UNIVERSITY OF AMSTERDAM

UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie: uitgangspunten voor onderzoek naar de potenties van materiële regelgeving in de planologie met het oog op mitigatie en adaptatie van klimaatverandering

Salet, W.

Publication date
2008
Document Version
Final published version
Published in
Klimaarverandering en ruimtelijke ordening: verkenning van onderzoeksthema's

Link to publication

Citation for published version (APA):
Salet, W. (2008). Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie: uitgangspunten voor onderzoek naar de potenties van materiële regelgeving in de planologie met het oog op mitigatie en adaptatie van klimaatverandering. In P. P. J. Driessen, F. de Pater, & T. J. M. Spit (Eds.), *Klimaarverandering en ruimtelijke ordening: verkenning van onderzoeksthema's* (pp. 3-16). (KvR rapport; No. 008/2008). Programmabureau Klimaat voor Ruimte.

General rights
It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations
If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: https://uba.uva.nl/en/contact, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, P.O. Box 19185, 1000 GD Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.
UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (https://dare.uva.nl)

Download date:10 Oct 2026

worden betrokken, alsmede de daarbij behorende verschillende visies op het probleem en de oplossing ervan. Die visie moet ook rekening houden met de wijze waarop de wetenschap haar inhoudelijke bijdrage optimaal kan laten renderen in deze maatschappelijke context.
De nationale overheid heeft besloten het wetenschappelijk onderzoek naar klimaatverandering en de implicaties daarvan voor de ruimtelijke inrichting te ondersteunen. Daartoe zijn twee onderzoekprogramma's in het leven geroepen, Klimaat voor Ruimte (2004-2008) en Kennis voor Klimaat (2007-2013). Het wetenschappelijk onderzoek dat via beide programma's wordt ondersteund, dient beleidsrelevant te zijn en nationale en regionale adaptatiestrategieën te ondersteunen. Tot op heden hebben planologen, bestuurskundigen en juristen zich nauwelijks beziggehouden met het klimaatvraagstuk. Beide programma's hebben zich daarom voorgenomen te investeren in dit type sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Voldoende reden dus om het veld van wetenschappers bij elkaar te brengen en de vraag te verkennen welke typen onderzoek zinvol zouden kunnen zijn.

In dit rapport wordt verslag gedaan van een oploopdebat, gehouden op 13 maart 2008 in Utrecht, voor planologen, bestuurskundigen en juristen over het vraagstuk van klimaatverandering en ruimtelijke ordening. Aan vijf wetenschappers is gevraagd om, ter voorbereiding van het debat, een essay te schrijven vanuit verschillende invalshoeken. De essays moesten een antwoord geven op de vraag hoe planologisch, bestuurskundig en/of juridisch onderzoek dienstbaar zou kunnen zijn aan de ontwikkeling van klimaatadaptatiestrategieën en welke onderzoekthema's en vragen in dat verband van belang kunnen worden geacht. Die vraag is voorgelegd aan prof. Willem Salet (UvA), mr. Toon de Gier (UU), prof. Tejo Spit (UU), prof. Arnold van der Valk (WUR) en prof. Geert Teisman (EUR). De door hen geschreven essays zijn in dit rapport integraal opgenomen (hoofdstukken 2 tot en met 6).

De essays zijn tijdens het debat toegelicht, waarna gediscussieerd is over mogelijk relevante onderzoekthema's en onderzoekvragen. Deze toelichting werd vooraf gegaan door enkele algemene inleidingen over klimaatverandering en het vraagstuk van ruimtelijke ordening door ir. Florrie de Pater, prof. Pavel Kabat, drs. Marianne Kuijpers-Linde en ir. Dirk Sijmons. Het verslag van het debat is te vinden in hoofdstuk 7 van dit rapport.

In het afsluitende hoofdstuk 8 wordt een poging gedaan om uit de essays en het debat enkele algemene lijnen te trekken, die bouwstenen kunnen vormen voor de verdere onderzoekprogrammering.

2. Zwaluwstaarten tussen teleocratie en nomocratie

Uitgangspunten voor onderzoek naar de potenties van materiële regelgeving in de planologie met het oog op mitigatie en adaptatie van klimaatverandering

Willem Salet

2.1 Relevantie van planologisch onderzoek voor klimaatbeleid

De bestudering van de veranderingen van het klimaat, de mogelijkheden om zulke veranderingen te beïnvloeden en de gevolgen enigszins te beheersen, houdt wetenschappers van zeer verschillende achtergrond bezig. Een onderzoekprogramma naar klimaatbeleid moet dan ook bij uitstek interdisciplinair worden opgezet. Vanuit die algemene positiebepaling zal ik een specifieke inbreng vanuit de planologie proberen te duiden. De planologie heeft zich nooit gespecialiseerd in de wetenschappelijke analyse van klimaatverschijnselen en ook niet in de mogelijke verklaring van veranderingen in het klimaat. Voor de planologie is het klimaat een externe conditie, een wezenlijke conditie ongetwijfeld, maar niet een zelfstandig studie-object. De planologie houdt zich vooral bezig met de vraag hoe maatschappelijke ontwikkelingen en ruimtelijke orde zich met elkaar verbinden. Voorts zijn planologen geïnteresseerd in de vraag hoe sociale interacties en interventies in die onderlinge relatie zijn geïnstitutionaliseerd. Zo speelt het planologisch onderzoek zich grotendeels af binnen het drieluik: *samenleving, ruimte en instituties*. Voor onderzoek naar klimaatbeleid brengt dit een specifieke invalshoek met zich mee. Vraag de planoloog niet hoe en waarom het klimaat verandert (het thema van klimaatonderzoek), maar hoe mensen in hun onderlinge betrekkingen met ruimte omgaan. Deze laatste vraag blijkt uiterst relevant voor onderzoek naar klimaatbeleid. Klimaatbeleid is immers niet alleen op zoek naar informatie over veranderingen in het klimaat, maar ook naar de sociale en ruimtelijke processen die bijdragen aan de veranderingen

