 4 geschetst op welke wijze leefomgevingskwaliteit in het beleid aan de orde komt, zowel op Europees als op Rijks- en lokaal niveau. Hoofdstuk 5 haalt de belangrijkste beleidsvragen aan op het gebied van leefomgevingskwaliteit en zoomt vervolgens nader in op beleidsevaluerende en meer inhoudelijke onderzoeksvragen die daar (voor het MNP) uit kunnen worden afgeleid. In hoofdstuk 6 worden tenslotte enkele aanbevelingen gedaan om de voorgestelde vragen te verankeren en om de plek van leefbaarheidsonderzoek binnen het MNP aan te geven.

2. Leefomgevingskwaliteit: begrippenkader

Wat is leefomgevingskwaliteit? Wat zijn de criteria voor een goede kwaliteit van de leefomgeving? De meeste mensen beantwoorden dit soort vragen met het noemen van vooral niet-ecologische aspecten, zoals kenmerken van de woning en van de fysieke woonomgeving zoals het aanzien van de buurt, groen in de buurt en afstand tot voorzieningen. Ook sociale aspecten van die woonomgeving, zoals de bevolkingssamenstelling, gevoelens van (on-)veiligheid, criminaliteit en de omgang tussen groepen in de buurt worden belangrijk gevonden. Daarnaast speelt milieukwaliteit, onder andere rust en schone lucht, een rol.

Leefomgevingskwaliteit, of leefbaarheid (in deze rapportage worden beide termen als synoniem gebruikt), is een begrip dat vanuit diverse invalshoeken kan worden beschouwd. In de praktijk gebeurt dat ook. Soms wordt de sociale dimensie centraal gesteld, soms gaat het vooral over fysieke aspecten of over voorzieningen en in toenemende mate gaat het ook over veiligheid en gezondheid. In sommige benaderingen wordt vooral ingegaan op subjectieve kwaliteit (beleving) terwijl in andere, vooral objectieve kenmerken van de omgeving centraal staan. Leefomgevingskwaliteit is dan ook een begrip dat geen strak omliggende definitie kent.

Toch beginnen de contouren van het domein leefomgevingskwaliteit zich wel steeds meer af te tekenen. Het gaat bijvoorbeeld altijd om een samenspel tussen mensen en hun omgeving. Het omvat zowel de materiële en immateriële omstandigheden waarin mensen zich bevinden (objectief) als hoe zij deze ervaren (subjectief). Het vervolg van dit hoofdstuk geeft een nader beeld van deze contouren. Eerst wordt kort ingegaan op de term 'kwaliteit': hoe kan worden gedacht over kwaliteit in relatie tot de leefomgeving en welke consequenties brengt dit met zich mee. Vervolgens wordt de term 'leefomgeving' verder uitgediept, resulterend in een schema waarin het conceptuele kader wordt geschetst.

2.1 Kwaliteit

Naast het begrip 'leefomgevingskwaliteit' vragen ook de samenstellende delen van dat begrip om een nadere beschrijving. Bijvoorbeeld: 'Wat is kwaliteit?' Deze eenvoudige vraag laat zich echter niet zo eenvoudig beantwoorden. Daar wordt hier dan ook geen poging toe gedaan. Wel wordt aangehaakt bij een benadering van het kwaliteitsbegrip die bruikbaar is voor de wijze waarop het MNP met leefomgevingskwaliteit zou kunnen omgaan. Deze benadering wordt geschetst in een programmeringsstudie die door Alterra in het kader van het DLO-onderzoeksprogramma 'Kwaliteit Leefomgeving' is uitgevoerd met als doel het aanreiken van onderzoeksthema's en -richtingen binnen het onderzoeksprogramma Kwaliteit Leefomgeving (Jacobs, 2000). De Alterra-studie is daarmee zeer vergelijkbaar met de voorliggende studie. Het belangrijkste verschil is dat de Alterra-studie in het bijzonder is gericht op het landelijk gebied, terwijl MNP/LOK zich vooral op de stedelijke leefomgeving richt.

Anders dan in veel studies over leefomgevingskwaliteit en verwante begrippen als leefbaarheid, ‘quality of place’ en ‘quality of life’, wordt in de Alterra-studie in het bijzonder aandacht besteed aan de verschillende wijzen waarop invulling kan worden gegeven aan het begrip ‘kwaliteit’. Vanuit een kentheoretische¹ invalshoek worden drie principieel verschillende kennisdomeinen geschetst van waaruit in de maatschappij wordt gedebatteerd over en betekenis wordt gegeven aan het begrip ‘kwaliteit van de leefomgeving’: objectief, intersubjectief en subjectief.

Objectieve kennis (wetenschap) is vooral input voor discussies over inrichting; in debatten over normen en legitimering (politiek) wordt vooral gevraagd naar intersubjectieve kennis; en het debat over de betekenis van de leefomgeving (persoonlijke drijfveren) leunt vooral op subjectieve kennis. In onderstaand overzicht staan de kenmerken van de invulling van ‘kwaliteit’ volgens deze drie kennisdomeinen weergegeven. Het overzicht maakt direct inzichtelijk dat er zeer verschillende interpretaties aan de term kwaliteit kunnen worden gegeven. Bovendien geeft het overzicht goed weer dat elk kennisdomein een andere benadering vergt, een andere onderzoeksmethodiek en andere opgaven en dat binnen elk kennisdomein een ander debat gaande is.

Tabel 1. Kwaliteit in verschillende kennisdomeinen

| kennisdomein | objectief | intersubjectief | subjectief |
|--|-------------------------------------|--|---|
| | wetenschap (waarheid) | politiek (juistheid) | persoonlijke drijfveren (waarachtig) |
| ‘Kwaliteit’ als ... wordt vastgesteld door ... | meetbare grootheid experts | vastgestelde norm (belangen)groepen | mening individueel |
| in termen van ... aard en | technische | sociale | psychische |
| leidt tot handelen in de vorm van ... | een ingreep in fysieke leefomgeving | een ingreep in fysieke en sociale leefomgeving | het faciliteren van individueel handelen |
| ten behoeve van ... | dé mens | een bepaalde groep | het individu |

(bron: Jacobs, 2000; p.24)

De kenniswerelden kunnen (en moeten wellicht) als gescheiden werelden worden beschouwd. Wel is het belangrijk dat deze verschillende werelden uitgebreid kennis van elkaar nemen omdat bijvoorbeeld wederzijds onbegrip, en daarmee mogelijke conflicten, op de loer ligt. In de praktijk lopen ze door elkaar heen – zo wordt ook in de Alterra-studie geconstateerd: *De debatten over omgevingskwaliteit, maar ook de beleidsuitspraken zijn in feite een mengeling van de drie typen uitspraken, zonder dat duidelijk is welke uitspraak uit welk kennisdomein komt. Dit is een belangrijke reden waarom discussies over kwaliteit zo vaag bevonden worden* (Jacobs, 2000; p.20).

¹ *Kentheorie* (of *kennistheorie*) is een tak van de filosofie die er op gericht is om te weten te komen, dus te kennen, wat de criteria zijn die bepalen wat gerechtvaardigde kennis is. Kennistheorie gaat over het gedrag, de oorsprong en reikwijdte van kennis, en staat in wisselwerking met de ontologie (‘zijnsleer’) en de fenomenologie (binnen de wetenschapsfilosofie betreft dit ‘het domein van de beleving’). In meer specifieke zin wordt kennistheorie toegepast op wetenschappen, en wordt daarmee een vrij technisch-filosofische beschouwing van de wetenschappelijke methodes die gebruikt worden. (bron: wikipedia.org)

De verwarring die het gevolg is van de door elkaar heen lopende debatten, blijkt ook in de praktijk. Argumenten uit het ene domein zijn niet geldig in een ander domein, toch kunnen ze beide valide zijn. Het is niet zo dat slechts één van de invalshoeken waar is. De opgave is vooral om met de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het kwaliteitsbegrip recht te doen aan de complexiteit die het met zich meebrengt. Voor het onderzoeksprogramma betekent dat dan ook dat de drie perspectieven objectief, intersubjectief en subjectief in principe aan bod zouden moeten komen, en keuzen expliciet moeten worden gemaakt.

2.2 Leefomgeving

Net zoals het begrip kwaliteit tamelijk lastig te concretiseren is, is dat ook het geval voor de leefomgeving en de kenmerken van die leefomgeving die er – in relatie tot het kwaliteitsbegrip – toe doen. Ook hierbij geldt dat de verschillende perspectieven van waaruit het begrip leefomgeving wordt beschouwd leiden tot andere zwaartepunten en inzichten. De leefomgeving is multidimensionaal, waarbij de invulling ook per (wetenschaps)discipline kan verschillen: criminologen denken bij leefbaarheid primair aan veiligheid, sociologen aan sociale relaties, (steden)bouwkundigen aan de kwaliteit van de fysieke, gebouwde omgeving, milieukundigen aan vervuiling, enzovoort. In een onderzoek naar milieufactoren worden dan ook andere aspecten bestudeerd dan in een studie naar woonwensen. In een studie naar gezondheid zal het zwaartepunt anders liggen dan in een studie naar verhuisgedrag. En in een studie die gericht is op het zichtbaar maken van de verschillen in leefbaarheid tussen steden (quality of place) zullen andere accenten worden gelegd dan wanneer wordt gezocht naar de factoren die kwaliteit van leven (quality of life) bepalen.

Toch kan (en zal in veel gevallen) in al dit soort studies worden gesteld dat het onderwerp de leefomgevingskwaliteit is. In de literatuur bestaat dan ook geen eenduidige interpretatie van begrippen als leefbaarheid, leefomgevingskwaliteit of kwaliteit van leven. In discussies over leefbaarheid, maar ook in de literatuur over dit onderwerp, moet vaak uit de context of uit de wijze waarop het begrip meetbaar is gemaakt blijken welke betekenis aan het begrip wordt gegeven.

Er zijn veel voorbeelden in de literatuur van dergelijke verschillende benaderingen. Deze worden vrij uitvoerig besproken in de studie van Leidelmeijer en Van Kamp (2003). Daarin wordt ook geschetst hoe er in de tijd een verschuiving optreedt van de aspecten die centraal worden gesteld. Op langere termijn kan er een trend worden waargenomen waarbij er – analoog aan de behoeftehiërarchie van Maslow - een verschuiving plaatsvindt van de aandacht voor meer basale behoeften als gezondheid en veiligheid naar ‘hogere’ behoeften als zelfactualisatie en -verwerkelijking. Eenvoudiger gesteld: ten tijde van de industriële revolutie lagen de prioriteiten ergens anders dan in de jaren '90 van de vorige eeuw. Maar ook over een kortere termijn bezien zijn er veranderingen zichtbaar in de wijze waarop maatschappij en wetenschap invulling hebben gegeven aan het begrip leefbaarheid:

- Jaren '70: veel aandacht voor sociale indicatoren en de mening van de burger. Naast economische (welvaart) moeten ook sociale indicatoren (welzijn) aangeven of het goed gaat met de kwaliteit van leven in een bepaald gebied. Bijvoorbeeld: door opname van gezondheidsmaten / levensverwachting. Aandacht voor het individuele geluk en omstandigheden die daar aan bijdragen (satisfactieonderzoek). Bijvoorbeeld: de inrichting en vormgeving van het fysieke milieu zijn van invloed op het welbevinden van bewoners.
- Jaren '80: minder aandacht voor waarderingsaspecten. Aandacht voor meer basale milieuaspecten zoals luchtverontreiniging, gezondheids- en externe veiligheidsrisico's, geluid, geur, stank en zuinig ruimtegebruik blijft. Daarnaast is het begrip 'duurzaamheid' in opkomst.
- Jaren '90: perspectief van sociaal-economische aspecten (werk) en (sociale) veiligheid. Ook aandacht voor sociale en fysiek factoren die van invloed zijn op de gezondheid.
- Vanaf midden jaren '90: hernieuwde aandacht voor beleving. Leefbaarheid als breed begrip waarin natuurwaarden, milieuwaarden, recreatie, mobiliteit, sociale cohesie, onderwijs, gezondheid en veiligheid zijn opgenomen. En waarin de waarden, zoals in 'Stad en Milieu', compenseerbaar worden.
- Vanaf de eeuwwisseling: toenemende aandacht voor (sociale) veiligheid en integratievraagstukken.

Dergelijke verschuivingen in zwaartepunten geven echter niet veel meer aan dan een grote lijn. Binnen elk van de onderscheiden perioden zijn er studies die ófwel de fysieke kanten belichten ofwel juist meer ingaan op de sociale aspecten van de leefomgevingskwaliteit. Een voorbeeld van een milieutechnische benadering is bijvoorbeeld het rapport van het Instituut voor Milieuvraagstukken uit 1994, dat leefbaarheid vooral vanuit de volksgezondheid benadert (zie Alberts, 2000). De aandacht gaat dan vooral uit naar zaken als groen en milieukwaliteit. In de studie 'Leefomgevingsbalans, voorzet voor vorm en inhoud' (RIVM, 1998, p.17) wordt – terwijl in die periode leefbaarheid als breed begrip wordt opgevat en de sociale aspecten over het geheel genomen steeds belangrijker werden gevonden – expliciet gekozen voor het weglaten van de sociale component. Dat wordt beargumenteerd vanuit de gedachte dat de verantwoordelijkheid van VROM zich beperkt tot de fysieke leefomgeving. In contrast hiermee staat bijvoorbeeld het onderzoek van de Nationale Woningraad (1996) waarin wordt geconcludeerd dat voor leefbaarheid op buurtniveau sociale factoren belangrijker zijn dan fysieke (Camstra, 1996). Een andere tegenhanger van de fysieke invulling op leefomgevingskwaliteit is een studie naar leefbaarheid van Hortulanus (1995), die juist de leefgemeenschap van mensen in buurten centraal stelt. En aan die studie is dan ook weer aardig, dat die plaatsvond in een periode waarin het zwaartepunt van de maatschappelijke aandacht meer lag bij zaken als werk en veiligheid.

De grote variatie in operationalisering van leefomgevingskwaliteit komt doordat het begrip zich juist goed leent voor verschillende accenten. Leidelmeijer en Van Kamp (2003) concluderen dan ook dat het niet zinvol is te streven naar uniformiteit, net zo min als het zin heeft te zoeken naar een 'definitieve lijst' van aspecten die van invloed zijn op de kwaliteit

van de leefomgeving. Het is vooral van belang dat in alle gevallen (literatuurstudie of eigen onderzoek) de breedte en diepgang van het onderwerp bewust worden gekozen en benoemd. Daarbij stellen zij dat het van belang is om bewuste (expliciete) keuzen te maken binnen een vijftal discussies die centraal staan binnen het thema leefomgevingskwaliteit:

- 1 de afbakening van het domein van de leefomgeving; wat wordt er onder verstaan en hoe kunnen de samenstellende delen worden gestructureerd (het domein);
- 2 de wijze waarop wordt omgegaan met het onderscheid tussen objectief en subjectief ;
- 3 de context-afhankelijkheid van het begrip;
- 4 het schaalniveau;
- 5 de veronderstelde samenhang en/of oorzaak-gevolgrelatie tussen kenmerken (causaliteit).

Hieronder wordt voor elk van deze dimensies nader ingegaan op de achtergronden en overwegingen die hierbij een rol spelen, zie ook Leidelmeijer en Van Kamp (2003).

2.2.1 Het domein van leefomgevingskwaliteit

In de wetenschappelijke literatuur lijkt er overeenstemming over te bestaan dat het fysieke (de natuurlijke omgeving en gebouwde omgeving), het sociale (inclusief het culturele) en het economische domein de bouwstenen voor de samenleving vormen. De begrippen leefomgevingskwaliteit, duurzaamheid en de kwaliteit van leven bevinden zich op de overlap tussen deze domeinen. Er bestaat echter wel verschil van inzicht welke overlap in welk concept dient te worden meegenomen.

De indelingen die worden gehanteerd in veel onderzoeken die ingaan op de kwaliteit van de leefomgeving positioneren zich vooral rond de bouwstenen sociaal (de mensen) en fysiek. Zo maakt Amerigo (2002) onderscheid in een fysieke component (de fysieke kenmerken van de buurt in relatie tot voorzieningen en ‘amenities’) en een sociale component (de sociale aspecten van de buurt in relatie tot het sociale netwerk zoals de burens). Economische aspecten worden in de meeste onderzoeken in verband gebracht met zowel het sociale domein (bijvoorbeeld de inkomens van mensen), als het fysieke domein (bijvoorbeeld de waarde van vastgoed). Domeinen die ook nogal eens afzonderlijk worden benoemd naast het sociale domein en het fysieke domein zijn de domeinen ‘veiligheid’ en ‘voorzieningen’ (bijvoorbeeld in Leidelmeijer et al., 2003). De reden hiervoor is dat voorzieningen en veiligheid geen zaken zijn die puur fysiek óf sociaal zijn. Het gaat vaak juist om combinaties van of interacties tussen het sociale en het fysieke domein. Een andere interessante indeling is die van Ketelaar (1994). Hij onderscheidt de volgende subdomeinen:

- sociale kenmerken (huishoudensamenstelling, mate van heterogeniteit en stabiliteit, het ‘sociale klimaat’ en de sociaal-economische opbouw),
- functionele kenmerken (aanwezigheid van c.q. afstand tot verschillende voorzieningen),

- fysieke kenmerken: kenmerken van de woningen (bijvoorbeeld type woningen, grootte, eigendomsverhouding) en stedenbouwkundige aspecten (onder andere stapeling, verkaveling en dichtheid van de bebouwing) en
- leefklimaatkenmerken: aspecten ‘tussen fysiek en sociaal’, als verpaupering, criminaliteit, woongedrag, overlast van bedrijven, verkeershinder, privacy/sociale controle, aangevuld met onder andere klimatologische kenmerken en mentale kenmerken.

