

Willem Salet en Jochem de Vries

Uitvoering regelgeving gebaat bij contextualisering



Toekomstperspectief Amsterdam - Almere - Markmeer



Bron: BIG architects



Bron: Ondergrond Structuurplan Infrastructuur en Ruimte 2012

© Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Bron: I&M

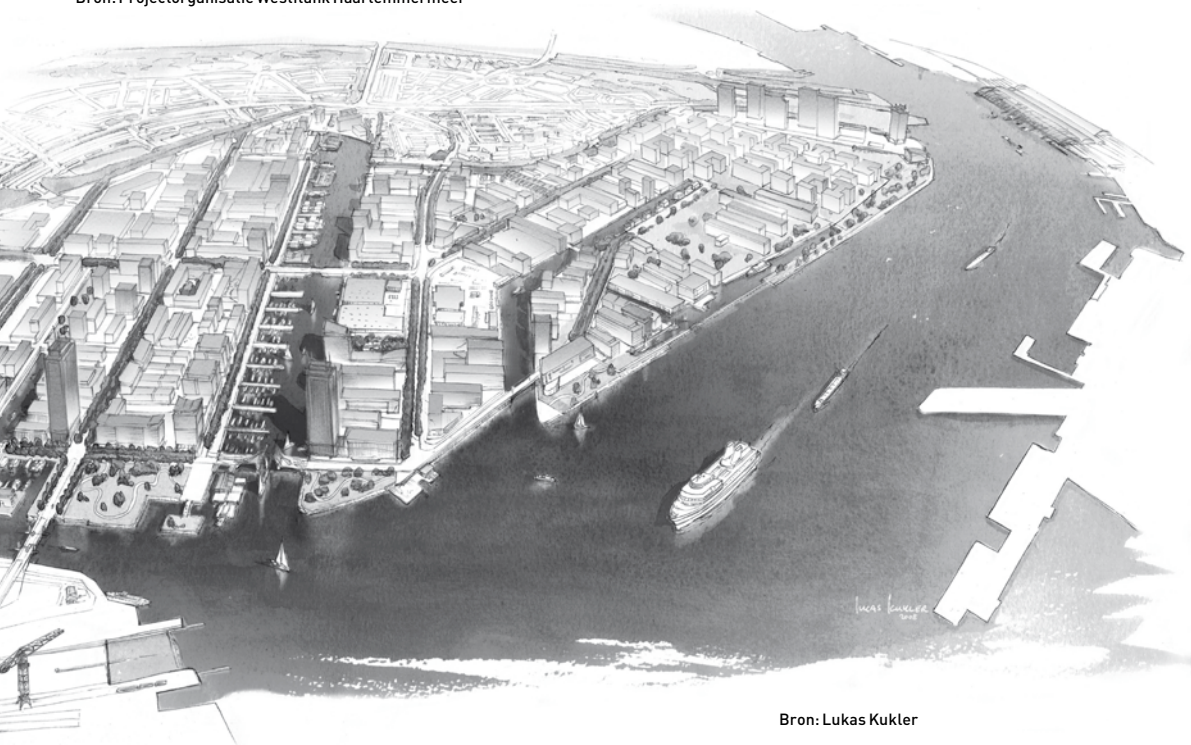
Bij de ontwikkeling of transformatie van gebieden staan steden vaak voor tegenstrijdige opgaven die op lokaal niveau een spanning oproepen tussen recht en beleid. Regels blijken niet genoeg ruimte te geven voor maatwerk op lokaal niveau. Er bestaan echter ook voorbeelden waarbij vormen van regelgeving en handelingspraktijken contextualisering van wettelijke regels in specifieke lokale omstandigheden goed mogelijk maken.



Bron: Projectorganisatie Westflank Haarlemmermeer



Bron: www.passengerterminaltoday.com



Bron: Lukas Kukler

Planvormers moeten inventieve oplossingen bedenken om tegenstrijdige eisen op een doeltreffende manier met elkaar te verbinden. Regelgeving blijkt echter vaak te gedetailleerd om zulke oplossingen te kunnen doorvoeren. Een klacht van planvormers is dat ze wel aan de bedoelingen van de wetgever willen voldoen, maar door een te strikte regelstelling juist van creatieve mogelijkheden worden afgehouden.