van het klimaat en naar de mogelijkheden om zulke veranderingen te beïnvloeden (dit staat bekend als de uitdaging van *mitigatie*). Voorts is klimaatbeleid geïnteresseerd in de mogelijkheden om de gevolgen van klimaatverandering sociaal en ruimtelijk op te vangen (dit is de uitdaging van *adaptatie)*. Deze mitigatie- en adaptatievraagstukken liggen in het hart van de planologie.

De manier waarop mensen in hun onderlinge relaties omgaan met ruimte, blijkt binnen de categorie van *beïnvloedbare mogelijkheden* een uiterst relevante vraag te zijn. Ordening en gebruik van ruimte worden algemeen beschouwd als zeer goed beïnvloedbare variabelen in menselijk gedrag, bovendien is de impact hiervan op de bovengenoemde mitigatie en adaptatie vaak aanzienlijk. Bij de oorzaken van klimaatverandering gaat het vooral om duurzaamheidsvraagstukken. De cruciale vraag voor de planologie is hier hoe de ordening en het gebruik van ruimte een hogere mate van *duurzaamheid* - en daarmee een beperkter aantasting van de klimaatgesteldheid - kunnen bevorderen. Deze vraag doorsnijdt het complete ruimtelijke beleidsgebied: van de behoefte aan samenhangende en uitgebalanceerde ordening van ruimtelijke activiteiten in stedelijke en landelijke gebieden tot de optimalisering van condities voor verkeer- en vervoersbeleid; van de organisatie van ruimtelijk efficiënt gebruik van energie tot een spaarzame ordening van de ruimtelijke economie. Als het aankomt op de verwerking van de gevolgen van klimaatverandering (het adaptatievraagstuk) zijn er opnieuw tal van mogelijkheden voor aanpassing. Voor het planologisch onderzoek hebben de belangrijkste vragen hier betrekking op de ruimtelijke risico's die zijn verbonden met de beheersing van de grote nieuwe *watervraagstukken*, zoals in het bijzonder de diverse overstromingsrisico's en de hiermee verbonden locatie- en herinrichtingsvraagstukken van ruimtelijke activiteiten, de nieuwe behoefte aan ruimte voor water (inclusief de herschikking van waterstromen, de ruimtelijke vraagstukken met betrekking tot verzilting, verdroging, etc.).

Wij spitsen onze uitgangspunten voor onderzoek toe op de *veranderingscapaciteiten* van het huidige bestand van ruimtelijke regelgeving en planning. De kernvraag in het voorliggende onderzoekprogramma is of het systeem van ruimtelijke regelgeving wel adequaat is toegerust om ruimtelijke mitigatie en adaptatie van klimaatverandering en – mede in combinatie hiermee - vraagstukken van duurzaamheid en water effectief te accommoderen. Er is nog veel onzekerheid over de precieze impact van klimaatverandering op de sociale en ruimtelijke orde, dat geldt ook voor vraagstukken van

duurzaamheid en water, maar in het lopende programma Klimaat voor Ruimte is afdoende aangetoond dat er forse opgaven liggen voor ruimtelijke transformatie. We richten ons op de vraag naar het *responsie- en reguleringsvermogen* van het stelsel van ruimtelijke regelgeving en planning. Geconcludeerd wordt dat het gangbare bestel van ruimtelijke regelgeving en planning niet is toegerust voor grote transformaties omdat het ruimtelijke beleidssysteem te zeer is toegesneden op doelgerichte en plaatsspecifieke interventies. Vernieuwend onderzoek naar de mogelijke betekenis van algemeen werkende materiële normstelling lijkt dringend geboden. Een sterkere normatieve inslag van de ruimtelijke regelgeving is ook nodig om richting te geven aan beleid dat in toenemende mate wordt gevormd in netwerken tussen verschillende publieke en private partijen. De recente groei van co-producties van beleid in 'horizontale netwerken' voor ruimtelijke plannen en projecten leidt niet vanzelfsprekend tot betere mitigatie en adaptatie van klimaatverandering. Materiële normen van algemene aard kunnen ook aan deze beleidsprocessen een richtinggevende normatieve dimensie toevoegen. Het voorstel om de aandacht van het onderzoek toe te spitsen op materiële normstelling van algemene strekking, betekent voor de huidige context van ruimtelijke regelgeving en planning in Nederland een ingrijpende vernieuwing. Het impliceert in feite een *paradigmaverschuiving*. Er wordt namelijk voorgesteld om nieuwe potenties van ruimtelijke regelgeving en planning fundamenteel te onderzoeken vanuit *nomocratisch* perspectief, terwijl de bestaande praktijken juist vanuit *teleocratisch* perspectief zijn geëvolueerd. Deze principes worden straks uitvoerig toegelicht. In andere landen is hiermee al meer ervaring opgedaan waardoor een internationale onderzoeklijn van dit onderzoekprogramma geboden is. Voor interdisciplinair en internationaal vergelijkend onderzoek naar de wisselwerking tussen nomocratische en teleocratische principes van regelgeving worden in dit raamwerk voor een onderzoekprogramma enige uitgangspunten uitgewerkt op het snijvlak van planning, recht en institutionele sociale wetenschappen.