De eerste overeenstemming tussen de diverse benaderingen is dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen fysieke en sociale aspecten. De tweede overeenstemming is dat er ook zaken zijn die zowel iets te maken hebben met zowel het sociale domein als het fysieke domein. Die relatie tussen sociale en fysieke aspecten kan op de volgende manieren gestalte krijgen:

- sociale fenomenen met een fysieke neerslag (zwerfafval wordt veroorzaakt door mensen maar wordt zichtbaar als een fysiek fenomeen);
- fysieke omstandigheden die (mede) leiden tot sociale verschijnselen (drugsoverlast in onoverzichtelijke gebieden, samenscholende jongeren in het winkelcentrum, enzovoort);
- verschijnselen met een sociale betekenis en een fysieke verschijningsvorm (voorzieningen);
- verschijnselen die zowel in sociale als fysieke aspecten tot uiting komen (economie, welvaart).

Voor dit moment kan worden geconcludeerd dat de domeinen fysiek en sociaal kunnen worden onderscheiden als basisdomeinen van de leefomgeving. Een strikte indeling van alle onderliggende kenmerken in één van die domeinen zal echter niet altijd mogelijk zijn of minimaal afhangen van het perspectief van waaruit de leefomgeving wordt bestudeerd. De wijze waarop het sociale en het fysieke domein elkaar beïnvloeden is daarbij op zichzelf een belangrijk aandachtspunt.

2.2.2 Objectief en subjectief

Er is toenemende overeenstemming in de literatuur over het uitgangspunt dat voor een goed inzicht in de kwaliteit van de leefomgeving zowel objectieve kenmerken als waarderingen van die kenmerken moeten worden meegenomen (zie ook Berends en Veeneklaas, 2003). Juist de relatie tussen objectief en subjectief is voor beleid van belang: beleid grijpt in op objectieve kenmerken (fysiek, milieu, sociaal) en kan daarmee indirect invloed uitoefenen op de beleving van de leefomgeving. Dit kan nog worden versterkt als de keuze voor de objectieve kenmerken waar het beleid zich op richt, mede wordt ingegeven door de mate waarin die kenmerken bepalen hoe mensen hun leefomgeving percipiëren.

Met de perspectieven op kwaliteit zoals besproken in paragraaf 2.2 (Jacobs, 2000) is ook een derde – tussenliggend – niveau geïntroduceerd, namelijk dat van de intersubjectiviteit. In de meeste onderzoeken waarin de subjectieve kwaliteit van de leefomgeving onderwerp van

studie is, is dit meestal een gemeenschappelijke subjectieve kwaliteit. Onderzoek waarin op de subjectieve kwaliteit, zoals ervaren door unieke individuen, wordt ingegaan zijn betrekkelijk zeldzaam. Meestal worden immers gemiddelden gepresenteerd (zoals een gemiddeld rapportcijfer voor de waardering van de woonomgeving), percentages (het aandeel ernstig gehinderden door geluid van wegverkeer) of statistische verbanden (zoals blootstelling-responsrelaties of de correlatie tussen leeftijd en het belang dat wordt gehecht aan het openbaar vervoer).

Wat in de meeste onderzoeken dan ook wordt aangeduid als ‘subjectief’ is in de epistemologische beschouwing over kwaliteit veeleer te beschouwen als ‘intersubjectief’. Unieke, individuele subjectiviteit is – behoudens studies met een klinisch psychologische invalshoek of een enkele antropologische studie – niet gebruikelijk. Het blijft echter vanzelfsprekend wel van belang om, wanneer het gaat over gemiddelden en percentages, te bedenken dat de individuele verschillen groot kunnen zijn.

2.2.3 Contextafhankelijkheid

De aspecten die van belang zijn voor leefbaarheid of kwaliteit van de leefomgeving zijn voor een groot deel afhankelijk van tijd, plaats, cultuur en sociale groep. Hierdoor is het maken van bijvoorbeeld één nationale belevingskaart niet mogelijk: elk (deel-)gebied vereist een eigen belevingskaart, het geheel heeft eigenschappen die de delen niet hebben. Het is een misvatting dat elk landschapselement een eigen, vaste belevingswaarde zou hebben en dat die voor een bepaald gebied bijvoorbeeld zijn op te tellen. De totale ‘belevingswaarde’ is een integratie, en geen aggregatie van de delen (Coeterier, 2000).

Er is slechts een beperkt aantal kenmerken dat een algemeen, universeel belang heeft. Deze kenmerken hebben effect op de meer basale behoeften van de mens en zijn als het ware de voorwaarden voor een gezond leven. Veel van deze kenmerken zijn in onze samenleving vrijwel vanzelfsprekend en worden dan ook niet of nauwelijks (bewust) waargenomen. Als er twijfel over ontstaat dat aan die voorwaarden wordt voldaan – zoals recent het geval is in de berichtgeving over luchtkwaliteit en strenge normen – ontstaan wel sterke reacties.

Naast de basale kenmerken is er een veel grotere groep van kenmerken die voor de ene persoon (of groep) wel en voor de andere geen of minder waarde hebben. Het zijn de kenmerken die ervoor zorgen dat het leven niet alleen gezond is, maar ook aangenaam (hoogwaardig). Het belang van de laatste soort kenmerken is bij uitstek veranderlijk en daarmee afhankelijk van de context waarin wordt gemeten. De eisen en behoeften die met deze kenmerken samenhangen, zijn niet statisch: in de loop van de tijd kunnen ze zelfs sterk veranderen. Er is geen sprake van wetmatigheden die, zodra ze zijn ontdekt, ‘eeuwig’ toepasbaar zijn. Zo kan het kenmerk ‘bereik met de mobiele telefoon’ anno 2005 een zeer relevant criterium zijn waarop mensen een leefomgeving beoordelen. Tien jaar geleden had slechts een enkeling zich zelfs maar een voorstelling kunnen maken van wat daarmee wordt bedoeld.

2.2.4 Schaalniveau

Op welk schaalniveau speelt leefomgevingskwaliteit zich af? Is dat de straat, het plein? Gaat het om de eigen woning en de directe omgeving van de woning? Of strekt de leefomgeving zich uit buiten de wijk, het stadsdeel? Ook deze vraag is niet heel erg eenvoudig te beantwoorden.

In algemene zin kan wel worden gesteld dat ‘het lokale schaalniveau’ van wijken en buurten het niveau is waarop leefomgevingskwaliteit vooral relevant is. Het is immers op dit niveau dat de interactie tussen mens en omgeving plaatsvindt. Uiteraard is in modellen aggregatie mogelijk, maar het gevaar bestaat dat er dan een verschil ontstaat tussen het schaalniveau van empirisch onderzoek zelf, en het schaalniveau waarop uitspraken worden gedaan; de zogenaamde ‘ecological fallacy’.

Een belangrijke complicerende factor is dat niet zomaar eenduidig kan worden vastgesteld wat dat lokale schaalniveau precies is. Hier kunnen zich zowel tussen gebieden, als tussen individuen als tussen soorten kenmerken van de leefomgeving, grote verschillen voordoen. Hoewel de meeste mensen een betrekkelijk ondubbelzinnig beeld hebben bij wat zij onder hun wijk verstaan, of meer in algemene zin: wat ‘men’ onder wijken zou moeten verstaan – blijkt zowel in de praktijk als uit veel onderzoek dat een wijk geen strikt afgebakend gebied is. Er blijken verschillen te bestaan tussen bewoners van ‘dezelfde wijk’ in wat zij zien als hun wijk. Dat is onder meer het gevolg van verschillen in activiteitenpatronen. Die verschillen zijn echter niet in alle wijken even groot. Sommige wijken hebben een veel duidelijker identiteit dan andere en worden dus ook veel uniformer benoemd als ‘de wijk’. Dat kan een kwestie van beeldvorming zijn, maar vaak zijn er ook fysieke ankers die afbakening van een wijk meer of minder vanzelfsprekend maken.

Los van de wijken zoals die in de percepties van bewoners bestaan, zijn er wijken zoals die in het beleid worden gehanteerd. Veel gemeenten en in gemeenten werkzame instanties hanteren hun eigen wijk- en buurtindelingen. Soms zijn die heel fijnmazig en soms zijn die wijken op een veel hoger schaalniveau gedefinieerd waarbij een stad in bijvoorbeeld 2, 3 of 4 ‘wijken’ wordt verdeeld.

En tot slot zijn er de definitieën voor wijken en buurten die in gangbare ‘statistieken’ worden gehanteerd. Geruime tijd was het viercijferige postcodegebied de standaard eenheid voor een wijk of een ‘woonmilieu’. Inmiddels is duidelijk geworden dat die gebiedsafbakening niet in alle gevallen goed voldoet voor het verkrijgen van inzicht in de leefbaarheidsproblematiek. De meer fijnmazige indeling van het CBS in ‘wijken en buurten’ voldoet wat dat betreft al veel beter, hoewel een nadeel van deze indeling is dat er veel minder gegevens voor voorhanden zijn. Maar ook in de statistieken zijn andere indelingen beschikbaar.

2.2.5 Causaliteit

Leefbaarheid en leefomgevingskwaliteit zijn, net als overigens ‘kwaliteit van leven’, geen statische begrippen maar ‘transactioneel’. Dat wil zeggen dat ze hun betekenis krijgen in een

continu proces waarin mens en omgeving elkaar wederzijds beïnvloeden. Relaties tussen kenmerken van de leefomgeving zijn daarom veelal associatief en veel minder vaak causaal. Een gesignaleerde samenhang tussen verschillende kenmerken van de leefomgeving wil dan ook nog niet zeggen dat de ene de oorzaak is van de andere, of andersom.

Daarnaast liggen in het fenomeen leefbaarheid zichzelf-versterkende mechanismen besloten. Zo blijkt het bewonersoordeel deels van de woonlocatie af te hangen en deels van hun persoonlijke achtergrond. Ook kan eenzelfde omgevingskenmerk bijdragen aan of onderdeel uitmaken van verschillende objectieve én subjectieve aspecten van leefomgevingskwaliteit.

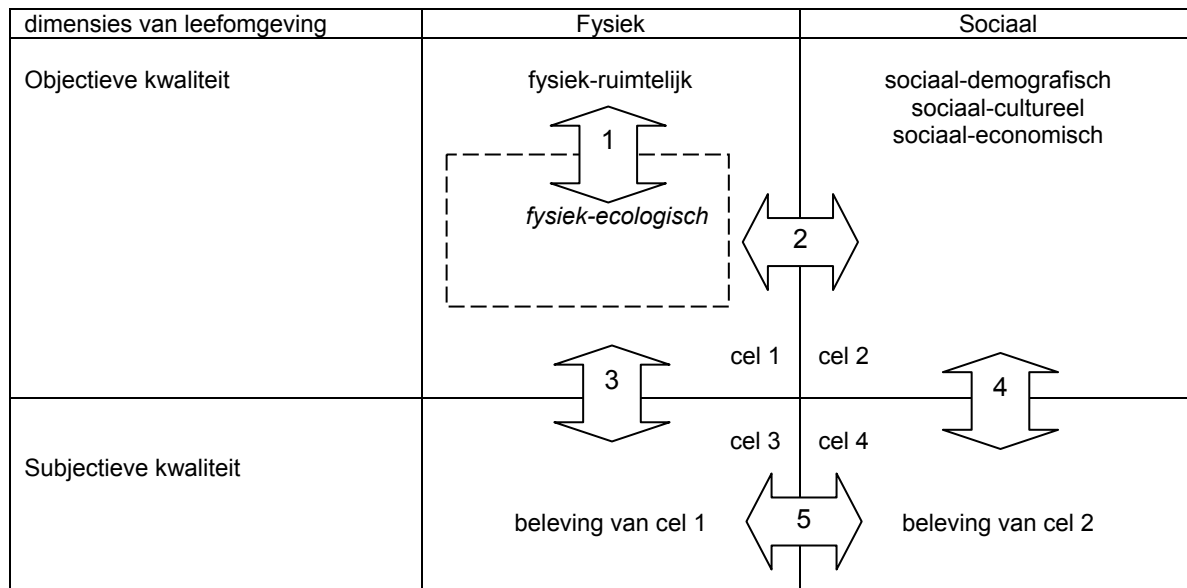
Ondanks deze complicerende factoren blijken er over het algemeen duidelijke verbanden te bestaan tussen de objectieve kenmerken van de buurt en de (subjectieve) waardering daarvan door bewoners. Naast de waardering van kenmerken is ook het belang dat aan die kenmerken wordt gehecht relevant om mee te nemen in het analyseren van de leefomgevingskwaliteit. Het belang dat bewoners hechten aan bepaalde kenmerken blijkt enigszins tegenstrijdig met de mate waarin deze aspecten doorwerken in het totaaloordeel over de buurt: afzonderlijke aspecten van de woonomgeving worden bijvoorbeeld wel belangrijk gevonden, maar blijken toch vaak maar weinig effect te hebben op de totale waardering van de buurt.

Causaliteitsvraagstukken zijn daarmee lastig te beantwoorden maar wel van belang voor onderzoek en beleid. Om gericht en effectief beleid te kunnen voeren is het zaak afdoende inzicht te ontwikkelen in de relaties tussen de omgevingskenmerken die beïnvloedbaar zijn en de effecten die zij teweeg brengen.

2.3 Naar een conceptueel kader voor beleidsevaluatie en onderzoek

Leefomgevingskwaliteit is – zo is in voorgaande paragraaf aangegeven - een multidimensionaal begrip. Het krijgt vooral gestalte op het niveau van wijken en buurten en heeft voor een (belangrijk) deel te maken met aspecten waarvan het belang niet universeel is, maar afhankelijk van tijd, plaats en sociale groep. De hoofdpijlers van het begrip leefomgevingskwaliteit worden gevormd door het sociale en het fysieke domein. Maar juist de samenhang tussen en binnen de domeinen van de leefomgevingskwaliteit is interessant en van belang voor beleid. Een tweede aspect dat van groot belang is voor beleid is de relatie tussen objectief en subjectief. Beleid grijpt vooral aan op objectieve aspecten, terwijl mede effecten worden beoogd op een subjectief niveau. Juist die relatie tussen objectief en subjectief (hoe worden kenmerken van de leefomgeving beleefd) verdient dan ook aandacht.

Met het benoemen van de dimensies fysiek en sociaal enerzijds en objectieve en subjectieve kwaliteit anderzijds kan een schematisch overzicht worden gegeven van het speelveld van de leefomgevingskwaliteit en de relaties die als object van onderzoek van belang zijn. Dit wordt weergegeven in onderstaand overzicht. Het werkterrein van het MNP is daarin cursief weergegeven.



Figuur 1. Conceptueel schema voor de lokale leefomgevingskwaliteit

De pijlen in het schema duiden op samenhang tussen de verschillende cellen (compartimenten) van de matrix. Zoals hierboven is uitgelegd (zie 2.5.3) moeten deze overigens nadrukkelijk niet worden gezien als causale verbanden.

De aangegeven pijlen staan voor de volgende relaties:

- 1 tussen de fysiek-ecologische en de fysiek-ruimtelijke aspecten van de leefomgeving;
- 2 tussen fysieke (vooral fysiek-ruimtelijke) en sociale aspecten van de leefomgeving;
- 3 tussen objectieve en subjectieve kwaliteit van de leefomgeving, gericht op fysieke aspecten;
- 4 tussen objectieve en subjectieve kwaliteit van de leefomgeving, gericht op sociale aspecten;
- 5 tussen de ervaren fysieke en de ervaren sociale aspecten van de leefomgeving.

De focus van het werkterrein van het MNP is vooral gericht op de fysieke leefomgeving, met de nadruk op fysiek-ecologische aspecten. Dit gedeelte (binnen cel 1) is in de matrix cursief weergegeven. Vanwege deze focus op de fysieke leefomgeving, ligt in deze rapportage de nadruk op de aspecten en relaties die daar direct verband mee hebben: de pijlen 1, 2 en 3 zoals die hierboven zijn weergegeven. Het zijn dan ook deze onderdelen van de matrix (compartimenten en verbanden) waarop in de volgende hoofdstukken verder wordt ingegaan.

Ook tussen de andere delen van het schema bestaan verbanden, waarvan de belangrijkste zijn weergegeven met de pijlen 4 en 5. Het gaat dan bijvoorbeeld om de beleving van sociale aspecten van de leefomgeving. De aspecten van leefomgevingskwaliteit in, en vooral de relaties die uitgaan van cel 4 – de kant van de matrix die wat verder af staat van het werkterrein van het MNP – worden daarom hier niet verder uitgewerkt.

3. Wetenschap, onderzoek en literatuur

Dit hoofdstuk geeft een korte indruk van verschillende studies naar leefomgevingskwaliteit die van belang worden geacht voor de te onderzoeken cellen en relaties zoals die in het vorige hoofdstuk zijn aangewezen. Daarbij is enigszins geselecteerd op structureel karakter (terugkerend en regelmatig), ‘zeggingskracht’ voor de gehele Nederlandse situatie en relevantie voor het gebruik bij beleidsevaluatie. Dit wil overigens niet zeggen dat de hieronder vermelde studies de enige zijn die aan deze selectie voldoen. Naast de studies die hieronder aan bod komen, zijn er uiteraard tal van andere die niet aan deze criteria voldoen, maar die wel waardevolle informatie en inzichten bevatten. Doel van dit hoofdstuk is niet een uitputtend overzicht te geven van bestaand materiaal maar om een indruk te geven van de stand van zaken op dit terrein.