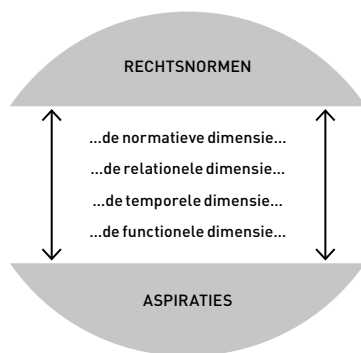
Recent is onderzoek gedaan om dit probleem nader te analyseren en tot verbeteringen te komen. Het CONTEXT-onderzoek verkent de veelvormige relatie tussen (wettelijke) regels en de *governance* van duurzame gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek richtte zich op het theoretische vraagstuk van de zogenoemde 'contextualisering' van regelgeving: plannen maken met inachtneming van rechtsregels waarbij planvormers rekening houden met specifieke tijd- en plaatsgebonden kenmerken en met de specifieke actorconstellatie, inclusief de daar heersende belangtengstellingen. Er bestaat immers een toenemende behoefte aan ruimte voor lokale oplossingen die door onderhandeling en samenwerking tussen stakeholders tot stand wordt gebracht. Deze aanpak staat vaak op gespannen voet met praktijken van wet- en regelgeving die niet op lokale situaties zijn toegesneden.

Hoe kan centrale regelgeving in zulke specifieke en diverse lokale contexten toch tot haar recht komen? En, hoe verhouden formele regels en beleidspraktijken met vele onderhandelende actoren zich tot elkaar? Planvorming komt vaak tot stand in informeel overleg en begint dan ook bijna nooit in de regels van de wet, maar vrijwel

altijd in de maatschappelijke problemen die om antwoord vragen en in de aspiraties van partijen om iets te verwezenlijken (publiek of privaat). Maar vroeg of laat komt men de regels tegen, wat stakeholders vaak als storend ervaren. Een deel van de bestuurskundige en planologische theorie vereenzelvigt zich met dit idee van 'verstoring recht' en heeft zich afgewend van de randvoorwaarden die door het recht worden gesteld en concentreert zich op de organisatie van *governance*-processen. De aanhangers van 'positief recht' vinden juist dat overheidsop treden en zeker duurzaamheidsbelangen, op het terrein van milieu en omgeving, geborgd moeten worden door het recht en niet uitsluitend kunnen worden overgelaten aan het krachtenspel tussen stakeholders. Hier moet gewaakt worden voor valse tegenstellingen. Hoewel regelgeving niet in elke beleidssituatie eenvoudig is toe te passen, biedt ze een essentieel normatief kader waarop beleidvorming dient in te spelen. Zeker wanneer duurzame ontwikkeling en transformatie beide gewenst zijn, is een goede verhouding tussen recht en beleid cruciaal.

Vier dimensies

Het onderzoeksmodel van CONTEXT analyseert de spanning tussen beleidsaspiraties en rechtsnormen systematisch langs vier dimensies (zie figuur 1). Deze zijn vervolgens onderzocht in zeven casestudies in de Randstad (Buijze, 2013a en 2013b; Dembski, 2013a en 2013b; Waterhout e.a., 2013), de regio Manchester (Headlam, 2013) en metropolitaan Parijs (Gardesse, 2014). De studies zijn uitgevoerd in nauwe samenwerking met de eindgebruikers van het onderzoek; voor elke case was dat in ieder geval de initiatiefnemer en/of de projectleider. Daarnaast zijn alle betrok-



Figuur 1. Onderzoeksmodel contextualisering van regelgeving (bron: Salet & de Vries, 2013)

ken stakeholders geïnterviewd, primaire (nota's en verslagen) en secundaire (ander onderzoek) schriftelijke bronnen gebruikt. De onderzoekers van de verschillende cases hebben tijdens de uitvoering van het onderzoek regelmatig met elkaar overlegd, om te zorgen dat de onderzoeken op een vergelijkbare wijze werden uitgevoerd.