2.2 Verschuivende panelen van ruimtelijke regelgeving en planning in Nederland

Op 1 februari 2008 vond in Delft het congres 'Vijftig Jaar Nota Westen des Lands' plaats om feestelijk stil te staan bij de geschiedenis van een halve eeuw nationale ruimtelijke ordening in Nederland en om vooruit te kijken naar de komende decennia. Later dit jaar zal ook het invoeringsbesluit van de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) van kracht worden. Deze wet heeft sinds zijn introductie in het begin van de jaren zestig ruim 45 jaar stand gehouden; de wetgever

meende telkens te kunnen volstaan met relatief kleine aanpassingen van het wettelijk regime. Toch zijn de omstandigheden fors veranderd. Stond de nationale overheid in het begin van de jaren zestig - samen met nationaal georganiseerde partners - nog stevig aan het roer van de arrangementen voor de opbouw van de verzorgingsstaat en dus ook voor de ruimtelijke conditionering hiervan, in het huidige geliberaliseerde tijdperk neemt de centrale overheid een veel grotere terughoudendheid in acht. De praktijk van ruimtelijke plannen en projecten is toch vooral een kwestie van co-productie geworden - een samenwerking tussen publieke en private partijen - die niet zelden over verschillende schaalniveaus heen loopt. Men spreekt hierom ook wel van het ontstaan van beleidsproducties in een context van *multi-actor and multi-level governance.* De overheid heeft in deze veelsoortige arrangementen niet meer vanzelfsprekend het initiatief. Na twintig jaar liberalisatie kunnen de verhoudingen in de praktijk van de beleidsproducties in veel gevallen wellicht beter als nevenschikkend dan als bovenschikkend getypeerd worden en verschuift ook de juridische aard van deze verhoudingen geleidelijk van 'hierarchisch' naar 'contractueel'. Dit geldt ook voor het ruimtelijke beleidsgebied. In feite was één van de overwegingen achter de recente wijziging van de WRO om de verschillende overheidslagen elk meer autonomie te geven en om besluiten over projecten uit de planmatige samenhang te halen. Hierdoor kunnen de verschillende bestuurslagen niet alleen zelfstandiger projecten oppakken maar wordt ook de deur geopend voor coalities met externe maatschappelijke partijen. De vernieuwde wet probeert op deze manier meer ruimte te scheppen voor het beginsel van contractuele verhoudingen in plaats van de vele bestuursinterne samenhangen die tot dusverre in het ruimtelijke planstelsel waren voorzien. Overigens moet men maar hopen dat deze overheden nu niet *elkaar* in de haren gaan vliegen en ook extern in conflicterende coalities terecht komen (het antwoord op de vraag hoe dat voorkomen moet worden, heeft de wetgever bewaard tot het nog te verschijnen invoeringsbesluit op de gewijzigde WRO).

Even opvallend is de positieverandering van de nationale ruimtelijke overheid zelf. Binnen het ministerie van VROM gold de Rijksplanologische Dienst (RPD) tientallen jaren als het centrum van nationale ruimtelijke planning. Dit was de plaats waar nieuwe ruimtelijke plannen en beleidslijnen voor Nederland werden uitgezet, met impact voor menige beleidssector. Hoewel de WRO in principe een subsidiaire grondslag had, kon er geen misverstand over bestaan dat de nationale ruimtelijke plannen de koers bepaalden voor de ruimtelijke plannen van lagere overheden. De praktijk van de ruimtelijke planning kon tot in het midden van de jaren negentig getypeerd worden als een 'overheid

geleid' bestel en binnen dat bestel zette de nationale overheid, i.c. de RPD, de toon. In de praktijk vonden natuurlijk telkens ook veel veranderingen van ruimtegebruik plaats buiten de plannen om - de planners konden immers niet alles bestieren - maar de organisatie van het systeem was 'overheid geleid'. Inmiddels heeft de nationale overheid veel sturingsambities laten varen, de laatste Nota Ruimte ademt openlijk de geest van liberalisatie en decentralisatie. Ook het jonge Ruimtelijk Plan Bureau (RPB) – de opvolger van de RPD - keerde de rug naar planning en beleid en ging zich toeleggen op toegepast onderzoek naar gedragingen in de ruimte. Het is inmiddels op weg naar al weer een nieuwe toekomst. Er is nog wel een stevige beleidsagenda voor ruimtelijk beleid van overheidswege maar die wordt binnen de overheid primair op regionaal en lokaal niveau waargenomen, en - interessant genoeg - vooral via ruimtelijke relevante beleidssectoren ook op Europees niveau. De verschuivende panelen in de tegenwoordige context van governance - zowel in de geliberaliseerde relatie tussen overheid en samenleving als binnen de diverse schaalniveaus van de overheid - vergen hiermee aandacht op de onderzoekagenda. We verkennen echter eerst de kwaliteit van de regelgeving.