Onderzoek naar leefomgevingskwaliteit wordt op verschillende schaalniveaus uitgevoerd, en door verschillende partijen. Daarnaast bestaan vooral op internationaal niveau databases waarin voor diverse steden grote aantallen indicatoren zijn te vinden. Hoewel deze datasets soms grote hoeveelheden gegevens bevatten, hebben zij ook een duidelijk nadeel. Qua compleetheid, consistentie, detailniveau, actualiteit en betrouwbaarheid van de gegevens lopen deze datasets namelijk sterk uiteen, mede omdat het vaak aan de steden zelf is om de gegevens bij te houden. Voorbeelden van datasets die via internet zijn te raadplegen, zijn op wereldschaal die van UN-Habitat (www.un-habitat.org) en de Bellagio Principles opgesteld door de IISD (www.iisd.org/pdf/bellagio.pdf), en voor Europa die van Eurostat (<http://epp.eurostat.cec.eu.int>), de European Common Indicators (<http://euronet.uwe.ac.uk/www.sustainable-cities.org/indicators/ECI%20Final%20Report.pdf>), de Urban Audit (www.urbanaudit.org) en het European System of Social Indicators: (http://www.gesis.org/en/social_monitoring/social_indicators/Data/EUSI/index.htm).

De volgende paragrafen gaan achtereenvolgens in op onderzoek naar objectieve en subjectieve kenmerken van de leefomgeving, en naar de relatie hiertussen. Voor de beschreven onderzoeken wordt kort ingegaan op de vraagstelling, invalshoek en conclusies.

3.1 Objectieve kwaliteit van de leefomgeving

De objectieve leefomgevingskwaliteit bestaat uit fysieke (fysiek-ecologische en fysiek-ruimtelijke) en sociale aspecten. Naar elk van deze wordt onderzoek gedaan, zowel naar de factoren afzonderlijk als in combinatie met elkaar.

Fysiek

Diverse onderzoeken houden zich bezig met fysiek-ecologische en fysiek-ruimtelijke aspecten van de leefomgeving (Cel 1 in het schema, onderzoekspijl nr. 1). Zo is door het MNP globaal en ‘gemiddeld’ voor heel Nederland onderzoek gedaan naar de ruimtelijke spreiding van verschillende soorten milieubelasting -de fysiek-ecologische aspecten- over verschillende woonmilieutypen (RIVM-MNP, 2000). Daarbij zijn de fysieke kenmerken

(type woning, woningdichtheden en de aanwezigheid van groen) in kaart gebracht. Vooral vooroorlogse en vroeg-naoorlogse wijken blijken te maken te hebben met zowel een (enigszins) geringere milieukwaliteit als een geringere fysieke kwaliteit.

Per milieu-aspect (geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid) zijn landelijke overzichten beschikbaar (zie website MilieuCompendium: <http://www.mnp.nl/mnc/index-nl.html>) die inzicht geven in de verschillen tussen regio's en steden. Uit deze overzichten blijkt een sterke samenhang tussen verkeersintensiteit, ruimtedruk en lokale milieukwaliteit.

Voor het genereren van inzicht in fysiek-ruimtelijke kenmerken voerde VROM/DGW vijfjaarlijks de Kwalitatieve Woning Registratie (KWR) uit. Aanvankelijk werd het onderzoek opgezet om vooral de technische kwaliteit en stadsvernieuwingsachterstanden te meten. In de meest recente KWR (KWR 2000) was het meten van de kwaliteit van de woonomgeving een nieuw element. De kwaliteit van de woning en woonomgeving zijn gepeild aan de hand van woninginspecties, daarnaast maakten bewonersenquêtees onderdeel uit van het onderzoek.

In opdracht van de Rijksplanologische Dienst heeft een monitoring van het Nederlandse ruimtelijk beleid plaatsgevonden in de vorm van de Balans Ruimtelijke Kwaliteit. Hierin wordt onder meer een schoon milieu gezien als een belangrijke component van ruimtelijke kwaliteit. Daarom worden ook hiervoor indicatoren en hun waarden beschreven (RPD, 1998; Kruythoff en Klugkist, 1999).

Sociaal

Binnen leefbaarheid en leefomgevingskwaliteit nemen sociale aspecten tegenwoordig een prominente plaats in. Onderzoek vanuit een (specifiek) sociale invalshoek, cel 2 in het conceptueel schema, valt buiten het werkveld van het MNP. Dit hoort meer tot het terrein van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en bijvoorbeeld sociologische onderzoeksgroepen. Zij benaderen de leefomgeving vooral vanuit sociaal perspectief, waarbij onderwerpen als bevolkingssamenstelling, leefstijlen en sociale cohesie een belangrijke rol spelen. Omdat deze studies wat verder van het werkkerrein van het MNP af liggen, wordt er hier slechts beperkt op ingegaan.

Onderzoek naar de kwaliteit van de leefomgeving focust zich bij het SCP op de interactie tussen de mens en zijn leefomgeving. Daarbij wordt onder het begrip leefomgeving zowel de directe woonomgeving als het publieke domein verstaan. Concreet gaat het hier om: de woonsituatie (huis, wijk, buurt); de kwaliteit ervan (leefbaarheid, veiligheid en criminaliteit, sociale status, sociale cohesie); het verplaatsingsgedrag (verhuisgedrag, mobiliteit); sociale veiligheid (uitgaansgedrag, slachtofferschap). De SCP-publicatie Zekere banden (2002) beschrijft een onderzoek naar de tegenwoordig veelbesproken onderwerpen sociale cohesie, maatschappelijke integratie, leefbaarheid en veiligheid. Uit de resultaten is een aantal ontwikkelingen te herleiden dat zich heeft voorgedaan in zowel de samenleving als geheel als - op lager niveau - de directe leefomgeving. Een belangrijke conclusie is dat veiligheid en veiligheidsbeleving sterk samenhangen met aspecten van sociale cohesie en integratie.

In de tweejaarlijkse Sociale Staat van Nederland maakt het SCP gebruik van de leefsituatie-index, waarin 24 indicatoren zijn gegroepeerd in 8 clusters. Het betreft wonen, gezondheid, bezit van duurzame consumptiegoederen, mobiliteit, vrijetijdsactiviteiten, sociale participatie, sport en vakantie. Op basis van de leefsituatie-index werd in 2003 bijvoorbeeld geconcludeerd dat de leefsituatie in Nederland sinds 1990 is verbeterd, waarbij een belangrijke factor is dat minder mensen in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren. De werkgelegenheid, en daarmee het inkomen, en het onderwijsniveau zijn gestegen. Vooral achterstandsgroepen profiteerden hiervan en haalden hun achterstand (deels) in. Daarnaast verbeterde de woonsituatie. Het aandeel mensen met een slechte leefsituatie is in deze periode gedaald van 19% in 1990 naar 13% in 2002, terwijl het aandeel mensen met een goede leefsituatie toe nam van 14% naar 19%. Overigens verbeterde de leefsituatie vooral in materiële zin: met immateriële aspecten (zoals gezondheid, sociale en culturele participatie en sport) ging het juist slechter. In de Sociale Staat van Nederland (2005) stelt het SCP vast dat sinds 2002 de leefsituatie voor een groot aantal aspecten echter weer is verslechterd. Desondanks blijken Nederlanders over het algemeen redelijk tevreden met hun eigen leefsituatie.

Samenhang fysiek - sociaal

Onderzoek naar de samenhang tussen fysieke en sociale aspecten wordt in Nederland vooral uitgevoerd door enkele universitaire onderzoeksgroepen. Uit onderzoek van onder meer de Universiteit Utrecht blijkt dat de woningvoorraad altijd sterk bepalend is geweest voor de bevolkingssamenstelling in een buurt. Een groot aandeel koopwoningen in een buurt gaat vaak samen met een hoog gemiddeld inkomen van de bewoners (Bolt en Van Kempen, 2003). Omgekeerd wonen in een wijk met overwegend meergezins huurwoningen vaak veel lagere inkomensgroepen.

Het SCP constateert in de studie Wijkkwaliteiten (Werkdocument 112, 2005) een verband tussen sociale status en woonomgevingskwaliteit: hoe hoger de sociale status, hoe hoger de kwaliteit van de woonomgeving. Het tegengestelde komt echter ook voor: zo komt de combinatie 'hoge woonkwaliteit' met 'lage sociale status' voor in dorpen buiten West Nederland en hebben sommige hoogstedelijke wijken en wijken met veel bedrijvigheid weinig woonkwaliteit maar toch een hoge sociale score.

Een publicatie in de serie Het Sociaal Debat (2001) bevat bijdragen over vraagstukken 'Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving'. In de bundel komen zowel theoretische perspectieven op de leefomgeving aan bod, als meer beleidsmatige doelstellingen en concrete interventiestrategieën. Het uitgangspunt van de bijdragen wordt gevormd door de sociale sector en het sociale beleid; centraal staat welke bijdrage de sociale sector kan leveren aan het vraagstuk van leefbaarheid en de leefomgeving. Eén van de bijdragen (door Fortuin en Foolen) gaat in op de complexe relatie tussen de fysieke omgeving en de sociale processen die zich daar voordoen. Zij beschrijven verschillende soorten logica, namelijk die van de ruimtelijke vormgevers – die niet altijd even doordachte ideeën hebben over sociale processen en de mogelijke beïnvloeding daarvan – en die van welzijns- en opbouwwerkers –

die vaak moeite hebben met het formuleren van wenselijke sociale processen, laat staan de fysiek-ruimtelijke uitgangspunten daarvoor.

3.2 Subjectieve kwaliteit van de leefomgeving

Naast belevingsonderzoek waarin uitsluitend wordt gevraagd naar tevredenheid met de woonomgeving, vindt onderzoek naar de subjectieve kwaliteit van de leefomgeving ook vaak plaats in combinatie met onderzoek naar objectieve kwaliteit. Of andersom: onderzoek naar objectieve leefomgevingskwaliteit heeft vaak ook een onderdeel waarin de subjectieve kwaliteit van de leefomgeving wordt geanalyseerd. Op deze combinatie wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan. In deze paragraaf komt onderzoek naar de ervaren leefomgevingskwaliteit aan bod – hoewel een strikt onderscheid soms moeilijk is te maken.

Door middel van enquêtes kan worden geïnventariseerd hoe bewoners en gebruikers hun leefomgeving ervaren en waarderen. Deze studies - vaak in de vorm van omvangrijke tevredenheidsonderzoeken - worden veelal uitgevoerd door CBS (Periodiek Onderzoek Leefsituatie POLS, 1997), VROM (het WoningBehoeft Onderzoek WBO/WoON, meerdere jaren) of bijvoorbeeld door TNO/RIVM (Verstoringenonderzoek, 1997) en de hinderinventarisatie door het RIVM (Franssen et al., 2004) of door BZK (Politiemonitor, meerdere jaren). In de grotere steden (G30) worden in het kader van het Grotestedenbeleid periodiek omvangrijke bewonersonderzoeken uitgevoerd (monitor Leefbaarheid en Veiligheid) waarin wordt gevraagd naar hoe bewoners hun leefomgeving waarderen. En daarnaast wordt door veel lokale partijen (vaak samenwerkingsverbanden van gemeenten en corporaties) leefbaarheidsonderzoek uitgevoerd waarin vooral de percepties van de burger centraal staan. Een voorbeeld daarvan is de Leefbaarheidsmonitor (Lemon) die door Aedes (koepel van woningcorporaties) is ontwikkeld en inmiddels een zelfstandig bestaan kent (<http://www.lemoninternet.nl/>). Ook zijn er meer specifieke onderzoeken die soms ook (uitsluitend) via internet worden afgenomen, zoals 21Minuten.

Een ander voorbeeld van onderzoek dat is gericht op het subjectieve domein is de Citizen Satisfaction Report Card, een index van UN-Habitat (2000), bedoeld om de tevredenheid van bewoners met hun leefomgeving weer te geven. De onderwerpen in de index sluiten aan op de UN-Habitat agenda en zijn aspecten waar de lokale overheid in principe eindverantwoordelijk voor is. De report card vervult hierdoor onder meer de functie van monitoring- en benchmark-instrument; ook kan de index dienen om discussie op te wekken tussen de lokale overheid en de bevolking. Zie Thorborg (2004) voor een studie waarin deze index is gebruikt.

Uit onderzoek binnen het subjectieve domein komt naar voren dat sociale factoren belangrijker blijken te zijn dan fysieke factoren, zeker op buurtniveau. Onderwerpen als verloedering, graffiti en criminaliteit worden in vrijwel elk onderzoek genoemd, terwijl ook

parkeerproblemen en gevoelens van onveiligheid vaak een rol blijken te spelen. Milieu-aspecten komen in deze onderzoeken veelal minder expliciet naar voren.

Er zijn diverse redenen waarom er verschillen optreden in het belang dat mensen hechten aan de onderscheiden soorten kenmerken van de woonomgeving. De eerste is natuurlijk dat sommige zaken fundamenteeler zijn dan andere (deze vormen de basis van de behoeftehiërarchie van Maslow). Het is echter goed om te beseffen dat die vergelijking niet zonder meer kan worden gemaakt. Veel aspecten die als het ware vanzelfsprekend worden geacht, komen bijvoorbeeld zelden naar voren als mensen spontaan ‘belangrijke’ aspecten moeten noemen. Dat betekent echter niet dat ze niet belangrijk zijn. Dit zijn vaak de kenmerken die in het vorige hoofdstuk als basiskenmerken zijn aangeduid. In ieder geval een deel van de milieu-aspecten valt hieronder. Verder moet er rekening mee worden gehouden dat respondenten strategisch gedrag kunnen vertonen. Het antwoord dat wordt gegeven fungeert dan als een signaal naar de (opdrachtgever van de) onderzoeker. In die gevallen worden vooral die aspecten als belangrijk genoemd waarvan men de indruk heeft dat die te veranderen zijn. Hieruit blijkt dan vaak dat zaken als parkeerproblemen of openbaar vervoer belangrijk worden gevonden.

3.3 Samenhang tussen objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit

Diverse studies naar de leefomgevingskwaliteit combineren een inventarisatie aan de hand van objectieve kenmerken met de waardering hierover van lokale bewoners en gebruikers.

Voor inzicht in de relatie tussen objectieve en subjectieve kenmerken zijn bestanden nodig over zowel objectieve gegevens over de lokale leefomgeving (als woningkenmerken, milieubelasting) en meningen van bewoners in de buurt; de waardering uitgesproken over de woonomgeving. Deze kunnen naast elkaar worden geanalyseerd, waarna de resultaten met elkaar in verband worden gebracht om uitspraken te doen over in hoeverre specifieke omgevingselementen bijdragen aan de waardering van de buurt door bewoners.

In het algemeen blijkt dat een ‘goede’ objectieve leefomgevingskwaliteit door de bewoners positief wordt gewaardeerd. Ook het SCP constateert dit (Werkdocument 112, 2005, p.59): ‘waar een hoge woonomgevingskwaliteit wordt gesignaleerd, zijn de bewoners tevreden met hun woonomgeving’. Zij stellen dat hier, naast de directe oordelen van de bewoners, ook indirecte aanwijzingen voor zijn: ‘de attractie van de kwaliteit van goede wijken wordt geïndiceerd door een lange woontijd, een beperkt deel van de bewoners dat is verhuisd, evenals een beperkt aandeel van de bevolking dat overweegt dat te gaan doen’.

Enkele voorbeelden van onderzoek waarin de subjectieve en objectieve kenmerken van de leefomgeving zijn geïntegreerd:

In de studie Leefbaarheid van Wijken (RIGO, 2004 in opdracht van VROM/DGW) wordt geconcludeerd dat het oordeel van bewoners over leefbaarheid goed is te voorspellen aan de hand van objectieve omgevingskenmerken (zoals woningdichtheid, vastgoedwaarde, bevolkingssamenstelling en sociale interactie) en de -intersubjectieve- waardering hiervan. Daarmee ontstaat een instrument waarmee op basis van feitelijke kenmerken (sociaal én fysiek) een indicatie is te geven van de leefbaarheid van de wijk in de optiek van de burgers. Omdat de studie echter gebaseerd is op het WBO - waarin wel aandacht is voor fysieke en sociale kenmerken van de woonomgeving, maar weinig voor milieuaspecten - is de link tussen leefbaarheid en milieu in de ogen van bewoners nog lastig vast te stellen. Zaken als 'de woningdichtheid in relatie tot het groen in de woonomgeving' komen het dichtst bij een milieukemerk. VROM/DGW is momenteel aan het nagaan of – aansluitend op de systematiek die in Leefbaarheid van Wijken is ontwikkeld – een soort APK voor wijken kan worden ontwikkeld. Daarmee zouden wijken en buurten op basis van registratiegegevens moeten worden gescoord op de sleutelfactoren die van belang zijn voor de leefbaarheid zoals die door bewoners wordt ervaren. Het voornemen is overigens om in die APK ook milieu-aspecten te integreren.

Uit de studie Leefbaarheid van Wijken komt ook naar voren dat de sociale omgeving en vormen van sociale overlast zwaarder wegen dan fysieke aspecten. Het belang dat bewoners (zeggen te) hechten aan fysieke aspecten is overigens enigszins tegenstrijdig met de mate waarin deze aspecten doorwerken in hun eindoordeel: hoewel afzonderlijke fysieke kenmerken wel belangrijk worden gevonden, hebben zij maar een gering effect op de waardering van de buurt. Voor sociale aspecten geldt het tegengestelde: relatief weinig mensen geven aan dat ze sociale aspecten (bevolkingssamenstelling en sociale interactie) belangrijk vinden, maar in hun waardering van de buurt blijken deze toch een zeer groot effect te hebben.