De normatieve dimensie draait om de kwaliteit van de normstelling en de rol van regels als richtinggevende normen. Aan welke eisen moeten rechtsnormen voldoen om in verschillende plaatselijke contexten van beleidsontwikkeling zinvol te kunnen doorwerken? Hiermee raken we de kernvraag hoe het verschil tussen algemene regels en specifieke contexten overbrugd kan worden (Van Rijswick & Salet, 2012; Salet & de Vries, 2013). Hiervoor bestaan verschillende denkrichtingen. Zo kan onderscheid worden gemaakt tussen de (fundamentele) doelen van regels en de wijze waarop aan deze regels moet worden voldaan. Ten aanzien van overstromingsrisico's bijvoorbeeld wordt een norm vastgelegd. De kans op overstroming mag niet hoger zijn dan 1:1.250 jaar. Het is een

kwestie van nadere afweging op welke wijze dit bereikt wordt: via dijkverhoging of riviervverbreding. Via centrale regelgeving die wel precieze richtinggevende normen bevat, maar niet te specifieke aanwijzingen over hoe aan deze norm moet worden voldaan, wordt contextualisering gefaciliteerd. Een ander voorbeeld van regels die contextualisering faciliteren zijn procesregels: het afwijken van normen kan bijvoorbeeld aan argumentatie of procedureregels worden gebonden, zoals bij de trits van eerst voorkomen, dan mitigeren en ten slotte compenseren.

De *relationele* dimensie betreft de relaties tussen verschillende partijen die bij het vestigen en naleven van regels betrokken zijn. Sommige partijen hebben een rol als regelgever (Europese Unie en Rijk), sommige partijen als regelgever en als doelgroep van regels (gemeenten) en andere partijen zijn uitsluitend doelgroep (private partijen). Vaak worden regels (zoals Europese richtlijnen) op het ene niveau geformuleerd (EU) en het andere niveau (Rijk) uitgewerkt en op lokaal niveau doorgevoerd. Het is van belang dat de normstelling op de drie niveaus in één lijn ligt. Dat is niet vanzelfsprekend. Een belangrijke conditie hierbij is de mate waarin hogere en lagere overheden in gesprek gaan over regelgeving tijdens de planvorming voor gebiedsontwikkeling. Een ander type relatie dat van groot belang is voor het stellen van rechtsnormen en de naleving daarvan, is tussen de samenleving (burgers en overheden) en de rechter.

De *temporele* dimensie betreft de spanning tussen rechtsnormen en aspiraties gedurende het proces van gebiedsontwikkeling. De verwachting aan het begin van het onderzoek was dat in de fase van planvor-

ming relatief weinig aandacht bestaat voor regelgeving en dat in de fase van realisatie, mede onder druk van stakeholders die dreigen met juridische procedures, juist zeer gedetailleerde juridische haarkloverij ontstaat. In het onderzoek is daarom in het bijzonder gelet op praktijken waarbij al in een vroeg stadium geanticipeerd wordt op het juridisch kader waarbinnen geopereerd moet worden.

De *functionele* dimensie staat voor de verschillende functies of rollen die de (gemeentelijke en provinciale) overheid vervult. De overheid speelt bij gebiedsontwikkeling vaak een dubbelrol. Enerzijds treedt ze vaak op als belanghebbende en zelfs voortrekker van een bepaalde gebiedsontwikkeling; vaak via eigendom van de grond en/of investeringen in maatschappelijke voorzieningen. Anderzijds heeft de lokale overheid vaak een belangrijke rol in het vaststellen en handhaven van het juridisch kader. In dit laatste geval is vaak een arbitrerende rol van de overheid geboden. Een transparante afbakening van functies is van belang om te voorkomen dat de rollen in elkaar gaan overlopen, zoals handelen in grond en tegelijk een ruimtelijke bestemming geven aan het gebruik van grond.