2.3 Teleocratie en nomocratie

Het wezenskenmerk van de ruimtelijke planning en regelgeving in Nederland is de fundering op *teleocratische* grondslag. De grondslag van teleocratie betekent dat de wens om de ruimtelijke ontwikkeling op bepaalde plaatsen te geleiden naar een gewenste toekomstige situatie, als leidraad is genomen voor vormgeving van planning en regelgeving. *Telos* is Grieks voor doel: teleocratie stelt het specifieke doel voorop. Beschouwd vanuit algemene rechtsprincipes is de teleocratische grondslag van ruimtelijke regelgeving niet vanzelfsprekend, zij is ook niet zonder problemen. In het recht prevaleert het beginsel van algemene regelgeving waarbij materiële normstelling beperkingen oplegt aan mogelijk gedrag van rechtssubjecten. *Nomos* staat voor algemene 'regel' of 'wet'. Het recht is in beginsel nomocratisch georiënteerd: het geeft voorkeur aan regelgeving in algemene zin (boven specifieke doelstelling) en wel zodanig dat de algemene (gedragsbeperkende) regels in zeer veel verschillende situaties kunnen worden toegepast. Hierdoor hoeft niet voor elke nieuwe situatie nieuwe regelgeving te worden vastgesteld. Bovendien geeft het de burger de kans om een zekere lijn in het geheel van regelgeving te herkennen. In de filosofie van de rechtsstaat worden de 'algemeenheid' en 'duurzaamheid' van rechtsregels daarom als een belangrijk goed beschouwd. Sommige radicale rechtsfilosofen menen zelfs dat zuiver nomocratische regelgeving, die zich beperkt tot wettelijke bevestiging van spontaan gegroeide spelregels in de samenleving, als

exclusief filter voor publiekrechtelijke regelgeving gehanteerd zou moeten worden. Wetgeving zou volgens die opvatting niet door de overheid gebruikt mogen worden om gericht sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen. Zulke stelligheid is tot de boekenkast beperkt gebleven. In de praktijk produceert de overheid in vrijwel alle landen al decennia lang teleocratische beleidsinitiatieven, zoals doeleindennota's, plannen, subsidies en andere doelgerichte beleidsfiguren. Ook het karakter van de wetgeving zelf heeft in zeer veel gevallen teleocratische trekken gekregen (compleet met doelinstructies). Deze cultuur wordt niet in de laatste plaats aangewakkerd door de veel voorkomende open delegatie van de normstellende bevoegdheid door de wetgever aan het uitvoerend bestuur. In feite heeft de wetgever zich in dit responsieve tijdperk in zeer veel gevallen gevoegd naar de dringende instrumentele behoefte van maatschappelijke en politieke instanties om via de overheid actief richting te kunnen geven aan toekomstgericht beleid.

De claim van het rechtsstaatprincipe om algemene regels te stellen voor vraagstukken die zich in grote maatschappelijke specificiteit en verscheidenheid plegen voor te doen, is nog altijd van groot belang maar is in de praktijk niet altijd eenvoudig in te lossen. Wie maatschappelijke problemen wenst aan te pakken, pakt het liefst meteen de koe en de horens bij de kop. Maatschappelijke problemen worden zeer specifiek gesignaleerd en in zeer bijzondere situaties. De nomocratische rechtsfilosofie verlangt dat zulke definities van problemen worden gegeneraliseerd opdat normen in algemeenheid kunnen worden gesteld. Vervolgens moeten de algemene normen dan weer houvast geven in compleet andere specifieke situaties. Deze dubbele omslag van specifiek naar algemeen en dan weer van algemeen naar een andere specifieke situatie, wordt wel aangeduid als het probleem van de *juridische transformatie*. Dit probleem is niet altijd eenvoudig op te lossen, het baart de wetgever al tijden kopzorgen. Met andere woorden: het is niet zo eenvoudig om de behoefte aan *specifieke* beleidstransformaties via *algemene* regels op te pakken. Naarmate de politieke aspiraties om specifiek richting te geven aan het maatschappelijke proces in de loop van de tijd toenamen, tendeerde de gewillige wetgever steeds meer naar instrumentele teleocratische beleidvoering en verschoof de normatieve kracht van het bovengenoemde principe van algemene regelgeving verder naar de achtergrond.

Tegen deze achtergrond verbaast het niet dat de wetgever bij de vaststelling van de WRO in 1962 voor een regime van teleocratische

beginselen heeft gekozen. Ingrepen in de ruimtelijke orde zijn immers bij uitstek *situationeel*, de aspiraties voor ruimtelijke beheersing zijn gedifferentieerd: ze zijn *gespecificeerd* naar *tijd* en *plaats*. In plaats van algemene regels verkoos de wetgever invoering van doelgerichte plannen en projecten die - dwars door alle overheidslagen heen - als onderling samenhangend systeem werden geconditioneerd. Alleen het gemeentelijke bestemmingsplan kreeg externe werking in deze subsidiaire verhoudingen, maar gebruik van dit plan was met fijne draden verbonden met de indicatieve plannen van de hogere overheidsniveaus. Doordat de wetgever het teleocratische pad verkoos, moest de wet met veel zware procedures worden opgetuigd die een rechtsgang volgens gangbaar staatsrecht moesten garanderen (inspraak, hoor, consultatie, beroepsgang, etc.). De WRO is hiermee een proceswet geworden met veel procedures die het mogelijk maken ruimtelijke interventies naar de specifieke maten van tijd en plaats te snijden. Uiteindelijk moet voor elke vergunning een beschikking worden geslagen. De bestuurslasten zijn hiermee zeer hoog en de uiteindelijke normering verschilt van plek tot plek. Het recht heeft zich aldus gevoegd naar de specifieke beleidsaspiraties.