VROM voert sinds 1975 elke 5 à 6 jaar de Kwalitatieve Woning Registratie uit. In dit landelijke onderzoek wordt de kwaliteit van de woning en de woonomgeving vastgesteld door middel van inspecties en bewonersenquête's. Hiermee bevindt de KWR zich op het grensvlak van objectief en subjectief: het confronteert objectief geregistreerde gegevens met de subjectieve oordelen van de bewoners. In onderzoek waarin is nagegaan hoe die omgevingsaspecten doorwerken in het oordeel van de bewoners, bleken duidelijke verbanden te bestaan tussen de kwaliteiten van de woonomgeving zoals die door de inspecteurs werden beoordeeld en de waardering van die aspecten door bewoners.

Vanaf 2006 vervangt het Woononderzoek Nederland (WoON) de KWR en het WBO. De opzet van het onderzoek is gewijzigd en wordt meer modulair opgebouwd. Er wordt bijvoorbeeld een afzonderlijke vragenlijst ontwikkeld voor het thema 'sociaal-fysiek' waarin de (perceptie van de) kwaliteit van de leefomgeving nadrukkelijk aan de orde komt. Ook is

een systematiek ontwikkeld waarmee inspecteurs de woonomgeving 'scoren' op voor de leefomgevingskwaliteit relevante kenmerken.

In het RIVM-rapport 'Kwaliteit Leefomgeving: voorbeeldanalyses' (Van Ham en Hooimeijer, 1997) is onderzocht of op individueel (huishoudens) niveau de beleving van hinder en tevredenheid met de buurt samenhangt met objectieve (meet)waarden van blootstelling. Om de relatieve invloed van de belasting op klachten te analyseren, zijn diverse kenmerken van het huishoudens, de woning en de woonomgeving en waarderingen in de analyse meegenomen, via een combinatie van het WBO1994 en metingen van het RIVM. Uit dit onderzoek blijkt de tevredenheid met de woonomgeving sterk gekoppeld is aan geluidsoverlast van burens, maar ook de tevredenheid met de woning zelf heeft een grote invloed. De waardering van de woning klinkt dus duidelijk door in de mening over de woonomgeving. Tevredenheid over de woonomgeving neemt sterk af bij klachten over sociale veiligheid en vandalisme: dus de mening over sociale aspecten van de leefomgeving. Klachten over meer fysieke aspecten (stank, geluidsoverlast door verkeer) blijken ook van groot belang. Opvallend hierbij is dat de objectieve metingen van stank en geluid geen afzonderlijke, zelfstandige invloed hebben op tevredenheid: het verband loopt dus via de subjectieve beoordeling daarvan.

Inzicht in de samenhang tussen objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit levert niet altijd een eenduidig beeld op. Zoals aan het begin van deze paragraaf gesteld, is per studie vaak wel een algemene relatie vast te stellen tussen objectieve en subjectieve kwaliteit: een goede objectieve kwaliteit gaat vaak samen met een positieve waardering door de bewoners. Er bestaan echter ook voorbeelden waar de relatie andersom ligt: objectief gezien minder goede wijken die desondanks positief worden gewaardeerd. Een voorbeeld hiervan wordt gevormd door grootstedelijke binnenstadswijken: deze worden vaak onder meer gekenmerkt door relatief veel lawaai en een slechtere luchtkwaliteit, maar de bewoners zijn er toch vaak goed over te spreken. Andersom geldt ook dat in wijken met een naar objectieve maatstaven kwalitatief goede leefomgeving, bewoners toch grote problemen kunnen hebben met leefbaarheid.

Andere methoden om waardering van leefomgevingskwaliteit te meten

In bovenstaande studies wordt voor het vaststellen van de subjectieve kwaliteit van de leefomgeving gebruik gemaakt van uitspraken van bewoners en gebruikers, veelal via enquêtes. Mensen kunnen óf rechtstreeks worden gevraagd naar de waardering van een bepaald kenmerk (stated preference), óf de waardering van het kenmerk kan worden bepaald door de samenhang met meer algemene oordelen of met bijvoorbeeld de prijs die men bereid is te betalen voor een woning. Als de waarde van kenmerken (van woning en woonomgeving) wordt onderzocht door deze te relateren aan werkelijke woningprijzen (revealed preference; gebleken voorkeuren) dan spreekt men van een hedonische prijsanalyse. De veronderstelling bij dit type onderzoek is dan overigens wel dat er een 'zuivere markt' is. Dit is op de woningmarkt niet ondubbelzinnig het geval. Vraag en aanbod van woningen wordt niet door het prijsmechanisme alleen gereguleerd; er dient zorgvuldig te

worden gecontroleerd voor woning-, persoons- en huishoudenskenmerken. Op dit moment is een onderzoek op dit gebied gaande bij het Ruimtelijk Planbureau. Daarbij gaat men ervan uit dat met een woning ook de woonomgeving wordt ‘gekocht’. Onderzocht wordt welke aspecten van de woonomgeving een medebepalende rol spelen in de prijsvorming van woningen.

Naast deze hedonische-prijsmethode zijn andere economische waarderingsmethoden de bestrijdingskostenmethode (vermijdingskosten, eliminatiekosten, preventiekosten, avoidance costs), averting behaviour kosten (voorkómen, herstellen), contingente waardering, herstelkosten en reiskosten.

3.4 Samenhang tussen leefbaarheid en duurzaamheid

Kennis over de leefomgevingskwaliteit kan ook ingang zijn voor evaluaties en verkenningen van duurzame stedelijke leefomgeving, waarin behalve het ‘hier’ en ‘nu’ ook ‘elders’ en ‘later’ een rol spelen. Op de relatie tussen (stedelijke) leefomgeving en duurzaamheid wordt hieronder ingegaan.

Het begrip duurzame ontwikkeling of duurzaamheid staat maatschappelijk en beleidsmatig al langere tijd in de belangstelling. Bij de invulling van deze begrippen en dus ook bij het richting geven aan (beleidsrelevant) onderzoek naar duurzaamheid, spelen vergelijkbare elementen als bij leefbaarheid of kwaliteit van de leefomgeving. Duurzaamheid, kwaliteit van leven en leefomgevingskwaliteit zijn begrippen die hun specifieke betekenis krijgen binnen een zekere context en waarbij een dynamische mix van sociale, fysieke/ecologische en economische kenmerken van de leefomgeving een rol speelt. Daarbij gaat het bij duurzaamheid altijd om een relatie tussen het ‘hier en nu’ en het ‘later en elders’. Als maatschappelijk begrip is duurzaamheid vooral gemeengoed als het gaat om de consumptie van producten of diensten waarvan het besef heerst dat de beschikbaarheid ervan eindig is of de productie ervan onomkeerbare gevolgen heeft (bijvoorbeeld fossiele brandstoffen en tropisch hardhout).

Operationalisatie van het begrip duurzaamheid heeft tot nu toe vooral plaatsgevonden voor afwegingsvraagstukken die spelen op mondiaal schaalniveau, als klimaatverandering, biodiversiteit, grond- en brandstoffen en voedselvoorziening. Het is echter ook toepasbaar op lagere ruimtelijke schaalniveaus en wordt bijvoorbeeld gehanteerd in relatie tot regionaal en lokaal ruimtegebruik.

Op deze lagere schaalniveaus wordt ‘duurzaamheid’ echter nauwelijks gedefinieerd. Vooral bij toepassing van het begrip op lokale schaalniveaus is het dan ook vaak onduidelijk welke betekenis eraan moet worden gehecht. Het lijkt dan te moeten uitdrukken dat de beschikbare (vrije) ruimte schaars is en dat de keuze voor een bepaalde invulling beperkingen kan opleggen aan het gebruik van de ruimte door anderen nu, later en elders. Meer nog dan bij de mondiale vraagstukken zal de exacte betekenis echter uit de context moeten worden gehaald.

Dit geldt des te meer, omdat de meningen over duurzaamheid van ruimtelijke ontwikkelingen nogal uiteen lopen, maar niet altijd expliciet worden gemaakt. Zo is voor de één vergroting van de mobiliteit door de aanleg van wegen een duurzame ontwikkeling, terwijl dit door de ander juist wordt gerelateerd aan het verdwijnen van ecosystemen en versnippering van het landschap: dus een niet-duurzame ontwikkeling.

Bovenstaande kan impliceren dat het weinig zinvol is om voor het schaalniveau van de lokale (stedelijke) leefomgeving onderscheid te maken tussen duurzaamheid (of duurzame ontwikkeling) en leefomgevingskwaliteit. Zonder context of definitie zijn het immers 'inhoudsloze' en dus vergelijkbare (container-)begrippen waarbij er blijkbaar van wordt uitgegaan dat 'de lezer' het zelf wel invult.

Zij die één van beide (of beide) begrippen voor hun eigen context hebben gedefinieerd, kunnen echter ook aanvoeren dat het gebruik van de term duurzaamheid of duurzame ontwikkeling in relatie tot de stedelijke leefomgeving verwarrend kan werken, of zelfs dat ze niet in combinatie met elkaar gebruikt zouden mogen worden. De verwarring zit in dat geval in het suggereren van een 'verbijzondering van het begrip duurzaamheid van de mondiale context naar een toepassing voor lokaal gebruik'. De Duurzaamheidsverkenning (MNP, 2004, p.39) definieert 'duurzame ontwikkeling' als "de continueerbaarheid van de (hier en nu) gekozen kwaliteit van leven, gegeven de nagestreefde verdeling van die kwaliteit van leven over de wereld en de draagkracht van de beschikbare uiteindelijke middelen". Uitgaande van de invulling die voor deze mondiale thema's is gekozen, zou het gebruik van de term 'duurzame stedelijke leefomgeving' (minimaal) vragen om een te operationaliseren relatie tussen de huidige stedelijke ontwikkeling en de situatie 'later' (lees: enkele generaties later) en 'elders' (lees: minimaal buiten Nederland).

In het onderzoek zoals dat in dit rapport is besproken in relatie tot het gevoerde beleid, is van deze relaties niet direct sprake. Het onderzoeksgebied is beperkt tot 'binnen het stedelijk gebied' en de consequenties van bepaalde keuzen zijn in plaats en tijd beperkt tot datzelfde stedelijk gebied respectievelijk sterk gericht op de huidige situatie. Gebruik van de term duurzame stedelijke leefomgeving binnen de context van het brede MNP-duurzaamheidsonderzoek moet dan ook beperkt blijven tot studies die zich daadwerkelijk richten op de (ruimtelijke) keuzen en hun consequenties voor 'later en elders' zoals die blijken in de objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit. Een vraag als 'in hoeverre ontwikkelt de stedelijke leefomgevingskwaliteit zich in duurzame zin?' is dan ook zinvol om te stellen, maar valt nu buiten de scope van dit document.

4. Beleid

Bescherming of verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving is onderwerp van beleid dat op verschillende niveaus wordt gevoerd (EU, nationaal en lokaal). Het beleid dat door deze overheden wordt opgesteld kan zowel individuele aspecten van de leefomgeving betreffen (sectoraal beleid), als verschillende componenten van de leefomgeving tezamen (integraal beleid). Voor de inkadering van het onderzoeksprogramma is het daarom van belang inzicht te hebben in welke beleidsprocessen zijn ingezet met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze beleidscontext: per bestuurslaag is globaal beschreven hoe 'het leefomgevingsbeleid' in elkaar steekt wat betreft visie, doelstellingen en gehanteerde instrumenten.

4.1 Internationaal (EU)

Vanuit 'Brussel' komt verschillende regelgeving op Nederland af. De kwaliteit van de leefomgeving wordt binnen Europa vooral bepaald vanuit het milieubeleid. De invloed van dit Europese beleid op het Nederlands beleid ten aanzien van milieu en ruimtelijke ordening is groot: volgens de Milieubalans 2003 (MNP 2003: p.124) is meer dan 80% van het Nederlandse milieubeleid gerelateerd aan EU-regelgeving. Mede door de koppeling die in Nederland bestaat tussen ruimtelijkeordenings- en milieubeleid, zijn de effecten ook voor de ruimtelijke ordening – al dan niet indirect – groot, zoals de recente discussies rond het Besluit Luchtkwaliteit en de daarmee samenhangende gevolgen voor de planontwikkeling hebben laten zien.

Het milieubeleid van de Europese Unie vindt zijn oorsprong in het Milieu Actie Programma dat in 1972 werd gepubliceerd. Daarin zijn ook de doelen van het EU-milieubeleid gespecificeerd:

- vervuiling en hinder te verminderen;
- het natuurlijke en stedelijke milieu te verbeteren;
- de problemen aan te pakken die veroorzaakt werden door de uitputting van bepaalde natuurlijke hulpbronnen;
- de bewustwording en voorlichting ten aanzien van milieuproblemen te bevorderen.

Uit die doelen blijkt dat de inzet van het Europese milieubeleid ook toen al verder reikte dan strikte milieuregelgeving. In 1987 werd de Europese Akte van kracht waaronder een Milieutitel die voor het eerst een expliciete wettelijke onderbouwing gaf aan het Gemeenschappelijk milieubeleid. In de Milieutitel is de brede doelformulering uit het eerste actieprogramma gehandhaafd met de daarbij behorende doelstellingen van EG-milieubeleid:

- behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu;
- bescherming van de gezondheid van de mens;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- bevordering op international vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen.

De Milieu-titel bevat ook de principes waarop het EU-milieubeleid moet worden gebaseerd, namelijk:

- streven naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situatie in de verschillende regio's van de Gemeenschap;
- het voorzorgsbeginsel (waar er dreiging is van ernstige of onomkeerbare schade aan mens, dier, plant of milieu, mag het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid geen voorwendsel zijn geen preventieve maatregelen toe te passen of deze uit te stellen);
- het beginsel van preventief handelen (men moet optreden om milieuschade te voorkomen eerder dan de schade achteraf te moeten herstellen);
- het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden;
- het beginsel dat de vervuiler betaalt.

4.1.1 Zesde Milieu-Actieprogramma

Tot op heden zijn er zes Milieu-Actieprogramma's (MAP's) verschenen. De eerste vijf hadden geen rechtskracht. Het 6^e MAP (EU COM, 2001) geldt echter als een bindend besluit dat gezamenlijk door de Raad van Ministers en het Europese Parlement is genomen. In dit 6^e MAP is een aantal ontwikkelingen in beweging gezet die van invloed zijn op de thema's die vanuit Europa worden 'bestuurd' en de wijze waarop dat gebeurt.

Er wordt in het 6^e MAP een aantal prioritaire onderwerpen benoemd waarvan 'milieu en gezondheid' de meest directe raakvlakken heeft met het thema kwaliteit van de leefomgeving. Er wordt voornamelijk geen precieze uitwerking gegeven in termen van doelstellingen en tijdspaden. De besluitvorming daarover wordt voorzien binnen zogenaamde 'Thematische Strategieën'. De Thematische Strategieën hebben betrekking op: bodembescherming, duurzaam gebruik van bestrijdingsmiddelen, het zeemilieu, luchtverontreiniging, afvalrecycling, duurzaam gebruik van hulpbronnen en het stedelijke milieu. In het bijzonder dit laatste thema is van belang in relatie tot 'de kwaliteit van de (stedelijke) leefomgeving'. Het idee achter deze thematische strategieën is dat daarmee een zogenaamde holistische benadering kan worden geboden voor belangrijke milieuvraagstukken. Een dergelijke benadering is nodig omdat de vraagstukken worden gekenmerkt door hun complexiteit, de verscheidenheid aan betrokken actoren en de behoefte aan innovatieve en meervoudige oplossingen.

In het 6^e MAP wordt verder een aantal ‘strategische actielijnen’ voor het EU-milieubeleid voorgesteld:

- verbetering van de tenuitvoerlegging van bestaande wetgeving;
- integratie van milieu-overwegingen in besluitvorming op andere beleidsterreinen;
- nauwere samenwerking met de markt via bedrijven en consumenten;
- het geven van ‘empowerment’ aan burgers en het bieden van hulp bij de totstandbrenging van gedragsverandering;
- het bevorderen van betere beslissingen aangaande planning en beheer op het gebied van ruimtelijke ordening.

Een belangrijke ontwikkeling hierbij is dat milieu-overwegingen expliciet worden geïntegreerd in andere beleidssectoren. Dit krijgt ook gestalte in artikel 6 van het EG-verdrag, waarin wordt vereist dat milieu-overwegingen moeten worden geïntegreerd in al het andere beleid van de Gemeenschap met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

Naar verwachting zal de invloed van het Brusselse beleid op het Nederlandse milieu(beleid) op vrijwel alle terreinen verder toenemen. Soms zal dat direct het geval zijn, maar vaker ook zullen de consequenties van Europees beleid veeleer indirect doorwerken in het nationale en lokale beleid. Voorbeelden zijn: de bescherming van natuurlijke habitats (Vogel- en Habitatrichtlijn), luchtkwaliteit (Kaderrichtlijn Luchtkwaliteit), waterkwaliteit (Kaderrichtlijn Water), de richtlijnen met betrekking tot staatssteun en de EU-investeringen in landbouw-, transport- en regionaal beleid.