Richtinggevende normen

Ondanks de vele problemen die in de praktijk worden geopperd over het te gedetailleerde en instrumentalistische karakter van de regelgeving, komt uit het onderzoek naar de normatieve dimensie een genuanceerd beeld naar voren. De wetgever stelt relatief meer richtinggevende dan gedetailleerde normen voor duurzaamheid en probeert detaillering naar specifieke contexten zo veel mogelijk te vermijden. Bij toepassing van de geluidhinderwetgeving

blijken wel problemen te ontstaan. Deze kent gedetailleerde wettelijke voorschriften en afwijkingsmogelijkheden en is daarnaast op verschillende manieren in verschillende wetten ondergebracht. Lokale planvormers krijgen zo met verschillende regimes van detailregeling te maken, die zij in het licht van de lokale problemen niet altijd begrijpen (Dembski, 2013a).

Ook de stapeling van verschillende regels blijkt de keuzemogelijkheden voor gebiedsontwikkeling sterk te kunnen beperken. In de Haarlemmermeer gelden rond de luchthaven diverse vrijwaringszones, zoals geluidscontouren en zones waar geen oppervlaktewater mag zijn in verband met het aantrekken van vogels. De verschillende regimes tezamen laten soms letterlijk geen ruimte meer voor ontwikkeling. Een meer integrale benadering zou er toe kunnen leiden dat meerdere doelstellingen tegelijk kunnen worden gerealiseerd (Dembski, 2013b). Stapeling van regels kan overigens ook leiden tot het stellen van tegenstrijdige eisen aan gebiedsontwikkeling. Zo mag in het Utrechts Stationsgebied water niet permanent aan de bodem worden onttrokken, terwijl tegelijkertijd dat water niet mag worden geïnfiltreerd in verband met bodemvervuiling (Wet Bodembescherming). Dit leidde ertoe dat plannen voor geothermische warmtepompen, die onder andere bijdragen aan verbetering van de bodemkwaliteit, dreigden te worden geblokkeerd (Buijze, 2013a).

Verder blijken vooral gedetailleerde normen die door de wetgever als minimumnorm zijn bedoeld, vaak als maximumnorm te fungeren. Duidelijke en gedetailleerde normen fungeren dan als randvoorwaarden en dragen er niet

toe bij dat duurzaamheid een hoofdambitie wordt voor gebiedsontwikkeling. Ten aanzien van het ambitieniveau valt verder op dat veel duurzaamheidsregels uitgaan van de status quo in een gebied, ook als de milieukwaliteit daar laag is. Zo is er volgens de bestaande regels in het Utrechts Stationsgebied geen noodzaak om de waterbergingcapaciteit in overeenstemming te brengen met de verwachte klimaatverandering. In de bestaande situatie is die capaciteit erg beperkt en de regels bepalen alleen dat bij stedelijke transformatie de capaciteit niet mag verminderen (Buijze, 2013a).

Overheidslagen verschillen

Binnen de relationele dimensie die focust op de afstemming van regels tussen verschillende overheidsniveaus, komen zeer merkwaardige verschillen aan het licht die duiden op grote problemen. De voorbeelden van Europese richtlijnen, zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn, of de richtlijn inzake fijnstof zijn al vaker tegen het licht gehouden. Hier blijkt de Europese regelgever relatief open normen te definiëren, die door de nationale regelgever echter strak worden uitgewerkt en vervolgens in de lokale praktijk weer uit alle macht moeten worden opgebroken. Ook in de verhouding tussen het stellen van regels en het naleven ervan, zijn opmerkelijke verschillen waargenomen met alle gevolgen voor de praktijk. Zo heeft de wetgever in beginsel globalisering van de bestemmingsplannen mogelijk gemaakt, echter, in de praktijk blijkt dat de Raad van State vaak meer duidelijkheid eist als een plan wordt voorgelegd. Gemeenten op hun beurt gaan hierop anticiperen door 'Raad van State proof' te handelen. Zij nemen geen risico's meer en zorgen

dat bestemmingsplannen gedetailleerd worden uitgewerkt omdat ze bij een vorige gelegenheid door de strikte Raad van State zijn gecorrigeerd. Hiermee wordt het gebiedsontwikkelingsproces inflexibeler.