Dat neemt echter niet weg dat de discussie nooit is verstomd over de rechtskwaliteit van plannen en beleidsnota's (die speelt natuurlijk ook buiten het ruimtelijke beleidsgebied). Ik noem hier twee grote problemen van teleocratische planning en regelgeving. Ten eerste het probleem van het uitgangspunt zelf: teleocratische beleidsinitiatieven zijn doelgericht, zij beschrijven aspiraties van een wenselijke toekomst. De beleidvoerende overheid is bovenal een *'goede overheid'* maar wat in de samenleving vanuit het ene perspectief als goed wordt gezien, is vanuit het andere een plaag. Het behoud van het 'goede' Groene Hart in de Randstad betekent voor de individuele grondbezitter juist waardevermindering van zijn goed. Daarom is het recht zeer terughoudend om aspiraties te definiëren. Zelfs als een jurist vrijheid moet definiëren, begint hij – als het goed is - op te sommen wat *niet* mag, hiermee impliciet open latende de hele - *grotendeels ongekende* - wereld van mogelijkheden die niet wordt ingeperkt. Het niet ingeperkte definieert de vrije wereld. In teleocratisch gemotiveerde, ruimtelijke plannen wordt de wereld van *het wenselijke* doorgaans breed uitgemeten maar om vatbaar te worden voor recht gaat de jurist op zoek naar *de begrenzingen van het mogelijke*. Dat is het verschil tussen doelstellingennota's en materiële regelgeving. Hoe vaak heeft niet de rechter uiteindelijk de status moeten zoeken en vaststellen van de vele beleidsaspiraties die vooral in nationale ruimtelijke plannen gehuldigd werden. De rechter heeft de beleidsmakers frequent moeten aansporen

om de status van beleidsambities te preciseren (zie bijvoorbeeld de aansporing om 'essentiële' beleidsbeslissingen als *beleidsregels* uit te werken).

Het tweede probleem van teleocratisch beleid betreft het volgende. Indien de teleocratische wetgever (annex beleidsmaker) kiest voor doelbewuste en zeer specifieke beleidstrajecten (in plaats van generieke regels), wordt onbewust het pad van mogelijke beleidstrajecten in de toekomst al op voorhand dichtgeschroeid met allerhande voorschriften. Het probleem van deze 'Normfluss' wordt nu ook al vaak onderkend als gevolg van de instrumentele koers die in het verleden werd gevoerd. Een aardig voorbeeld van de averechtse werking van deze werkwijze op het gebied van energiebesparing (mitigatie) is de nieuwe Maastoren die onlangs is ontworpen voor Rotterdam. De Maastoren wordt het hoogste en grootste kantoorcomplex in Nederland. De projectontwikkelaar van het complex profileert zich als innoverend energie-ondernemer en zag kans het kolossale bouwwerk CO_2 *vrij* te laten construeren! De wetgever heeft zich in de tussentijd echter zo veel zorgen gemaakt over de verkwisting van energie en de uitstoot van CO_2 dat hij op dit punt een nieuwe generatie doelspecifieke voorschriften heeft doen uitvaardigen. Als uitkomst van deze doelspecifieke regelgeving (onder meer verbod op grote ramen bij dit soort bouwwerken) kunnen de innovatieve constructies die in de Maastoren zo succesvol bleken, bij toekomstige projecten al niet eens meer worden toegepast!

In dit korte bestek konden slechts een paar problemen van de teleocratische benadering van planning en regelgeving worden aangeduid. Maar er is voldoende reden om meer in algemene zin te betwijfelen of de moeizame weg van doel- en plaatsspecifieke beleidsaspiraties wel voldoende houvast kan bieden om de structurele vraagstukken van ruimtelijke transformatie adequaat aan te pakken. Bij zulke systeemveranderingen, zoals mitigatie en adaptatie van klimaatverandering, dienen de mogelijkheden van nomocratische regelgeving op zijn minst onderzocht te worden en zullen ook de internationale ervaringen via vergelijkend onderzoek in beeld gebracht moeten worden. De vraag of nieuwe woonwijken nog steeds 5 meter onder NAP aangelegd kunnen worden, is een vraag (een adaptatievraag) die toch een meer algemene rechtvaardiging vraagt dan de afwegingen in een specifieke locale setting? Kan aan het algemene beginsel van 'ruimtelijke spaarzaamheid', of aan het beginsel van 'intensivering van ruimtegebruik' het vermoeden van voorrang worden toegekend zodat men in afwegingen van allerhande dagelijkse praktijken in elk geval aan dit argument met voorrang aandacht dient te besteden?

Het zijn zulke concrete vragen die bij algemene normering in beeld komen. Nederland loopt bij de exploratie en invoering van niet-plaatsgebonden materiële ruimtelijke normen niet voorop. Internationaal zijn er systemen van beleid en regulering die gekenmerkt worden door menging van algemene en specifieke beginselen van regelgeving.

