

**VerDuS-programma**  
**Titel onderzoek**  
**Projectleider**  
**Consortium**

## **Stedelijke gebieden in de delta (URD)**

### **CONTEXT**

Prof. dr. W.G.M. Salet, Universiteit van Amsterdam  
Technische Universiteit Delft, Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam i.s.m. Gemeente Amsterdam, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Ile-de-France, KWR Watercycle Research Institute, Manchester's Commission for the New Economy, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Provincie Flevoland, Provincie Noord-Holland, Provincie Noord-Holland, Stadsregio Amsterdam, Université Paris-Est Marne-La-Vallée, University of Liverpool  
2012-2014

### **Looptijd**

### **Aanleiding**

CONTEXT hield zich bezig met duurzame transformatie in stedelijke gebieden. Hierbij gaat het om afstemming van verschillende belangen tussen ontwikkeling (wonen, kantoren, infrastructuur) en condities van omgevingskwaliteit. In de praktijk wordt vaak gesignaleerd dat het plaatselijk wel lukt om innovatieve oplossingen voor die spanning te bedenken maar dat verwezenlijking wordt bemoeilijkt door te gedetailleerde sectorale regels. Conditionering via rechtsnormen is nodig maar moet praktische oplossingen niet in de weg staan. In CONTEXT ging het om de vraag aan welke eisen regels moeten voldoen om in verschillende contexten zinvol richting te kunnen geven.

### **Uitkomsten en aanbevelingen**

#### *Een model met vier dimensies*

Aan de hand van empirische dieptestudies in zeven cases in de Randstad, metro Parijs en regio Manchester werd een conceptueel model ontworpen om deze spanning tussen beleidsambities en regelgeving systematisch te kunnen bestuderen. In het model worden vier dimensies onderscheiden:

1. De normatieve dimensie: Hoe komen normen tot stand en aan welke kwaliteit moeten rechtsnormen voldoen om in verschillende contexten zinvol te kunnen werken?
2. De relationele dimensie: Hoe staan de verschillende posities van waaruit betekenis aan rechtsnormen wordt gegeven, tegenover elkaar? Liggen de interpretaties van rechtsnormen door de wetgever, de rechtspraak en de burgers wel in elkaars verlengde?
3. De tijdsdimensie: hoe staat het met de schakeling in de tijd van de momenten waarop verschillende normen in werking treden?
4. De functionele dimensie: hoe verhouden de verschillende rollen van de overheid zich tot elkaar in regelgeving en beleid?

Langs deze vier lijnen werden hypothesen opgesteld en getoetst. Op grond hiervan werden de verwachtingen bijgesteld en werd een verfijnd model geconstrueerd. In samenwerking met bureau Noordzuiden werden vier reflectiebijeenkomsten georganiseerd in grote actuele projecten van gemeenten (Eindhoven en Vlaardingen), provincie Gelderland (Ruimte voor de Rivier) en het Rijk (Ministerie I&M).

#### *Normatieve dimensie*

De uitdaging is dat op het moment van vaststelling van normen grote onzekerheid bestaat over de verschillende contexten waarin de normen van toepassing zullen zijn. In dit licht kwam



de verwachting wel uit dat normen zo veel mogelijk algemene werking moeten hebben (dus geen context-specifieke detaillering, zoals de beleidslijn grote rivieren, die bij verandering van situatie averechts blijkt te werken) en dat rechtsnormen duurzaam moeten zijn (niet steeds veranderen). Dit vergt in beide gevallen de kunst van abstractie. Ook de verwachting dat doelschriften beter werken dan middel-voorschriften kwam wel uit. Verrassend was dat flexibele of open normen niet per se betere contextualisering in de hand werken. Wanneer gewenste milieukwaliteiten precies worden genormeerd, geeft dat partijen juist de mogelijkheid hun eigen gedragsopties binnen deze condities te kiezen.

Een belangrijke bevinding is ook dat het belangrijk is de normatieve kern van de gewenste milieukwaliteit te regelen en niet de afgeleide doeleinden. Bijv. het 'duurzaamheidsladdertje', een elegante verantwoordingsnorm die echter niet dwingt tot verantwoording van een duurzame milieukwaliteit maar van een specifieke (intensieve) ruimtelijke inrichting. Wanneer men wel duurzame gebiedsontwikkeling nastreeft doch bij relatief extensieve ruimtelijke uitleg, geeft de norm niet thuis!

#### *Relationele dimensie*

Er blijken veel mismatches te bestaan tussen open regels en normen van de regelgevers die bij de arbitrage via rechter of RvS worden dichtgeschroeid. Dan is de vraag wat men in de praktijk doet: gaat men 'Raad van State proof' staan of durft men te vertrouwen op de toets. De vraag speelt bij veel regels en normen zoals bestemmings-plannen, of bij geluidhinder, stank, etc. Tenslotte is de vraag of en hoe de burger de normen gaat hanteren.

#### *Temporele dimensie*

Er zijn diverse situaties met een averechtse werking in de tijd van rechtsnormen in beeld gebracht. Bij vraagstukken van compensatie is vaak een probleem dat compensatie pas in werking kan treden als eerst de schade is ontstaan. Opvallend is ook de discrepantie over de geringe belangstelling voor regels (bijvoorbeeld inzake waterveiligheid, geluid, stank) in de beginfase van beleidsontwikkeling tegenover frustrerende juridische haarkloverij in de fase van beleidsuitvoering van projecten. Hier is een betere balans mogelijk.

#### *Functionele dimensie*

De verschillende rollen van de overheid blijken nog vaak door elkaar te lopen zodat bijvoorbeeld de hand van ruimtelijke bestemming de sturende hand van grondverwerving en -preparatie wat sneller kan vinden dan wenselijk is. Niet de diversiteit van overheidsrollen is hier het probleem maar het gebrek aan transparante onderscheiding van bevoegdheden. Aldus blijkt het model een structurerende rol te kunnen vervullen in de systematische speurtocht naar problemen en mogelijkheden voor verbetering van contextualisering in de spanning tussen recht en beleid bij duurzame transformaties.