Opvallend zijn verder de aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de normstellende overheid zich opstelt ten opzichte van lagere overheden die vragen hebben over de juiste toepassing van regelgeving. Deze opstelling kan variëren van afzijdigheid tot vergaande samenwerking, zoals in het Utrechtse Stationsgebied, waar door de nationale overheid veel vrijheid werd gegeven voor een vernieuwende aanpak van grondvervuiling (Buijze, 2013a). Hoewel de aanpak niet goed paste binnen de bestaande wetgeving, werd deze als pilot voor de herziening van de Wet bodembescherming toch toegestaan. Dit is een mooi voorbeeld van 'onderhandelde naleving' (Jones, 2013). Succesvolle contextualisering van regels wordt ondersteund door een goede dialoog tussen de normstellende overheid en de uitvoerende overheid. Overigens lijkt de Nederlandse nationale overheid hiertoe minder goed in staat dan de Europese Commissie (Waterhout e.a., 2013).

Invloed informele processen

In het proces van gebiedsontwikkeling zijn mogelijkheden voor verbetering van de verhouding tussen het toepassen van formele regels en de informele kant van planvorming. Dit komt naar voren uit de analyse van de temporele dimensie. In alle casestudies blijkt, zoals verwacht, de voorbereidende fase vooral een informeel karakter te hebben. In de twee internationale cases over economische ontwikkeling rondom luchthavens bleek bij de beleidsvoorbereiding nauwelijks of geen

behoedzaamheid te bestaan om al in een vroeg stadium de normen van duurzaamheid in de beleidsafwegingen te betrekken. De regelgeving op het terrein van natuur en milieu wordt daar grotendeels genegeerd in de planvorming, waardoor de situatie ontstaat dat tegenstanders via de formele juridische weg plannen proberen te blokkeren. Dit leidt niet zelden tot langdurende processen van juridische haarkloverij.

Omgekeerd blijken de informele planvorming en de formele juridische vereisten elkaar ook op voorbeeldige wijze te kunnen versterken. In de casus Markermeer waren beleidspartijen van meet af aan beducht voor mogelijke blokkades van het ontwikkelingsproces. Het plan voor de Markermeer behelst de uitbreiding van de gebouwde omgeving in het Markermeer waar tegelijkertijd veel eisen van water-, milieu- en landschapskwaliteit in het geding zijn (Waterhout e.a., 2013). Het zou voor de tegenstanders relatief gemakkelijk zijn om met juridische procedures de beleidsontwikkeling te laten vastlopen. De ecologische kwaliteit van het meer was echter al zo bedroevend dat juist via de stedelijke ontwikkeling nieuwe maatregelen mogelijk werden om de ecologische kwaliteit te verhogen. Iedereen had – ondanks tegengestelde belangen – belang bij het vinden van innovatieve oplossingen. De druk van de regelgeving werkte als aansporing om juist in de beleidsvoorbereidende fase de koppen bij elkaar te steken, terwijl een strikte naleving van de regels de creatie van mogelijke meerwaarde onmogelijk zou kunnen maken.

Conflicterende functies

De laatste dimensie van het onderzoek waar beleidsaspiraties en rechtsregels

elkaar tegenkomen, betreft de analyse van de verschillende functies van beleid. De hypothese was dat er problemen ontstaan als de overheid niet transparant is over haar rol (productief, faciliterend, conditionerend, arbitrerend) en de verschillende verantwoordelijkheden teveel door elkaar lopen. Inderdaad werd deze situatie in de casestudies aangetroffen. Een voorbeeld is de conflicterende rol van de gemeenten met betrekking tot verwerving en eigendom van gronden enerzijds en het bestemmen van het gebruik van gronden anderzijds. Als deze verschillende rollen niet goed zijn afgebakend, kan het al snel voorkomen dat de ene hand de andere gaat bedienen. In het algemeen kan worden gesteld dat daar waar een overheid normstellend en/of of handhavend is, het eenvoudiger is als die overheid zich beperkt tot het conditioneren en faciliteren van interactie tussen andere partijen. Indien een overheid normstellen en handhaven combineert met een rol als voortrekker van ontwikkeling, vereist dit een helder onderscheid tussen beide rollen.