Meer aandacht voor algemeen werkende materiële normstelling betekent niet dat plaatsspecifieke afwegingen er opeens niet meer toe zouden doen. Het *contextualiseren* van beleidsafwegingen (het toespitsen op de bijzondere condities van plaats en tijd) is een wezenlijk vereiste voor een goede kwaliteit van ruimtelijke planning en regelgeving. De kunst is om algemeen werkende regels in te voeren die het *materiële principe* in essentie definiëren - zonder hierbij in detaillering en vergaande specificatie te vervallen - en deze algemene principes op zo'n manier in bijzondere locale afwegingen te laten doorwerken dat de algemene norm in die praktijken nader inhoud kan krijgen. Er zijn wel voorbeelden van toepassingen die deze subtiele samenhang kunnen illustreren. Het bekendste en oudste voorbeeld is ongetwijfeld de *aansprakelijkheidswetgeving*. Aansprakelijkheids-wetgeving maakt het op grond van een algemeen principe mogelijk om mensen of organisaties aansprakelijk te stellen voor bepaalde negatieve externe effecten die zij jegens anderen te weeg hebben gebracht. Wat precies die negatieve effecten zijn, varieert van geval tot geval, wat precies de omvang van de aansprakelijkheid is, varieert al even zeer maar het algemene principe normeert wel talloze bijzondere afwegingen die in dagelijkse praktijken worden gemaakt. Het is dan ook geen toeval dat in tal van landen tegenwoordig wordt geëxperimenteerd met nieuwe principes van aansprakelijkheid, zoals *milieu-aansprakelijkheid*. Een ander voorbeeld betreft de invoering van *voorrangsregels*. Bij voorrangsregels bepaalt de algemene norm dat voorrang of prioriteit aan een bepaalde kwaliteit wordt gegeven zonder naleving dwingend voor te schrijven. De voorrangsregel dwingt wel tot nadere argumentatie, en wel argumentatie vanuit het gestelde principe. Indien men plaatselijk tot een andere afweging mocht komen, moet dat wel degelijk beargumenteerd worden in het licht van de voorrang die in de norm is aangegeven. De wetgever kan zelfs zekere compensatie verlangen indien het beginsel van de norm wordt aangetast. Het interessante van dit type regelgeving is dat algemeen werkende normen gecontextualiseerd worden en op die manier niet alleen in algemene zin het behoud van bepaalde kwaliteiten borgen (een uniforme toepassing in zeer uiteenlopende situaties zou de algemene norm niet populair maken en de politieke organen voortdurend in een lastig parket brengen) maar juist ook tot vernieuwing en verdere

specifieke uitwerking kunnen inspireren in tal van specifieke situaties die naar eigen merites beoordeeld worden.

Het is van groot belang om internationale ervaringen met zulke combinaties van nomocratische en teleocratische principes op te sporen en te evalueren. Een treffend voorbeeld betreft de regelgeving in het Verenigd Koninkrijk met de bekende nationale (en recentelijk ook regionale) *planning guidelines.* Het Verenigd Koninkrijk worstelt de laatste tien jaar overigens zelf ook met het planningssysteem en is druk in de weer met vragen rondom klimaatverandering en duurzaamheid. Het is zinvol om deze internationale voorbeelden te bestuderen vanuit teleocratisch èn nomocratisch perspectief. Sommige planning guidelines zijn doelstellend, tijd- en plaatsbepaald en kunnen beschouwd worden als een soort doelmatige instructienormen. Zulke guidelines verschillen niet principieel van de teleocratische beleidsregels die in onze ruimtelijke plannen worden gesteld. Andere planning guidelines, daarentegen, hebben wel een algemene strekking en zijn bij uitstek nomocratisch bepaald. Op welke grenzen stuit men daar bij de toepassing van zulke verschillende beginselen, hoe verhouden zij zich tot elkaar, wat zijn de ervaringen met het probleem van de juridische transformatie bij algemene regelgeving, welke lering steekt hierin voor de regelgeving in Nederland? In Duitse deelstaten, in de USA en in diverse andere landen is met deze wijze van regelgeving lering opgedaan. Deze vragen zullen in een ruim internationaal vergelijkend kader onderzocht moeten worden. Het vorig jaar in Amsterdam opgerichte *International Academic Forum on Planning, Law and Property Rights* biedt een geschikt netwerk voor internationaal vergelijkend onderzoek naar deze thema's (http://www2.fmg.uva.nl/planning-law/).