4.1.2 Thematische strategie ‘Het stedelijk milieu’

In het 6^e MAP van de EU (EU COM, 2001) werd opgeroepen tot de ontwikkeling van een thematische strategie voor het stadsmilieu met het doel *‘bij te dragen aan een betere levenskwaliteit door middel van een geïntegreerde aanpak die voornamelijk op stedelijke gebieden is gericht’* en *‘een hoge levenskwaliteit en een hoge mate van maatschappelijk welzijn voor de burger te bevorderen door het nastreven van een milieu waarvan de verontreiniging gering genoeg is om geen schadelijke effecten op de menselijke gezondheid en het milieu te veroorzaken, alsook door het stimuleren van duurzame stedelijke ontwikkeling.’*

In de recent aangenomen definitieve Strategie zijn de doelen als volgt verwoord: *‘De in het kader van deze strategie geboden maatregelen zijn erop gericht de toepassing van het bestaande milieubeleid en de bestaande milieuwetgeving van de EU op lokaal niveau te helpen verbeteren door de lokale autoriteiten te stimuleren een meer geïntegreerde aanpak te volgen voor het stadsbeheer en ze daarbij te assisteren, en door de lidstaten uit te nodigen dit proces te ondersteunen en de op EU-niveau geboden kansen te benutten. Wanneer de strategie op alle niveaus wordt toegepast zal zij er uiteindelijk toe bijdragen dat de kwaliteit van het stadsmilieu wordt verbeterd, steden aantrekkelijker en gezonder worden om in te*

leven en te werken en meer perspectief bieden voor investeringen, en het schadelijke effect van steden op het milieu als geheel wordt verminderd, bijvoorbeeld wat betreft klimaatverandering.'

Het voorbereidende document 'Naar een thematische strategie voor het stadsmilieu' zette ambitieuzer in dan de uiteindelijk op 11 januari 2006 uitgebrachte Urban Strategy. Zo werd in het aanloop-document nog gesproken van eventuele EU-verplichtingen om op lokaal niveau transport- en integrale milieuplannen vast te stellen. Nederlandse stakeholders – in de expert fase actief betrokken als werkgroepvoorzitter – zagen overigens liever bronmaatregelen, en waren geen voorstander van deze mogelijke plan-verplichtingen. Dat deze in de definitieve versie niet meer voorkomen (de Commissie dringt er bij de lokale autoriteiten alleen nog 'krachtig' op aan), wordt dan ook gezien als een belangrijk Nederlands 'onderhandelingssucces'. Wat rest, is een 'mededeling' van de Commissie die vooral oproept tot kennisuitwisseling en 'gezien de verscheidenheid aan stedelijke gebieden en bestaande nationale, regionale en lokale verplichtingen, en de moeilijkheden die verbonden zijn aan de vaststelling van gemeenschappelijke normen voor alle kwesties op het gebied van het stadsmilieu, is [...] besloten dat wetgeving niet het beste middel is om de doelstellingen van deze strategie te bereiken'.

4.1.3 Indicatoren voor het stedelijk milieu

Om de effecten van de Thematische Strategie te meten en de staat van het stadsmilieu te bepalen heeft de Commissie in een eerder stadium een reeks 'basis'-indicatoren voor het stedelijk milieu opgesteld. Deze Europese Gemeenschappelijke Indicatoren (ECI), die zijn ontwikkeld door de Deskundigengroep Stedelijk Leefmilieu, kunnen door de steden op vrijwillige basis worden toegepast, en steden mogen ze ook aanpassen of uitbreiden naar gelang de lokale situatie. Hieronder staan de 10 indicatoren opgesomd, met daarbij (tussen haakjes) de formulering volgens het eindrapport van de Europese Commissie (2003):

1. tevredenheid van de burger over de lokale gemeenschap (average level of citizens' satisfaction (overall level and average of opinions expressed for the various features));
2. lokale bijdrage tot de mondiale klimaatverandering (annual CO₂ per capita emissions);
3. lokale mobiliteit en personenvervoer (percentage of trips by private motorized transport);
4. beschikbaarheid van lokale groenzones en lokale diensten (percentage of people living within 300 metres of a public open area greater than 5,000 m²);
5. kwaliteit van de lokale buitenlucht (the number of times the limit of PM₁₀ permitted by the directive is exceeded);
6. traject van kinderen naar en van school (percentage of children going to school by car);
7. duurzaam lokaal bestuur en duurzaam beheer van lokale ondernemingen (percentage of organisations that have adopted environmental management procedures);

8. geluidshinder (share of the population exposed to night noise levels higher than 55 dB(A));
9. duurzaam landgebruik (protected areas as percentage of the total municipal area);
10. producten die duurzaamheid bevorderen (percentage of people buying 'sustainable products').

Daarnaast heeft de Commissie de ecologische voetafdruk (Ecological Footprint) van stedelijke activiteiten aangewezen als 'overall' beleidsdoel – vooral in combinatie met indicator 2 (bijdrage aan mondiale klimaatverandering).

Bovenstaande lijst indicatoren is overzichtelijk en dekt tegelijkertijd een behoorlijke breedte van het onderwerp. De formulering van de indicatoren lijkt in eerste instantie nogal abstract en daarmee ook open te staan voor velerlei interpretaties. Dit is ondervangen door zeer concrete operationalisering en aan te bieden die weliswaar de breedte van de indicator niet altijd afdekken, maar wel duidelijkheid en eenduidigheid bieden over waar de aandacht naartoe zou moeten gaan. De ecologische voetafdruk is een samenvattende indicator die wat minder eenvoudig kan worden gemeten. Daarom is een instrument ontwikkeld – de sub-national geographical area (SGA) Ecological Footprint Tool – waarmee op een betrekkelijk eenvoudige manier de voetafdruk van een stad kan worden berekend, uitgaande van de landelijke voetafdruk en daarbij behorende gegevens.

Eén van de 10 indicatoren is een subjectieve maat: de tevredenheid van de burger. Dit is een samenvattende score waarin de tevredenheid van de burger met een aantal specifieke aspecten van de leefomgeving wordt samengenomen, waaronder sociale relaties, het voorzieningenniveau en werkgelegenheid.

Deze ECI-indicatorenset is ten opzichte van de Urban Audit (www.urbanaudit.org) veel eenvoudiger en ook veel minder omvangrijk. In de Urban Audit systematiek wordt namelijk uitgegaan van 21 'hoofdgroepen' indicatoren en circa 120 feitelijke indicatoren. Hierdoor zullen metingen met de ECI-set minder worden geplaagd door 'niet-beschikbare data' dan de Urban Audit.

4.1.4 Conclusie

De invloed van Europese regels op het Nederlandse milieubeleid en meer in het algemeen op beleid dat te maken heeft met de kwaliteit van de leefomgeving is groot. Die invloed zal waarschijnlijk alleen maar toenemen en richt zich met het 6^e MAP en de daaruit voortvloeiende thematische strategie 'Het stedelijk milieu' ook op het domein van de stedelijke leefomgeving.

Met de indicatoren voor het stedelijk milieu is impliciet aangegeven waar voor de EU de zwaartepunten liggen in de kwaliteit van de leefomgeving. Daarmee wordt het domein, zoals besproken in hoofdstuk 2, afgebakend. De belangrijkste objectieve indicatoren daarin zijn:

energieverbruik, mobiliteit, groen, luchtkwaliteit en geluidshinder. Daarnaast wordt het belang erkend van de subjectieve dimensie van leefomgevingskwaliteit: de ECI bevat een (samengestelde) subjectieve indicator voor leefbaarheid. Deze wordt niet ingevuld als de beleving van de te meten objectieve indicatoren, maar betreft een ‘eigen’ domein dat meer gericht is op sociale aspecten en op zaken als voorzieningen en werkgelegenheid.

4.2 Nationaal (Rijk)

De kwaliteit van de leefomgeving is een populair en – zoals ook in hoofdstuk 2 is aangegeven – veelomvattend onderwerp. De beleidsaandacht op Rijksniveau blijft dan ook niet beperkt tot Ministerie van VROM/DGM (Milieu). Ook de andere VROM-DG's Wonen (stedelijke vernieuwing) en Ruimte (ruimtelijke ordening) voeren beleid waarin de leefomgevingskwaliteit direct of indirect het onderwerp is. Daarnaast is leefomgevingskwaliteit als beleidsterrein ook niet beperkt tot VROM. De Ministeries van LNV (landelijk gebied, groen), VWS, OCW en SZW (verschillende aspecten van de ‘sociale’ dimensie), V&W (effecten van mobiliteit), Justitie en Binnenlandse Zaken (veiligheid en integratie) richten zich elk vanuit hun eigen vakinhoud op aspecten van de kwaliteit van de leefomgeving. Op nationaal niveau wordt het beleid dat is gericht op de leefomgevingskwaliteit dan ook bepaald vanuit meerdere departementen. In lijn met de benadering die vanuit de EU wordt voorgestaan, worden de thema's milieu, stedelijk beleid en ruimtelijke ordening niet uitsluitend sectoraal maar vooral ook integraal benaderd. De Nota Ruimte (VROM, 2005) vormt het kader voor ruimtelijk beleid vanuit de verschillende departementen. Daarom volgt hieronder eerst een korte beschrijving van die nota, gevolgd door de andere relevante beleidsnota's.

4.2.1 Ruimtelijk beleid

De Nota Ruimte (2005) bevat de visie van het kabinet-Balkenende II op het ruimtelijk beleid. Met deze nota zet het Rijk in op ‘ruimtelijke kwaliteit’. Het betreft een ‘strategische nota op hoofdlijnen’, met als sturingsfilosofie ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’. Behalve decentralisatie is ook ‘samenhang’ een kernbegrip in deze Nota. In tegenstelling tot de afgelopen jaren – waarin milieu als randvoorwaarde een belangrijke rol speelde, zelfs harder dan de ruimtelijke ordening zelf – krijgen economie en ruimtelijke potentie nu prioriteit

Het ruimtelijk beleid is gebaseerd op de lagenbenadering. De fysieke ruimte wordt hierin voorgesteld als bestaande uit 3 lagen: de ondergrond (water, bodem en het zich daarin bevindende leven), netwerken (alle vormen van zichtbare en onzichtbare infrastructuur) en occupatie (ruimtelijke patronen tengevolge van menselijk gebruik). Het principe van de lagenbenadering laat zich goed combineren met de verschillende aspecten van ruimtelijke kwaliteit: gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Het kabinet wil in heel Nederland de ruimtelijke kwaliteit verhogen door de basiskwaliteit te waarborgen en waar mogelijk te verbeteren, en door extra aandacht te geven aan de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur (een aantal ruimtelijke structuren en netwerken dat in belangrijke mate

ruimtelijk structurerend is voor Nederland als geheel en waar het Rijk een grotere verantwoordelijkheid voor heeft). De concrete uitwerking van de ruimtelijke kwaliteit wordt door de lagere overheden per situatie bepaald.

De wettelijke basiskwaliteit bestaat uit regels en eisen die afkomstig zijn van Nederlandse en internationale verdragen. Hiermee bestaat een duidelijke ondergrens voor bijvoorbeeld veiligheid, milieu, verstedelijking, groen en water. Bovenop die basiskwaliteit wil het kabinet andere overheden stimuleren om voor milieu en veiligheid, maar ook voor bijvoorbeeld landschappelijke kwaliteit en ruimtelijk ontwerp, zo mogelijk méér dan alleen basiskwaliteit te realiseren (zie ook 4.3, waar het gaat over het beleid op lokaal niveau).

Opgebouwd vanuit de invalshoeken van de lagenbenadering (in combinatie met basiskwaliteit) en de sturingsfilosofie (decentralisatie) bevat de Nota Ruimte, volgens het Hoofdlijnenaccorde van het kabinet, de ruimtelijke bijdrage aan ‘een sterke economie, een veilige en leefbare samenleving en een aantrekkelijk land’.

De koers die met de Nota Ruimte is ingezet, wijkt op een aantal punten af van eerdere rijksnota's over het ruimtelijke beleid:

- Voorheen was het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid opgesplitst in een groot aantal ‘losse’ nota's: een nota voor ruimtelijke ordening, een nota voor milieu, een nota voor verkeer en vervoer, et cetera. Het beleid voor de fysieke leefomgeving was hierdoor gefragmenteerd en minder efficiënt dan bedoeld. Met de huidige Nota Ruimte zijn deze verschillende nota's geïntegreerd voor wat betreft hun ruimtelijke neerslag. Daarmee geeft het kabinet aan zich te richten op samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen. Wel worden overigens nog nota's voor de aparte beleidsterreinen uitgebracht – als nadere uitwerkingen van het in de Nota Ruimte geschetste beleid:
 - Verkeer & Vervoer: Nota Mobiliteit (hierin wordt het ruimtelijk beleid, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, verder uitgewerkt en wordt het verkeers- en vervoersbeleid beschreven);
 - Landbouw: Agenda Vitaal Platteland (de uitwerking voor het platteland van de ruimtelijke hoofdlijnen uit de kabinetsnota Nota Ruimte);
 - Economische Zaken: Pieken in de Delta (de economische onderlegger en uitwerking van de Nota Ruimte).

Daarnaast – deze waren voorafgaand aan de Nota Ruimte al aangenomen:

- Milieu: NMP4 en diens voorziene opvolger, de Toekomstagenda Milieu;
- Wonen: Nota Mensen Wensen Wonen.

- Voorheen schetste de rijksoverheid de kaders waarbinnen de lagere overheden het beleid nader invulden. Met de huidige ‘sturingsfilosofie’ (decentralisatie) maakt het rijk onderscheid tussen eigen Rijksverantwoordelijkheden en verantwoordelijkheden van de lagere overheden. Tot de eerste categorie behoren de beleidsterreinen die van nationaal belang worden geacht: mainports (economisch), brainports (kennis) en greenports (natuur). Provincies en gemeenten krijgen de vrijheid en de ruimte (lees: de taak) om hun eigen visie uit te werken en op basis van gebiedseigen kenmerken gericht beleid te maken.
- Voorheen probeerde de rijksoverheid het inrichten van de ruimte (gekenmerkt door groeiende ruimtevrage en beperkt beschikbare ruimte) met strakke wetgeving en normen te sturen, bijvoorbeeld door het stellen van minimale afstanden tussen woonwijken en industrie. Met de Nota Ruimte wordt op rijksniveau ingezien dat niet ieder ruimtelijk vraagstuk op dezelfde manier kan worden benaderd: soms volstaat een aanpak waarbij eenvoudig wettelijke normen worden toegepast, andere gevallen –waar de problemen te complex zijn- vragen om maatwerk. Daarom geeft de rijksoverheid, onder de term ‘terugtrekkende overheid’, steeds meer bevoegdheden en mogelijkheden aan lagere overheden om zelf beleid te maken voor ‘hun’ leefomgeving.

4.2.2 Milieubeleid

Het milieubeleid, verwoord in het NMP4 (2001), kent bijdragen vanuit de Ministeries van VROM, LNV, EZ, V&W en Financiën en zet in op het versterken van de bijdrage van milieubeleid aan de kwaliteit van de leefomgeving. Doel van het NMP4 is ‘gezond en veilig, schoon en aantrekkelijk’, waarbij voor 2030 als ambitie is geformuleerd:

‘het milieubeleid moet een bijdrage leveren aan een gezond en veilig leven, in een aantrekkelijke leefomgeving, temidden van een vitale natuur, zonder de mondiale biodiversiteit aan te tasten of natuurlijke hulpbronnen uit te putten, hier en nu en elders en later’.

De (aantasting van de) kwaliteit van de leefomgeving (van de mens) is overigens slechts één van de zeven grote milieuproblemen waar in de Nota aandacht voor wordt gevraagd. De benoemde milieuproblemen zijn:

1. Verlies aan biodiversiteit
2. Klimaatverandering
3. Overexploitatie van natuurlijke hulpbronnen
4. Bedreigingen van de gezondheid
5. Bedreigingen van de externe veiligheid
6. Aantasting van de leefomgeving
7. Mogelijke onbeheersbare risico’s

De aantasting van de leefomgeving wordt in het NMP4 vooral ingevuld langs de lijnen van geluid(hinder) en luchtverontreiniging. Dat is een wat beperkte invulling, die ook vragen oproept over de afbakening ten opzichte van de problemen ‘gezondheid’, ‘externe veiligheid’ en risico’s die minimaal voor een deel ook de kwaliteit van de leefomgeving bepalen. In dat licht is het opmerkelijk te constateren dat de omschrijving die aan de ‘kwaliteit van de leefomgeving’ wordt gegeven in het NMP4 eigenlijk veel breder is en ook een zekere subjectieve invulling kent: ‘een goede leefomgeving houdt in dat bewoners, ondernemers en gebruikers van de openbare ruimte hun leefomgeving ervaren als herkenbaar, prettig, schoon en aantrekkelijk, zodat ze er graag wonen, werken en verblijven’ (NMP4, blz. 191). Hoe de leefomgeving wordt ervaren, hangt volgens het NMP4 onder andere af van de aanpak van de vervuiling van bodem, lucht en water, van veiligheidsrisico’s, bedrijvigheid, geluidsoverlast en afvalinzameling. Ook spelen zaken als woningaanbod, werkgelegenheid en voorzieningen een rol, evenals groenvoorziening, natuur, ruimte en afwisseling van karakteristieke gebieden.

In de notitie ‘Vaste waarden, nieuwe vormen’ (VWNV) (VROM, 2002) die voortbouwt op het NMP4 en waarin het Kabinetstandpunt inzake het milieubeleid voor de periode 2002-2006 wordt verwoord, is een herordening te zien van de thematiek. De kwaliteit van de leefomgeving komt daarin als zelfstandig milieuprobleem niet meer voor. In de notitie VWNV wordt dit aangeduid als ‘lokale milieukwaliteit’ met aandachtspunten geluid en lucht. Die lokale milieukwaliteit – of specifieker het milieubeleid dat daar betrekking op heeft – wordt verondersteld bij te dragen aan de kwaliteit van de leefomgeving. De omschrijving van de kwaliteit van de leefomgeving in VWNV (p.27) is overigens identiek aan de omschrijving die hiervoor uit het NMP4 is geciteerd. Er wordt nu echter beter geduid waar het milieubeleid hierin een rol speelt.

De bijdrage van het milieubeleid aan de kwaliteit van de leefomgeving die in het NMP4 is aangekondigd wordt verder geconcretiseerd in de handreiking Milieukwaliteit in de Leefomgeving (MILO) die het Rijk aanbiedt aan de gemeentelijke overheden. Hierop wordt verder ingegaan in 4.3 waar het gaat om beleid op het lokale niveau.