Spanning handelen en doelstellingen

Het CONTEXT-project maakt de verschillende manieren inzichtelijk waarop regelgeving en *governance* praktijken van gebiedsontwikkeling op elkaar inwerken. Hoewel het project nog niet afgerond is, kan al wel worden geconstateerd dat ook in de bestaande praktijk er zowel vormen van regelgeving zijn die contextualisering ondersteunen als vormen van regelgeving die moeilijk zijn toe te passen bij gebiedsontwikkeling. Verder bieden de casestudies inzicht in een aantal handelingspraktijken waarin de doelstellingen van regelgeving duidelijk worden gerespecteerd, maar de wijze waarop hieraan

uitvoering wordt gegeven nooit door de wetgever is voorzien. Verbetering van de huidige praktijk moet worden gezocht in drie richtingen. Ten eerste de kenmerken van de regelgeving. Hierbij gaat het om uiteenlopende dimensies van regels, zoals de ruimte die wordt gelaten voor de wijze waarop aan normen kan worden voldaan en de geografische en temporele reikwijdte die mag worden gebruikt om compensatie te realiseren. Ten tweede de kenmerken van gebiedsontwikkelingspraktijken, waarbij gedacht moet worden aan het constructief betrekken van partijen die juridische hindernis kunnen organiseren en het vermogen om planvorming bij te sturen als er niet aan normen dreigt te kunnen worden voldaan. Ten slotte is winst te bereiken door verbetering van de dialoog tussen de normstellende overheid en partijen die verantwoordelijk zijn voor gebiedsontwikkeling.

Willem Salet (w.g.m.salet@uva.nl) en Jochem de Vries (j.devries1@uva.nl) zijn respectievelijk als hoogleraar stedelijke en regionale planning en associate professor urban planning verbonden aan de Faculteit van Maatschappij- en Gedragswetenschappen van de Universiteit van Amsterdam en leiden het URD-project CONTEXT.

Literatuur

Buijze, A. (2013a) *Case study Utrecht station area, the Netherlands: how PPPs restructured a station, a shopping mall and the law*, CONTEXT Report 4, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Buijze, A. (2013b) *Case study Utrecht Rijnenburg, the Netherlands*, CONTEXT Report 7, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Dembski, S. (2013a) *Case study Amsterdam Buiksloterham, the Netherlands:*

the challenge of planning organic transformation, CONTEXT Report 2, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Dembski, S. (2013b) *Case study Westflank Haarlemmermeer, the Netherlands: the paradox of governance*, CONTEXT Report 8, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Gardesse, C. (2014) *Case study Paris Europa City, France: implementation of a large private project within the Triangle de Gonesse, Revised Edition*, CONTEXT Report 3, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Headlam, N. (2013) *Case study Manchester Airport City Enterprise Zone, UK: twin engines for growth*, CONTEXT Report 6, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Jones, P.J.S. (2013) 'Governing protected areas to fulfil biodiversity conservation obligations: from Habermasian ideals to a more instrumental reality', *Environment, Development and Sustainability*, jg. 15, nr. 1, p. 39-50

Rijsdijk, M. van & W. Salet (2012) 'Enabling the contextualization of legal rules in responsive strategies to climate change' *Ecology and Society*, jg. 17, nr. 2, artikel 18

Salet, W. & J. de Vries (2013) *The innovative potential of contextualising legal norms in processes of urban governance: the case of sustainable area development*, CONTEXT Report 1, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam

Waterhout, B., W. Zonneveld & E. Louw (2013) *Case study Markermeer-IJmeer, the Netherlands: emerging contextualisation and governance complexity*, CONTEXT Report 5, AISSR programme group Urban Planning, Amsterdam