2.4 Framing van sociale normen

Het interessante van een zoektocht naar de mogelijke betekenis van normen van algemene strekking is dat het *normbegrip* weer centraal wordt gesteld in onderzoek naar planning en sociale beheersing. In de institutioneel georiënteerde sociale wetenschappen geldt de betekenis van sociale normstelling als elementair voor het begrip van sociale beheersing. Hier gelden sociale normen als de media voor inclusie en exclusie in sociale verhoudingen. Wie zich in maatschappelijke verhoudingen niet conformeert aan de sociale norm, wordt uitgestoten. Zulke sociale normen zijn niet identiek aan het stellen van 'doeleinden' door beleidvoerders die vervolgens daarbij de middelen voor 'uitvoering' gaan zoeken. Een sociale norm is collectieve uitdrukking van een bepaalde gemeenschap en *inter-venieert* in de meest letterlijke zin van het woord het gedrag van subjecten. Een sociale norm moet - direct of

indirect - gekend, bekrachtigd en geheiligd zijn door individuen om te kunnen werken, maar onder die condities kunnen subjecten elkaar dan ook op naleving van de norm aanspreken. De controle voor naleving ligt niet bij de planner maar bij de individuele subjecten die collectief de norm hoog houden. Voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek dienen zich hier aanvullende boeiende vragen aan. De eerste vraag is waarom individuen zouden instemmen met collectieve normen die hun individuele keuzen beperken. En wat verstaan de verschillende partijen dan onder die normen, want vaak gaan daarachter grote verschillen schuil. Het gaat ons om de bekende spanning tussen individuele en collectieve rationaliteit die bij vestiging van sociale normen met betrekking tot mitigatie en adaptatie van klimaatverandering telkens opnieuw beantwoord moet worden. Dezelfde spanning doet zich voor bij de naleving van sociale normen. Waarom zouden individuen op naleving van sociale normen door anderen nazien als het profijt daarvan meer aan anderen in de gemeenschap toekomt? En nog eens te meer als ook nog eens aan het profijt voor de gemeenschap wordt getwijfeld? Wanneer vanwege klimaatverandering algemene normen worden gesteld die de keuzemogelijkheden van individuen beperken, zal men zowel bij de vestiging als bij de naleving van zulke normen rekening moeten houden met mogelijke spanningen tussen individuele en collectieve preferenties en met de ongelijke verdeling daarvan tussen verschillende groepen individuen.

Het tweede - nauw hiermee samenhangende - cruciale vraagstuk dat zich bij de vestiging en naleving van sociale normen voordoet, betreft de institutionele vraag naar framing en inbedding van sociale normen. Hierboven werd al gesteld dat sociale normen direct of indirect door de betrokken subjecten gekend, bekrachtigd en geheiligd moeten worden om ooit als sociale norm te kunnen functioneren. Verandering van sociale normen kan niet eenvoudig hiërarchisch worden opgelegd, dan werken ze averechts (ook de herziene WRO bevat trouwens enige risico's in dit opzicht). Aangezien sociale normen alleen als 'media' tussen subjecten betekenis kunnen krijgen en gevalideerd kunnen worden, is het van vitaal belang om te onderzoeken hoe ze zijn ingebed in bestaande praktijken. Voor institutioneel onderzoek naar verandering van sociale normen is de kernvraag hoe veranderingen van sociale normen maatschappelijk zijn ingebed. De *framing* van nieuwe sociale normen is dus tegelijk een *reframing* van bestaande normen in sociale praktijken: worden normen serieus gedragen of niet. Het is van groot belang de succes- en de faalfactoren van zulke institutionele veranderingsprocessen zeer precies te analyseren. Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling kan dat in termen van klimaatonderzoek worden

gedefinieerd als onderzoek naar 'regime transformatie' en 'adaptive capacity'. Dit vraagstuk leent zich goed voor sociaal-wetenschappelijk promotie-onderzoek.

2.5 Governance

Het derde cruciale vraagstuk in het verlengde van de geponeerde paradigmaverschuiving in de structuur van de ruimtelijke regelgeving betreft de bestudering van de mogelijke impact van nomocratische regelgeving op de gangbare teleocratische praktijken van planning en projectvorming. In de tegenwoordige context van multi-actor en multi-level governance zijn de opgaven van planning en sturing steeds meer uitgegroeid tot processen van coalitievorming en doelgerichte onderhandeling tussen partijen die vanuit hun eigen belang participeren. Het klassieke model van de planningautoriteit die vanuit publiek belang bepaalt hoe de ruimte in een bepaald territoir moet worden ingericht, heeft plaats gemaakt voor ingewikkelde processen van coalitievorming en co-productie. Bijvoorbeeld processen van strategische planning op regionaal niveau zijn niet meer primair afhankelijk van de plancapaciteit van een specifieke regionale planningsautoriteit (van een provincie of gewestelijk verband) maar veel meer van de mate waarin een reeks van partijen vanuit verschillende schaalniveaus en van verschillende publieke en private afkomst elkaar kunnen vinden in een gemeenschappelijk beleidsperspectief. Het perspectief van *interconnectivity* is voor succesvolle beleidsoperaties bepalender geworden dan territoriale beleidscapaciteit van een specifiek orgaan. Het gaat hier om creatieve processen van beleidsarchitectuur tussen veel betrokken instanties. De onderhandelingsprocessen tussen relevante partijen worden echter bij uitstek gevoerd vanuit belangengebonden posities en vanuit doelinstrumenteel perspectief. Publieke belangen, zoals klimaatverandering en duurzaamheidsbeleid, staan bij zulke instrumentele beleidscoalities en co-producties niet vanzelfsprekend voorop. De vraag is hoe deze normatieve dimensie van sturingsprocessen versterkt kan worden door deze vanuit algemene normstelling te conditioneren zonder de creatieve potentie van bovengenoemde co-producties te hinderen. Met andere woorden hoe kunnen de nomocratische principes zo gesteld worden, dat ze actief opgepakt kunnen worden in teleocratische processen van co-productieve beleidvoering zonder deze doelmatige creativiteit te verstikken. Dat betekent dat reeds bij de formulering van zulke normen aandacht zal moeten zijn voor de processen waarin de normen zich ontwikkelen en worden gevormd. Dit is niet een eenzijdig proces van normoplegging. De kunst van het conditioneren van doelgerichte co-producties stelt enerzijds eisen aan de kwaliteit van de regelgeving,

anderzijds verlangt het condities die in de organisatie van de co-producties nader inhoud kunnen krijgen.