Toekomstagenda Milieu

Momenteel wordt gewerkt aan de Toekomstagenda Milieu (TAM), de volgende kabinetsnota over het milieubeleid die VROM in februari 2006 aan de Tweede Kamer wil aanbieden. In het voorbereidingstraject vinden diverse debatten, bijeenkomsten en workshops plaats met burgers, bedrijven, andere overheden, deskundigen en andere betrokkenen waarin VROM zijn ideeën over het toekomstig milieubeleid wil toetsen aan wat er in de samenleving leeft. Met deze Toekomstagenda geeft VROM onder meer ‘concrete en haalbare oplossingen voor milieuproblemen in de samenleving’, waarmee het milieubeleid een vernieuwende impuls moet krijgen.

De Toekomstagenda Milieu zal daarom verder inzetten op meer innovatief, moderner, slimmer en zakelijker milieubeleid. TAM voegt daarom aan de eerder benoemde, majeure milieuproblemen als gezondheid, externe veiligheid, humane risico’s, en objectieve en

ervaren leefomgevingskwaliteit, een nieuwe hoofdlijn toe, te weten ‘Nuchter afwegen van kosten en baten’. Hierin zijn het ‘nuchter omgaan met risico’-denken (MNP en VROM) en het bijbehorende afwegingsinstrumentarium opgenomen voor het bereiken van doelen voor milieu- en leefomgevingskwaliteit. Het is de verwachting dat dit thema de komende jaren substantiële input behoeft vanuit het werkveld ‘gezondheid, welzijn en leefbaarheid in relatie tot milieu’ en de kennis over gezondheidsrisico’s in het bijzonder.

Sectorale regelgeving

Naast deze overkoepelende rijksnota’s, waarin de visies en doelen op Rijksniveau geformuleerd staan, is er ook sprake van sectorale wet- en regelgeving. Het voert te ver om hier diep op die wetten en regels in te gaan; hier komen -indicatief- enkele voorbeelden aan de orde.

Voor de luchtkwaliteit in de leefomgeving geldt het Besluit luchtkwaliteit 2005 (Stb.2005, 316); dit betreft grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes, lood, benzeen en koolmonoxide in de lucht. Ook is uitvoering van Europese richtlijnen opgenomen in de Nederlandse regels, waarvan de belangrijkste zijn: richtlijn nr. 2000/69/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie (16 november 2000) betreffende grenswaarden voor benzeen en koolmonoxide in de lucht (PbEG L 313) en richtlijn nr. 1999/30/EG van de Raad van de Europese Unie (22 april 1999) betreffende grenswaarden voor zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofdioxiden, zwevende deeltjes en lood in de lucht (PbEG L 163).

Wat betreft geluid in de leefomgeving is de EU Richtlijn Omgevingslawaai – die overigens geen normen voorschrijft maar agglomeraties wel verplicht tot het maken van geluidkaarten en het opstellen van actieplannen – geïmplementeerd in de Nederlandse Wet Geluidhinder. Hieronder vallen onder meer geluidemissies van weg-, rail- en luchtverkeer en industrielawaai. En geluidbron als horecalawaai valt onder de Wet Milieubeheer en de Algemene Plaatselijke Verordening. Deze laatste geldt ook voor lawaai van bronnen als bouwactiviteiten, evenementen, burens en recreatie.

Normen en regels voor de begrenzing van de overlast en de externe veiligheidsrisico's van het vliegverkeer zijn opgenomen in de Luchtvaartwet (nog geldend voor regionale en kleine luchthavens) en de Wet Luchtvaart (hoofdstuk 8, voor Schiphol). Een belangrijk onderdeel is de aanwijzing van ruimtelijke zones waarvoor een compensatie en planologisch regime geldt (woningisolatie, hoogtebeperkingen, geen nieuwbouw van woningen of bedrijven). Via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) is geregeld dat gemeenten in hun bestemmingsplannen rekening houden met een zoneringsregime. Het luchtverkeer wordt gehandhaafd op de ruimtelijke verdeling van de jaarlijkse geluidbelasting. Ook zijn er regels voor het gebruik van het luchtruim: waar mogen vliegtuigen wèl vliegen en waar niet. Aan de externe veiligheidsrisico's is vooralsnog alleen bij Schiphol een grens gesteld.

4.2.3 Grotestedenbeleid en Stedelijke Vernieuwing

Specifiek voor de problematiek van de stedelijke leefomgeving is het Grotestedenbeleid (GSB) ontwikkeld. De start dateert van 1994 en het is inmiddels de derde termijn ingegaan (de periode 2005-2009). Het GSB heeft tot doel 'krachtige' steden op te leveren. Dat wil zeggen: 'steden die veilig zijn, en die in alle opzichten voldoen aan de - steeds hogere - eisen die bewoners, bedrijven, instellingen, bezoekers en recreanten aan een stad stellen. Een economisch vitale stad, met hoogwaardige vestigingslocaties en een hechte sociale samenhang, die werk biedt aan wie dat zoekt. Kortom, een stad die kansen biedt aan zijn burgers en waar het veilig en prettig is om te verblijven'. Het GSB wordt gecoördineerd door het Ministerie van BZK. Betrokken Ministeries zijn VROM, EZ, VWS, Justitie, LNV, SZW, V&W, OCW en Financiën.

De (outcome-)doelstellingen voor GSB-III, die in onderlinge samenhang moeten worden ontwikkeld, zijn:

- het verbeteren van de veiligheid;
- het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving;
- het verbeteren van de sociale kwaliteit van de leefomgeving;
- het binden van de midden- en hogere inkomensgroepen aan de stad;
- het vergroten van de economische kracht van de stad.

Het is de taak van de grote steden zelf om deze doelstellingen uit te werken en te operationaliseren in concrete (output-)doelstellingen. Dat hebben zij gedaan in zogenaamde meerjaren ontwikkelingsprogramma's (MOP's). Over die MOP's worden convenanten afgesloten tussen de steden en het Rijk. Hier zijn drie geldstromen (zogenaamde brede doeluitkeringen of BDU's) aan verbonden. Deze zijn voor een belangrijk deel ontschot. De gemeenten mogen per BDU min of meer zelf beschikken over de bestedingen van het geld zolang daar de outputdoelen waarover de convenanten worden afgesloten maar mee zijn gediend ('outputsturing' wordt dat genoemd). De integratie van het stedelijk beleid is nog niet zo ver gevorderd dat er tussen de pijlers (Fysiek, Economie en 'Sociaal, Integratie en Veiligheid') kan worden geschoven met geld. Zo is het niet de bedoeling dat ISV-geld van VROM, dus bestemd voor de fysieke pijler, wordt besteed aan een voorlichtingscampagne rond overgewicht bij kinderen.

Het Rijk is voornemens om, samen met de steden, de voortgang op wijkniveau op outcome-niveau te monitoren. Daarvoor is een monitoringsinstrument ontwikkeld waarin de genoemde doelstellingen zijn geoperationaliseerd. Voor elk van deze doelstellingen zijn een of meerdere objectieve én subjectieve indicatoren voorgesteld. De kwaliteit van de leefomgeving zal bijvoorbeeld subjectief worden gemeten (de waardering van bewoners zoals die ook in de huidige onderzoeken 'Leefbaarheid en Veiligheid' wordt gemeten) maar ook objectief middels onder meer een opname van wijken die in het kader van het WoonOnderzoek Nederland (WoON2006) wordt georganiseerd. Alleen voor de economische doelen geldt een andere werkwijze. De laatste doelstelling zal alleen op stedelijk niveau worden meten, met

een ‘stedelijk BNP’, en de inkomensdoelstelling uitsluitend met de objectieve indicator ‘het aandeel midden en hoge inkomens in de stad’.

ISV

De fysieke pijler van het GSB wordt voornamelijk bepaald door het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Het ISV stamt uit 1997 en was vooral een integratie van de inspanningen op het vlak van de stedelijke investeringen binnen VROM. Aanvullend op de ISV-gelden wordt de BDU-Fysiek gevuld met betrekkelijk kleine bijdragen van OCW (cultuurimpuls) en LNV (grootschalig groen in de stad). Van het totale budget wordt een kleine 10% nog niet op voorhand besteed zodat het kan fungeren als ‘impulsbudget’. Het is de bedoeling om daarmee gericht impulsen te kunnen geven ter versnelling van het proces van stedelijke vernieuwing en om knelpunten te kunnen opheffen tijdens de uitvoering van projecten of plannen van stedelijke vernieuwing. De middelen – en daarmee ook de aandachtspunten voor het te voeren fysieke beleid – komen daarmee uit de volgende ‘oude’ budgetten:

- stadsvernieuwing (vooral vooroorlogs) (VROM/DGW);
- herstructurering (vooral naoorlogs) (VROM/DGW);
- geluidisolatie woningen (VROM/DGM);
- bodemsanering (VROM/DGM);
- luchtkwaliteit (VROM/DGM);
- grootschalig groen (LNV);
- cultuurimpuls (OCW).

Met de thema’s geluid, bodem en luchtkwaliteit is weer de verbinding gemaakt met het milieubeleid. Daarmee wordt ook duidelijk hoe de milieugebiedsvisies van MILO doorwerken in de MOP’s, het ISV en daarmee het GSB.

4.3 Lokaal (steden, gemeenten en regio’s)

Regelgeving is een zaak van hogere overheden (EU, nationale overheid). Beleid en vooral de uitvoering van beleid dat is gericht op de kwaliteit van de leefomgeving ligt vooral bij de lokale overheden. Problemen met leefomgevingskwaliteit doen zich namelijk hoofdzakelijk voor op een laag schaalniveau: de woonomgeving. Vaak gaat het zelfs eerder om wijken en buurten dan om steden. En elk van die wijken en buurten heeft z’n eigen profiel, problemen en potenties – hoewel daar natuurlijk ook grote lijnen in zijn aan te geven. Het is dan ook niet meer dan logisch dat de verantwoordelijkheid voor het beleid met betrekking tot die leefomgevingskwaliteit steeds meer wordt gedecentraliseerd. De hogere overheden – bijvoorbeeld het Rijk in relatie tot de G30 (sinds 1 januari 2006: G31) bij het GSB en de provincies in relatie tot de overige (niet-rechtstreekse gemeenten) in het kader van ISV –

geven in dat geval de kaders aan en voorzien in een deel van de instrumenten (zowel geld als handreikingen, onderzoeksinstrumenten en monitorsystemen). De lokale overheden werken binnen die kaders hun eigen plannen uit – onder meer in milieugebiedsvisies en MOP's – en zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.

De instrumenten die van rijkswege worden aangeboden zijn van groot belang bij een efficiënte en effectieve uitvoering van beleid. De achilleshiel van decentralisering is immers dat elk van de afzonderlijke partijen tijd en energie steekt in het ontwikkelen van meet- en monitoringinstrumenten, in het nadenken over manieren om te komen tot gebiedsvisies en plannen en in het vinden van slimme manieren om de uitvoering van die plannen te regelen. Dit wordt zeker in Nederland ook onderkend. De Rijksoverheid probeert dit te stimuleren door bijvoorbeeld het aanbieden van handreikingen aan gemeenten. MILO (Milieu in de Leefomgeving) is hiervan een voorbeeld.

De handreiking MILO, die is opgesteld door een samenwerking van de VNG, het Ministerie van VROM, het IPO en de UvW, beschrijft hoe lokale partijen (gemeente, provincie, waterschap) gebiedsgericht ambities voor de milieukwaliteit kunnen vaststellen. De milieukwaliteit wordt primair benoemd in de thema's bodem, water, lucht, geluid, geur en externe veiligheid. MILO sluit echter niet uit dat naast deze thema's ook milieugerelateerde aspecten als verkeer, energie en openbaar groen worden meegenomen. Tevens wordt aangegeven dat in een planproces de selectie nog groter kan worden door ecologische, sociale en economische kwaliteitsaspecten mee te nemen. Kern van MILO is dat niet overal dezelfde kwaliteit wordt nagestreefd: verondersteld wordt dat het kwaliteitsniveau afhankelijk is van de specifieke situatie ter plekke. Ambities worden afgestemd op de 'gebiedseigen' functies, kenmerken en mogelijkheden. MILO richt zich op het bepalen van een ambitieniveau voor de milieukwaliteit dat hoger ligt dan de vereiste basiskwaliteit. Deze basiskwaliteit - die overal moet worden gehaald - bestaat uit (wettelijke) grenswaarden en (niet wettelijke) MTR-waarden.

De milieukwaliteitsambities worden in de werkwijze van MILO vervolgens vastgelegd in een milieugebiedsvisie. Een milieugebiedsvisie kan – zo wordt in de handreiking aangegeven - een bijdrage leveren aan:

- de milieu-inbreng in planvorming voor een gebied (bijvoorbeeld bestemmingsplan);
- het opstellen van een meerjarenontwikkelingsplan in het kader van het ISV;
- het voorbereiden van een waterbeheersplan;
- het opstellen van milieu-effectrapporten;
- het onderbouwen van stap 3 in de stad- en milieubenadering;
- het uitvoeren van een strategische milieubeoordeling.

Hieruit blijkt dat de insteek zeer procesmatig is. Er wordt bijvoorbeeld in de handreiking ingegaan op de beleidscyclus en de aandachtspunten die hieruit voortvloeien voor het opstellen van de milieugebiedsvisie. Verder wordt sterk de nadruk gelegd op de relatie met

aanpalende beleidsterreinen die zich richten op de kwaliteit van de leefomgeving: ruimtelijke ordening, stedelijke vernieuwing (ISV) en Grotestedenbeleid (GSB).

Op het vlak van het GSB heeft de enquête Leefbaarheid en Veiligheid voor de G30 een belangrijke meerwaarde gehad in het standaardiseren van de inzichten. Tegelijkertijd dient zich hiermee ook een spanningsveld aan. Niet altijd zijn lokale overheden overtuigd van het nut en de noodzaak van de aangereikte instrumenten en worden deze toch meer als bemoeizucht ervaren dan als handreiking. Waar lokale partijen tot betere instrumenten komen en zij bereid zijn die te delen met anderen, zal daar zeker aandacht aan moeten worden besteed. Zo heeft het Rijnmondse LOGO (lokale geluids- en omgevingsplannen) model gestaan voor MILO. Meer aandacht van het Rijk voor wat op lokaal niveau wordt ontwikkeld – zoals buurtsignaleringsystemen die door diverse grotere gemeenten worden opgezet - kan bijdragen aan het versterken van het inzicht en de slagkracht van de andere lokale partijen.

Op dit moment is het stedelijk beleid - en de middelen die van rijkswege worden verstrekt - sterk gericht op een beperkte groep gemeenten (de G30, nu G31) en daarbinnen een beperkt aantal wijken (de zogenaamde aandachtswijken en daarbinnen nog weer verbijzonderd de 56 'prioriteitswijken'). De rationale hiervoor is niet transparant. De G30 zijn bijvoorbeeld niet de 30 grootste gemeenten zoals de aanduiding suggereert. Almere, Haarlemmermeer, Zoetermeer en Delft behoren bijvoorbeeld tot de 30 gemeenten met de meeste inwoners, maar niet tot de G30. Ook zijn het niet de enige gemeenten waar problemen zijn of waar verhoudingsgewijs veel problemen zijn. Gemeenten als Den Helder, Delfzijl of Vlaardingen kennen grote problemen, maar behoren niet tot de G30 terwijl bijvoorbeeld Emmen, dat wel tot de G30 behoort, in termen van leefbaarheid niet direct naar voren komt als een problematische gemeente. Maar ook in gemeenten waar men weinig tot geen problemen zou vermoeden, kunnen op het schaalniveau waarop de kwaliteit van de leefomgeving ertoe doet (wijken en buurten) vaak grote problemen bestaan. De kwaliteit van de leefomgeving in objectieve maar zeker ook in subjectieve zin, is dan ook in vrijwel alle gemeenten in Nederland een onderwerp dat de politieke agenda bepaalt.

Een laatste aandachtspunt is dat de selectie van gebieden waar de aandacht op is gericht in het beleid sterk wordt bepaald door de huidige situatie op een bepaalde plek: zo zijn probleemwijken die wijken waar nú problemen zijn. Een ander voorbeeld is een conclusie van het MNP (2005) ten aanzien van het behalen van de doelen van het milieubeleid rond Schiphol: deze doelstellingen worden hoogstwaarschijnlijk gehaald – voor het gebied direct rondom de luchthaven; verreweg de meeste overlast en risico's treden echter op in een veel groter gebied rondom Schiphol. De ontwikkelingen in dat grotere gebied zijn minder gunstig. Wordt de aandacht wat verschoven van de actuele, lokale problemen naar aspecten van duurzaamheid, zou dat nog wel eens tot verrassende uitkomsten kunnen leiden. Gemeenten in de nabijheid van de grote steden zijn mogelijk de probleemgemeenten van de (nabije) toekomst. Meer aandacht voor de tijdsdimensie waarbinnen de leefomgevingskwaliteit zich ontwikkelt, in combinatie met een bredere ruimtelijke blik, is - zowel vanuit de lokale overheden als vanuit het Rijk - van belang om dat te voorkomen.