2.6 Conclusies

Bij wijze van conclusie kunnen de contouren voor een interdisciplinair en internationaal vergelijkend onderzoekprogramma worden getekend. Als richtinggevend principe voor dit onderzoekprogramma geldt het motto dat *legitieme en effectieve transformatie een kwalitatieve versterking van normatieve regelgeving vereist.* De vraagstelling zal conceptueel verder uitgediept moeten worden met name met betrekking tot de onderlinge samenhang en precieze operationalisering van nomocratische en teleocratische uitgangspunten (op post-doc niveau). Het empirisch onderzoek leent zich goed voor promotie onderzoek in samenhang met een internationaal netwerk van onderzoekinstanties. Deze algemene conclusie kan als volgt nader gepreciseerd worden:

- *Nomocratie en teleocratie:* theoretisch onderzoek naar de verhouding tussen *nomocratische* en *teleocratische* fundamenten van regelgeving is dringend nodig. Op deze conceptuele basis zal tegelijkertijd empirisch onderzoek moeten plaatsvinden naar ervaringen met betrekking tot de mitigatie- en adaptatiekant van het klimaatbeleid. Een internationaal vergelijkende scope van dit onderzoek maakt mogelijk te leren van de ervaring die hiermee elders is opgedaan. De vragen luiden als volgt: wat zijn de ervaringen met nomocratische regelgeving, hoe verhoudt deze zich in de praktijk tot teleocratische onderdelen van regelgeving, welke creatieve antwoorden worden gevonden voor de noodzakelijke 'contextualisering' van algemene regelgeving (welke antwoorden voor het probleem van de juridische transformatie).

- *Framing als institutionele opgave*: de vestiging van sociale normen moet verschillende preferenties van individuen overbruggen. Zowel bij de vestiging als bij de naleving van sociale normen leidt dit tot karakteristieke spelsituaties. Typerend voor nomocratische regelgeving is dat nieuwe sociale normen niet eenvoudigweg per decreet kunnen worden opgelegd. De institutionele kernvraag voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek is hoe de vestiging van nieuwe sociale normen bestaande normatieve praktijken reproduceren: hoe zijn de nieuwe normatieve frames ingebed in bestaande praktijken, hoe evolueren nieuwe normatieve betekenissen, wat is de invloed van bestaande institutionele kaders op deze processen èn op de inhoud van zich ontwikkelende normen?

- *Governance*: hoe kunnen algemene rechtsregels op het gebied van klimaat de normatieve kracht van doelgerichte praktijken van plannen en projecten versterken? Dit is des te urgenter in de tegenwoordige context van multi-actor en multi-level governance, waarin steeds meer beleid tot stand komt in horizontale co-producties en in contracten als uitgesproken vormen van doelgerichte onderhandeling tussen belanghebbende partijen. Ook hier is internationaal vergelijkend onderzoek nodig.

- *Framing*: empirisch vergelijkend onderzoek op verschillende schaalniveaus, en vooral ook internationaal, naar de praktische relaties tussen governance en framing. Dit is onderzoek naar 'adaptive capacity' van sociaal-ruimtelijke eenheden op verschillende schalen, de bijdrage van institutioneel vermogen ('institutional capacity') om dat aanpassingsvermogen te vergroten, en de rol van sociaal en economisch kapitaal daarin.

3. Klimaatverandering in het ruimtelijke ordeningsrecht?

In hoeverre is ons huidige nationale ruimtelijke ordeningsrecht toegerust om de verwachte fysieke klimaatveranderingen het hoofd te bieden?

Toon de Gier

3.1 Inleiding

In deze bijdrage probeer ik te analyseren in hoeverre ons huidige nationale ruimtelijke-ordeningsrecht (nu nog neergelegd in de WRO 1965 en binnenkort in de Wro 2008) is toegerust om de verwachte fysieke klimaatveranderingen het hoofd te bieden, door noodzakelijk geachte ruimtelijke aanpassingen aan die klimaatveranderingen te faciliteren. Het gaat er daarbij uiteindelijk om vormen van ruimtegebruik mogelijk te maken, en in sommige gevallen ook af te dwingen, die passend zijn bij de externe omstandigheden die door de veranderingen van het klimaat zullen worden veroorzaakt. De (niet-juridisch geschoolde) lezer kan gerust zijn: ik ga hem niet vermoeien met een ambachtelijke uiteenzetting over de inhoud van ons nationale ruimtelijke ordeningsrecht. Maar wel is het van groot belang om in te zien dat het ruimtelijke ordeningsrecht wordt gekenmerkt door enkele uitgangspunten, die het moeilijk maken een politiek te voeren van positieve sturing in de zin van uitvoeringsgerichte besluiten en maatregelen die de inrichting van ons grondgebied (met enige spoed) in fysieke zin moeten veranderen.