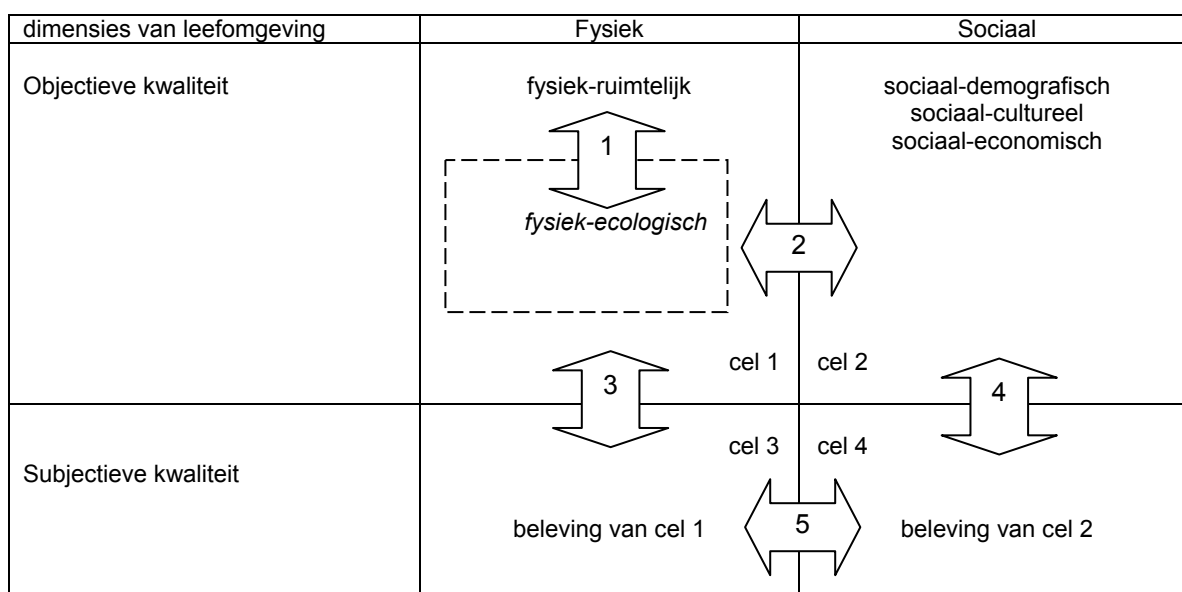
Zoals al is opgemerkt, is het aan de gemeenten zelf om invulling te geven aan hun beleid ten aanzien van de leefomgeving. Hoewel het Rijk richtlijnen voor leefomgevingsbeleid aanbiedt, lopen de richtingen van gemeentelijk beleid op dit gebied enorm uiteen. Zo legt de gemeente Amsterdam het accent op cultuuraspecten, terwijl Rotterdam veiligheid als één van de belangrijkste uitgangspunten hanteert. Binnen de omvang van dit document voert het echter te ver om in te gaan op het leefomgevingsbeleid van specifieke gemeenten.

5. Naar beleidsevaluatie en onderzoek

In de voorgaande hoofdstukken is achtereenvolgens ingegaan op het begrippenkader dat samenhangt met leefbaarheid en leefomgevingskwaliteit, op de stand van zaken van onderzoek en literatuur op dit vakgebied, en op de richting en inhoud van het Europese en Nederlandse beleid. Voortbouwend hierop en uitgaande van de missie van het MNP beschrijft dit hoofdstuk de gewenste invulling aan het onderzoek naar de kwaliteit van de leefomgeving, uitmondend in een concreet werkprogramma.

5.1 Leefomgevingskwaliteit – concept voor beleidsevaluatie en onderzoek

Hieronder staat nogmaals het conceptueel schema weergegeven, met daarin cursief het werkterrein waarmee het MNP zich bezighoudt, en met de belangrijkste relaties tussen de cellen. Uiteraard zijn de relaties die verband houden met het fysiek-ecologische deelcompartiment – in het schema de pijlen 1, 2 en 3 – het meest relevant voor het MNP. Zoals eerder al opgemerkt, vallen de pijlen die verband houden met cel 4 vallen over het algemeen buiten het aandachtsgebied van het MNP.



Conceptueel schema voor de lokale leefomgevingskwaliteit

Het ontwikkelde conceptueel model (zie ook hoofdstuk 2) biedt verschillende ingangen voor onderzoek. Naar aanleiding van concrete beleidsvragen kan door het MNP gericht onderzoek worden gedaan naar de inhoud en het (relatieve) belang van de verschillende cellen en relaties. Daarnaast kan dit model dienen als ondersteuning voor verkennend onderzoek, waarmee tot nieuwe inzichten kan worden gekomen. De hiermee opgebouwde kennis – in aangrenzende cellen of juist op het grensvlak daarvan – kan weer aanleiding vormen voor het

formuleren van nieuwe onderzoeksvragen die wellicht niet zozeer direct aansluiten op concrete beleidsvragen, maar meer verband houden met visies en hypothesen die door beleid vaak impliciet worden gehanteerd.

5.2 Beleidsvragen en –onderzoek voor MNP

De focus van MNP - en ook LOK - gaat uit van de algemene taakopvatting: “Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) ondersteunt de politieke en maatschappelijke afweging tussen economische, ecologische, ruimtelijke en sociaal-culturele kwaliteiten door het evalueren van het gevoerde beleid en het verkennen van toekomstige ontwikkelingen van met name de ecologische kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau levert evaluaties en verkenningen over de leefkwaliteit van ons land in relatie met de milieuproblematiek op Europese en op mondiale schaal. Het MNP richt zich vooral op het ondersteunen van de nationale besluitvorming over milieu- en natuurvraagstukken. Het doet dit in nauwe samenwerking met de andere onafhankelijke Nederlandse planbureaus en met andere onderzoeksinstellingen. In de wet is geregeld dat het MNP de regering onafhankelijk kan adviseren.”

(<http://www.mnp.nl/nl/overhetmnp/index.html>). Uit de voorgaande hoofdstukken kunnen in dat licht enkele belangrijke, centrale beleidsvragen worden geformuleerd die als uitgangspunt kunnen worden genomen voor beleidsevaluatie en onderzoek naar (integrale) leefomgevingskwaliteit.

5.2.1 Centrale beleidsvragen bij integrale leefomgevingskwaliteit

Enkele belangrijke, centrale beleidsvragen staan hieronder geformuleerd. Daarbij is indicatief aangegeven op welke cellen en welke pijlen in het conceptueel schema deze vragen betrekking hebben. Dit laatste is met nadruk indicatief, omdat hier uiteraard de totale, integrale leefomgevingskwaliteit mee gemoeid is.

1. *‘In welke mate dragen milieu- en ruimtelijke ordeningsaspecten bij aan de (ervaren) kwaliteit van de leefomgeving?’ [cellen 1 en 3; pijlen 1 en 3]*
2. *‘In hoeverre draagt het milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid bij aan (het verhogen van) de (ervaren) kwaliteit van de lokale leefomgeving?’ [cellen 1 en 3]*
3. *‘In welke mate dragen sociale / bevolkingsaspecten bij aan de objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit?’ [cel 2; pijlen 2 en 4]*
4. *‘In hoeverre kan integraal beleid - met inbreng uit en samenhang met andere beleidssectoren - de verbetering van de leefomgevingskwaliteit helpen bevorderen?’ [alle 4 de cellen]*
5. *‘Welk bruikbaar instrumentarium (methoden, plannen, indicatoren, beleidsprocessen) kan worden ingezet om de huidige en toekomstige integrale leefomgevingskwaliteit en de effectiviteit van beleid te beoordelen en te monitoren?’ [alle 4 de cellen]*

Voor MNP en LOK moeten deze vragen uiteraard enigszins worden ingeperkt. Een meer specifieke vraag is bijvoorbeeld: 'In hoeverre kan milieugericht beleid de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving verhogen?'. Uit het voorgaande is niet alleen gebleken dat leefomgevingskwaliteit zelf een complex containerbegrip is, maar ook dat er zowel een fysieke als een sociale kant aan zit en zowel een objectieve als subjectieve. Gezien de taak van het MNP om beleidsevaluaties en verkenningen uit te voeren en haar expertise op het terrein van de fysieke-ecologische en objectieve dimensie van leefomgevingskwaliteit (cel 1 in de matrix) ligt het voor de hand om hierbij uit te gaan van beleid binnen (of grenzend aan) dit fysiek-ecologische terrein. Bovenstaande vraag zou daarom verder kunnen worden ingeperkt tot: 'In hoeverre is objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit in wijken door middel van (overheids)ingrijpen in of gericht op het fysieke deel van de leefomgeving te beïnvloeden?'.

De uit verschillende hoeken geuite verwachting dat de effectiviteit van fysiek-ruimtelijk beleid op de kwaliteit van de sociale leefomgeving beperkt is, betekent geenszins dat beleid gericht op de fysieke kwaliteit van wijken niet effectief kan zijn. Hiervoor kunnen de volgende redenen worden aangevoerd. Ten eerste is er sprake van concrete problemen in de lokale leefomgeving waarvoor fysiek-ruimtelijke of fysiek-ecologische ingrepen simpelweg de enige oplossing zijn om te komen tot een gezonde en veilige leefomgeving. Voor wat betreft fysiek-ecologisch beleid kan worden gedacht aan voor het MNP meer 'klassieke' leefbaarheidsproblemen als geurhinder, geluidsoverlast of een onveilige woonomgeving. Voor wat betreft fysiek-ruimtelijk beleid zijn soms juist concrete ingrepen in de woningvoorraad, de infrastructuur of het voorzieningenapparaat nodig. Woningisolatie is dan een beleidsinstrument op de grens van fysiek-ecologisch en fysiek-ruimtelijk terrein: klachten over burengerucht of verkeerslawaaï kunnen hiermee worden verminderd. Ook voor het bereiken van een hoogwaardige leefomgeving (prettig en aantrekkelijk) speelt beleid op het fysieke terrein een rol. De toegenomen aandacht voor publieke open ruimte in de woonomgeving is hier een voorbeeld van. Een prettig huis om in te wonen, een rustige en groene omgeving, schone lucht en een ruime keuze aan voorzieningen; alle dragen bij aan een kwalitatief hoogstaande leefomgeving.

Ten tweede heeft fysiek-ruimtelijke of fysiek-ecologische interventie een logische plaats binnen 'integraal beleid'. Integraal beleid benadert leefomgevingskwaliteit vanuit de samenhang tussen de dimensies waardoor een hechte afstemming en ook goede timing tussen beleidsinterventies op zowel sociaal als fysiek-ruimtelijk terrein mogelijk is. Het achterblijven van een van deze dimensies in integraal en multidimensionaal wijkbeheer kan een opwaartse spiraal van leefomgevingskwaliteit vertragen of zelfs belemmeren. Voor een positieve ontwikkeling van de kwaliteit van de leefomgeving is het belangrijk dat de verschillende aspecten van integraal beleid gelijke aandacht krijgen.

Het beantwoorden van beleidsvragen is daarom overigens niet uitsluitend een taak voor het MNP: uitgaande van de fysiek-ecologische invalshoek is samenwerking met andere kennisinstituten hierbij essentieel.

5.2.2 Beleidsrelevant onderzoek mbt leefomgevingskwaliteit

In lijn met de centrale beleidsvragen zoals die in 5.2.1 zijn geformuleerd, kan een groot aantal beleidsrelevante onderzoeksvragen worden opgesteld. ‘Waar is wat?’ en ‘Hoe zit het met?’ vormen hier de kern. Ook wordt naar verklaringen gezocht achter de waargenomen patronen. Daarnaast komt aan de orde hoe de lokale leefomgevingskwaliteit zich heeft ontwikkeld in de tijd. Een belangrijke overweging bij de uitwerking van onderstaande vragen is het ruimtelijke schaalniveau waarop het onderzoek wordt ingestoken. De vragen zijn ingedeeld volgens de compartimenten van het conceptueel schema.

Onderstaande vragen, die als voorbeelden zijn bedoeld, kunnen worden benaderd vanuit een zowel een ruimtelijke als een sociaal-economische invalshoek.

De objectieve leefomgevingskwaliteit

1. Hoe is de kwaliteit van de leefomgeving in Nederland verdeeld (ruimtelijk en sociaal-economisch) – in termen van objectieve fysiek-ecologische, fysiek-ruimtelijke en sociale aspecten? Wat zijn verklaringen van deze spreiding?
 - Deelvragen hierbij kunnen bijvoorbeeld zijn: hoe zijn objectieve fysieke kenmerken van de lokale leefomgeving (bv luchtverontreiniging, geluidsniveau, bouwjaar, type woningen, type wijken, type bewoners, voorzieningen, werkgelegenheid) verdeeld? Hoe hangt dit samen met de sociale omgevingskenmerken? In hoeverre is leefomgevingskwaliteit evenwichtig (of scheef) verdeeld over verschillende groepen en in verschillende contexten? (zie bijvoorbeeld Kruize en Bouwman, 2004).
2. In hoeverre kan de objectieve fysiek-ecologische milieukwaliteit in de dagelijkse leefomgeving -en daarmee samenhangend de gezondheid- worden beïnvloed door de ruimtelijke inrichting? (zoals typen woningen (hoog-/laagbouw), groen, maar ook geluidsisolatie)

De subjectieve leefomgevingskwaliteit

1. Hoe is de subjectieve leefomgevingskwaliteit in Nederland verdeeld (ruimtelijk en sociaal-economisch), en welke oorzaken kunnen daarvoor worden aangewezen? Is de subjectieve leefomgevingskwaliteit in verschillende regio's (bijvoorbeeld stedelijk versus landelijk gebied) verschillend opgebouwd? Wat zijn hiervan de achtergronden?
2. De waardering van het stedelijk gebied lijkt steeds meer gekoppeld te worden aan de waardering van het landelijk gebied en omgekeerd. Daarom: is er een relatie tussen de waardering voor directe woonomgeving en de waardering voor omliggende omgeving (landelijk gebied)? Op welk ruimtelijk niveau vindt dit plaats?

Voor het uitwerken van bovenstaande vragen naar subjectieve leefomgevingskwaliteit kan gebruik worden gemaakt van verschillende methoden. Te denken valt aan: (on-)

tevredenheid; 'willingness to pay', contingente waarderingsmethode [stated preference]; hedonische prijsmethode [revealed preference].

Samenhang tussen objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit

1. Wat is de relatie tussen diverse objectieve kenmerken van de leefomgeving en de tevredenheid met / waardering van die leefomgeving door verschillende bevolkingsgroepen? Wat is het belang van de verschillende fysiek-ecologische kenmerken hierbinnen? In hoeverre zijn sociaal-economische/demografische ontwikkelingen als vergrijzing, individualisering, meer allochtonen, toename vrije tijd, stijgende welvaart van invloed op de subjectieve leefomgevingskwaliteit?
2. Wat zijn de gevolgen van fysiek-ruimtelijke of sociale ontwikkelingen (bijvoorbeeld spreiding of concentratie van voorzieningen, grote infrastructurele ingrepen, herstructurering, veranderingen in bevolkingsdichtheid) voor de objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit?
3. In welke mate kan er worden gecompenseerd tussen diverse 'leefomgevingskwaliteiten'?
4. Hoe reageren bewoners/gebruikers op ontwikkelingen in de kwaliteit van hun leefomgeving? In hoeverre speelt de waardering van leefomgevingskwaliteit mee in verhuiscriteria en -gedrag van verschillende groepen en in verschillende contexten, en wat zijn hiervoor de verklaringen?

Methoden en instrumenten

1. Wat zijn bruikbare instrumenten om de kwaliteit van de leefomgeving te meten (monitoren) en/of vorm te geven en/of te evalueren? Bijvoorbeeld via benchmarking, best practices? Wat zijn de ervaringen hiermee in binnen- en buitenland?
2. Is er een maat te ontwerpen voor 'basiskwaliteit' van de leefomgeving waartegen de ontwikkelingen in de tijd zijn af te zetten? Welke indicatoren zijn hiervoor van belang, hoe zit het met de gegevensbehoefte, de bruikbaarheid van bestaande data, enquêtes et cetera?

Deze beide vragen staan niet op zich maar gelden met name als logisch onderdeel van meer inhoudelijk gericht onderzoek.

5.2.3 Evaluatie van beleid voor leefomgevingskwaliteit

Om antwoord te kunnen geven op de centrale beleidsvragen die hierboven zijn geformuleerd, moet naast inhoudelijk inzicht op het gebied van leefomgevingskwaliteit ook kennis worden opgebouwd op het beleid dat zich daarmee bezig houdt. Hiertoe zijn deelvragen opgesteld die kunnen worden afgeleid uit de voorgaande hoofdstukken en die aansluiten bij de compartimenten in het conceptueel schema. Net als de vragen in de vorige paragraaf, zijn de hieronder geformuleerde vragen bedoeld als voorbeelden.

Onderstaande vragen passen vaak logischerwijs als onderdeel of afgeleide binnen de analyses die uitgevoerd worden voor de meer inhoudelijk vragen die hierboven zijn gesteld.

Doelen en instrumenten

Inzicht in de beleidscontext:

1. Wat zijn de beleidsvisies op leefomgevingskwaliteit en welk beleid wordt vanuit de verschillende schaalniveaus (Europa, Nederland, lokaal) ontwikkeld? Wat is de rol van het milieu en de ruimtelijke ordening daarbinnen?
2. Welke trends bestaan er in de beleidsdoelstellingen ten aanzien van leefomgevingskwaliteit in de laatste decennia, en wat zijn daarvan de achtergronden?

Inzicht in de beleidsinstrumenten:

3. Welke instrumenten worden bij de diverse – met name lagere – overheden gebruikt om de kwaliteit van de lokale leefomgeving te verhogen?
4. Welke (theoretische) methoden en stappenplannen zijn voor handen? (bijvoorbeeld MILO, Habiforum: Hooimeijer et al., 2000)

Effectiviteit van beleid

Monitoring van de beleidseffecten:

1. In hoeverre wordt de objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit beïnvloed door het beleid? En meer specifiek: wat zijn de effecten van bijvoorbeeld (...) op de kwaliteit van de leefomgeving?
 - de Interimwet Stad & Milieu;
 - het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV);
 - sectorale milieuwetgeving (MIG, Besluit Luchtkwaliteit, etc.).
2. Wat is het effect van de decentralisatie en integratie van leefomgevingsbeleid (bv gebiedsgericht beleid) op de kwaliteit van de leefomgeving? Specifiek: wat is de rol van milieu(-beleid) daarbinnen?

Evaluatie van de doorwerking van beleid:

3. Hoe integraal is het beleid? Welke rol speelt milieubeleid bij het verbeteren van de (integrale) kwaliteit van de leefomgeving? Hoe worden milieuaspecten vertegenwoordigd in integrale plannen voor verbetering van de leefomgevingskwaliteit?

4. Hoe gaan provincies en gemeenten om met het verbeteren van de leefomgevingskwaliteit: wordt het begrip gedefinieerd, wordt het doel omschreven? Zo ja, hoe en hoe is dat tot stand gekomen? (bv betrokken partijen, objectieve meting, meting subjectieve kwaliteit) Wat zijn de proceskenmerken, waar lopen partijen (gemeenten) tegenaan als ze de integrale leefomgevingskwaliteit willen verbeteren?

Ex-ante evaluaties en verkenningen

1. Hoe zal de leefomgevingskwaliteit zich ontwikkelen, waar, in welke mate en voor wie? (beleidsevaluaties en verkenning van beleidsopties)
2. Wat zijn mogelijkheden ter verbetering van de kwaliteit van de lokale leefomgeving? Welke rol spelen milieu en RO (-beleid) daarbinnen?
3. Wat zijn de gevolgen van specifiek beleid (milieu, RO, sociaal-economisch, verkeer en vervoer, natuur, recreatie) op de lokale leefomgevingskwaliteit? En hoe verhoudt dit zich tot integraal beleid? Waar en voor wie zijn de consequenties, zowel gepland/ongepland als gewenst/ongewenst, van specifieke maatregelen meetbaar?
4. Welke handelingsperspectieven zijn op lokaal niveau het best passend bij welke situaties om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren? Procesvoorwaarden of contextvoorwaarden?

6. Aanbevelingen

De onderzoeksvragen die hierboven zijn besproken zijn thematisch van aard, maar richten zich wel op het brede veld van objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit. Het is van groot belang om deze ruime blik in het toekomstige onderzoek binnen het MNP en binnen LOK op het terrein van leefomgevingskwaliteit te blijven hanteren. Dit slothoofdstuk geeft hiertoe een aantal aanbevelingen.

Aanbeveling 1

Het uitvoeren van complexe analyses en het gebruik van grote databestanden sluiten goed aan op de kerncapaciteiten van het MNP. Zodoende is op diverse thema's van met name de objectieve, fysiek-ecologische leefomgevingskwaliteit een ruime kennisbasis en gedegen ervaring opgebouwd. Zelden is hierbij echter de samenhang met de andere dimensies van leefomgevingskwaliteit in aanmerking genomen. Waar het gaat om een integrale (beleids)analyse van de objectieve en subjectieve leefomgevingskwaliteit – en daarmee voor het MNP dus een verbreding van het begrip – verdient deze samenhang expliciet aandacht en een afwijkende, wellicht onbekende onderzoeksaanpak.

Aanbeveling 2

Het MNP kan ter inspiratie putten uit vergelijkende studies in binnen- en buitenland, onder andere zoals uitgevoerd door het RIVM. Bij het opstellen van onderzoeksvoorstellen is het raadzaam de mogelijkheden voor een internationale vergelijking na te gaan om op deze manier ook mogelijkheden te benutten voor (internationale) benchmarking.

Aanbeveling 3

In leefbaarheidsonderzoek verdienen zowel de objectieve als de subjectieve dimensie van leefomgevingskwaliteit de aandacht: naast objectief meetbare 'harde' indicatoren is ook de waardering en beleving daarvan een belangrijk onderdeel van leefomgevingskwaliteit. Hoewel – of juist omdat – milieubeleid hier slechts beperkte, en vooral indirecte invloed op heeft, is het van belang in onderzoek expliciet aandacht te besteden aan beide dimensies, ook als het gekozen onderzoeksperspectief uitgaat van objectieve, fysieke (milieu-) indicatoren.

Aanbeveling 4

Vanwege contextafhankelijkheid en het transactionele karakter van de leefomgevingskwaliteit zijn verdiepende en verhelderende case studies onmisbaar, zeker ook om de ontwikkeling van leefomgevingskwaliteit te kunnen volgen. Een onderzoeksaanpak met case studies ondersteunt tevens het operationaliseren van beleidsvragen: cases in bepaalde buurten of wijken (bijvoorbeeld de 56 aandachtswijken), of gericht op bepaalde groepen (bijvoorbeeld ouderen of allochtonen) leveren concrete voorbeelden op uit de praktijk waardoor leefomgevingskwaliteit meer diepte krijgt.

Aanbeveling 5

Het MNP is nadrukkelijk niet het enige instituut dat zich richt op het onderzoeken van de leefomgevingskwaliteit: ook elders in den lande worden al geruime tijd initiatieven op dit gebied ontplooid. Het MNP onderhoudt met verschillende hiervan goede relaties. Het is raadzaam dit netwerk aan te spreken. Hierin spelen nadrukkelijk het RIVM (afdelingen MGO, VTV en PZO), twee andere planbureaus (SCP en RPB) en bijvoorbeeld de Universiteiten van Groningen en Utrecht (RUG en UU) een rol. Zo kan worden samengewerkt met, of werk worden uitbesteed aan, onderzoekers, stagiaires en studenten.

Aanbeveling 6

Hoewel de relatie tussen duurzaamheid en (stedelijke) leefomgeving buiten de reikwijdte van dit document valt, is daarmee niet gezegd dat het geen relevant onderzoeksthema zou zijn. Integendeel, studies naar de gevolgen in tijd en ruimte van keuzen op het gebied van kwaliteit van de leefomgeving en naar bijvoorbeeld de vraag in hoeverre steden en de stedelijke leefomgeving zich duurzaam ontwikkelen, verdienen – zij het aanvankelijk op bescheiden schaal – een eigen plek binnen het MNP.

Literatuur

- ABF (2001) Ruimtelijke indicatoren voor de nulmeting stedelijke vernieuwing. ABF, Delft.
- ABF Research (2002) Kwaliteit van stedelijke vernieuwingswijken; KWR 2000 maakt balans op [ioV VROM/DG Ruimte], Den Haag.
- Alberts, M. (2000) Gefeliciteerd! Een nieuwe woonomgeving! De rol van leefbaarheid als verhuismotief in centrale vroeg-naoorlogse rijtjeswijken. Doctoraalscriptie Sociale Geografie, Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Berends, H., F.R. Veeneklaas (2003) Mensen en natuur – kunnen we die relatie meten? Planbureaustudies nr. 7, 2003, Alterra, Wageningen.
- Bolt, G., R. van Kempen (2003) Tussen fysiek en sociaal; een literatuuronderzoek naar de relatie tussen fysieke en sociale verschijnselen in steden. In opdracht van NWO en het Kenniscentrum Grote Steden, Definitief concept.
- Borghans, L., B. ter Weel (2003) Criminaliteit en etniciteit. Economisch Statistische Berichten 14-11-2003, pp. 548-550.
- Breugelmans, O.R.P., C.M.A.G. van Wiechen, I. van Kamp, S.H. Heisterkamp, D.J.M. Houthuijs (2004) Gezondheid en beleving van de omgevingskwaliteit in de regio Schiphol: 2002 - Tussenrapportage Monitoring Gezondheidskundige Evaluatie Schiphol, RIVM Rapport 630100001. RIVM, Bilthoven.
- Brouwer, J., J. Willems-Schreuder, L. Mattemaker (2000) Balans ruimtelijke kwaliteit 2000; beleving, ABF, Delft.
- Camstra, R. (1996) Verder dan de voordeur: woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland. Nationale Woningraad, afdeling Onderzoek en Ontwikkeling, Almere.
- Coeterier, J.F. (2000) Hoe beleven wij onze omgeving? Resultaten van 25 jaar omgevingspsychologisch onderzoek in stad en landschap.
- Dorst, M. van (2005) Een duurzaam leefbare woonomgeving; fysieke voorwaarden voor privacyregulering, Eburon, Delft.
- EU COM (2001) 31, Milieu 2010: “Onze toekomst, onze keuze”; het zesde milieuactieprogramma. Commissie van de Europese Gemeenschappen, Brussel.
- European Commission (2003) European Common Indicators; Towards a local sustainability profile; Ambiente Italia Research Institute, Milano, Italy.

Franssen, E.A.M., J.E.F. van Dongen, J.M.H. Ruysbroek, H. Vos en R. Stellato (2004) Hinder door milieufactoren en de beoordeling van de leefomgeving in Nederland: Inventarisatie verstoringen 2003. RIVM rapport 815120001, RIVM, Bilthoven.

Garb, Y., I. van Kamp, M. Kuijpers, M. Ouředníček, L. Sýkora (2004) SELMA; Spatial deconcentration of economic land use and quality of life in European metropolitan areas; Deliverable D02, WP2 – Quality of life indicators.

Ham, M. van, P. Hooimeijer (1997) Kwaliteit Leefomgeving: voorbeeldanalyses. RIVM/URU.

Hoogvliet, A. (1992) Wijken in beweging; bevolkingsdynamiek en wooncarrières in vroeg-20ste-eeuwse woongebieden. Utrecht : Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Universiteit Utrecht.

Hooimeijer, P., H. Kroon, J. Luttik (2000) Kwaliteit in meervoud; conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik (Onderzoek voor HABIFORUM). Wageningen/Utrecht.

Hortulanus, R.P. (1995) Stadsbuurten; een studie over bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties. VUGA, Den Haag.

Hortulanus, R.P., J.E.M. Machielse (2001) Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving; Het Sociaal Debat, Deel 3, 's-Gravenhage.

IMEconsult (2003) Onderzoek tweede tussen evaluatie Stad en Milieu, Deel I Relatie tussen norm en kwaliteit, IMEconsult, Nijmegen.

Jacobs, M.H. (2000) Kwaliteit leefomgeving; Kennisontwikkeling. Alterra-rapport 122, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen.

Kamp, I. van, H. Kruize, B.A.M Staatsen, A.E.M. den Hollander, and R. van Poll (2003) Environmental Quality and Human Well-being. Outcomes of a workshop, RIVM rapport 630950001. RIVM, Bilthoven.

Kamp, I. van, K. Leidelmeijer, G. Marsman, A. de Hollander (2003) Urban environmental quality and human well-being: towards a conceptual framework and demarcation of concepts; a literature study; Landscape and Urban Planning Vol 65/1-2 pp.5-18(14).

Kappe, J., H. van Kessel, P. Pasman (2003) Belemmeringen en kansen voor een integrale gebiedsgerichte aanpak in het stedelijk gebied, Nijmegen.

Kempen, E.E.M.M. van, B.A.M. Staatsen, I. van Kamp (2005) Selection and evaluation of exposure-effect-relationships for health impact assessment in the field of noise and health, RIVM rapport 630400001. RIVM, Bilthoven.

Kempen, E.E.M.M. van, I. van Kamp, R.K. Stellato, D.J.M. Houthuijs, P.H. Fischer (2005) Het effect van geluid van vlieg- en wegverkeer op cognitie, hinderbeleving en de bloeddruk van basisschoolkinderen, RIVM rapport 441520021. RIVM, Bilthoven.

Ketelaar, J. (1994) Het woonmilieu op begrip gebracht. Technische Universiteit Eindhoven, faculteit Bouwkunde, Eindhoven.

Knol, F. (2005) Wijkkwaliteiten: de kwaliteit van de fysieke woonomgeving 1994-2002, SCP-Werkdocument 112, Den Haag.

Kruize, H. en A. A. Bouwman (2004) Environmental (in)equity in the Netherlands: a case study on the distribution of environmental quality in the Rijnmond region. RIVM report no. 550012003, RIVM, Bilthoven.

Kruythoff, H.M., A.P. Klugkist (1999) Toestand van de dagelijkse leefomgeving; doelenmonitor, OTB, Delft.

Leidelmeijer, K., F. Pinkster, H. van der Reijden (2003) Leefbaarheid van wijken. Themapublicatie WBO 2002, in opdracht van VROM/DG Wonen, RIGO Research en Advies BV, Amsterdam.

Leidelmeijer, K, I. van Kamp, G. Marsman (2002) 'Leefbaarheid; Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering (RIGO, RIVM)'. Rapportnummer 81330. RIVM, Bilthoven.

Leidelmeijer, K., en I. Van Kamp (2003) Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid; naar een begrippenkader en conceptuele inkadering. RIVM-RIGO rapport 630950002/2003, Bilthoven.

Marsella, A. J., L. Levi, S. Ekblad (1997) The importance of including quality of life indices in international social and economic development activities. *In: Applied en Preventieve Psychology* 6, 2, 1997, pp.55-67.

Milieu- en Natuurplanbureau (diverse jaren) Milieubalans. MNP, Bilthoven.

Milieu- en Natuurplanbureau (2004) Kwaliteit en toekomst, verkenning van duurzaamheid. MNP, Bilthoven.

Milieu- en Natuurplanbureau (2005) Het milieu rond Schiphol, 1990-2010, Feiten & cijfers. MNP-rapportnr. 500047001. MNP, Bilthoven.

OTB (1993) Enquete Randstadwoonconsument.

Pacione, M. (2003) Urban environmental quality and human wellbeing – a social geographical perspective. *In: Landscape and urban planning*, 65, 2003, pp. 19-30.

Poll, R. van (1997) The perceived quality of the urban residential environment; a multi-attribute evaluation. Proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen.

Poll, R. van, I. van Kamp (2001) Workshop omgevingskwaliteit; verslag workshop 22 november 2000. RIVM rapport 268900 003. RIVM, Bilthoven.

Projectgroep MILO (2004) Handreiking Milieukwaliteit in de leefomgeving; Werken aan gebiedsgericht maatwerk. VNG, VROM, IPO, VvW; Den Haag.

RIGO (2002) De kwaliteit van het wonen rond de eeuwwisseling; Basisanalyse KWR 2000; woonconsumenten en doelgroepen [ioV VROM/DG Wonen], Amsterdam.

RIGO (2002) Tussen woning en wijk; een straattypologie voor Nederland [ioV VROM/DG Wonen], Amsterdam.

RIGO (2004) Leefbaarheid van Wijken [ioV VROM], Den Haag.

RIGO (2005) Wonen en energie; Stook- en ventilatiegedrag van huishoudens [ioV VROM/DG Wonen], Amsterdam.

RIVM-MNP (2000) Nationale Milieuverkenning 5, 2000-2030. RIVM Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

RIVM-MNP (2004) Kwaliteit en toekomst: Verkenning van duurzaamheid. RIVM Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Roo, de G. (1999) Planning per se, Planning per saldo: over conflicten, complexiteit en besluitvorming in de milieuplanning. Sdu, Den Haag.

Roo, de G. (2004) 'De toekomst van het milieubeleid: over de regels en het spel van decentralisatie: een bestuurskundige beschouwing'; Groningen: URSI-rapport 307, Rijksuniversiteit Groningen.

Roo, de G., H. Voogd (2004) Methodologie van planning: over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving. Coutinho, Bussum.

RIVM (1998) Leefomgevingsbalans; voorzet voor vorm en inhoud. RIVM, Bilthoven.

RIVM (2000) Nationale Milieuverkenning 5 2000-2030. RIVM. Bilthoven.

RIVM (2001) Bouwstenen voor het NMP4. Aanvulling op de Nationale Milieuverkenning 5. RIVM-rapportnummer 408129022. RIVM, Bilthoven.

RPD (1998) Toestand van de ruimte; intern 0-nummer. MinVROM / RPD, Den Haag.

Schutjens, V., F. Filius (2004) Integraal onderzoeksprogramma. MNP/LOK intern werkdocument. Niet gepubliceerd.

SCP (2005) De Sociale Staat van Nederland 2005. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Shafer, C.S., B. Koo Lee, S. Turner (2000) A tale of three greenway trails: user perceptions related to quality of life. *In: Landscape and Urban Planning*, 49, 2000, pp. 163-178.

Szalai, A. (1980) The meaning of comparative research on the 'quality of life'. *In: A. Szalai en F. Andrews, The quality of life*, Sage, Beverly Hills, 1980, pp 7-24.

Thorborg H. (2004) International assessment of citizen satisfaction; Citizen satisfaction – an indicator for institutional performance. IHS scriptie code: XIH-80826.

UNCHS (UN-Habitat), (2000) Urban indicators toolkit. A guide for Istanbul +5. [online: <http://www.unhabitat.org/cdrom/goverance/html/yellop5.htm>]

Veer, J. van der (2003) Leefbaarheidsrapportage, deel 4 Wonen in Amsterdam 2001, Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

VROM (1996) Thuis: op weg naar een integrale aanpak van het leefomgevingsbeleid. Interne VROM-notitie, februari 1996.

VROM (2001a) Een wereld een wil, werken aan duurzaamheid. Nationaal Milieubeleidsplan 4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 047 767. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2001b) Monitor stedelijke vernieuwing; nulmeting. Den Haag.

VROM/DG-Wonen, Directie Strategie, Werkgroep sociale en fysieke afstemming (2002) tussen souterrain en dakterras: een strategie voor kwetsbare mensen en wijken. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2002) Vaste waarden, nieuwe vormen. Milieubeleid 2002-2006. Ministerie van VROM, Den Haag.

VROM (2005) Hoofdlijnennotitie Toekomstagenda Milieu. Ministerie van VROM, Den Haag.