

University of Groningen

Plannen voor stadsvernieuwing, een studie over de relatie tussen planning en recht

Bussink, Frederik Louis

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1980

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bussink, F. L. (1980). *Plannen voor stadsvernieuwing, een studie over de relatie tussen planning en recht*. s.n.

Copyright

Other than for strictly personal use, 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), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

13.1 Inleiding

Stadsvernieuwing vormt slechts een van de vele beleidsterreinen waarop het vraagstuk van de relatie tussen planning en recht aan actualiteit wint.¹ Ook wanneer het niet direct om vernieuwend beleid gaat maar om conserverend of consoliderend beleid blijkt behoefte aan planning te bestaan en aan een juridische vormgeving van die planning.²

Voor de stadsvernieuwing geldt net als voor andere beleidsterreinen dat een beschouwing over planning en recht niet beperkt kan blijven tot de overheidsinstantie die het plan vaststelt. Andere publieke en private actoren blijken op de een of andere wijze ook bij de planning betrokken te zijn of te willen zijn, en om een passende juridische regeling te vragen. De betrokkenheid van de diverse actoren zal ook niet beperkt kunnen blijven tot de voorbereiding en de vaststelling van de doelstellingen, maar zal zich tot de uitvoering en het beheer en daarmee tot het gehele planningsproces, zoals dat in deze studie is behandeld, gaan uitstrekken.

Meer en meer wordt door juristen onderkend dat het vraagstuk van de relatie tussen planning en recht aandacht behoeft. Empirisch materiaal in de zin van juridische gegevens is echter tot nu toe maar in zeer beperkte mate voorhanden, terwijl aan theorievorming nog vrijwel geen aandacht is besteed. Deze studie met als onderzoeksobject de stadsvernieuwingplannen moet als een eerste poging daartoe worden beschouwd. Het ontwikkelen van een algehele theorie over het plangebreek is daarbij niet beoogd. Evenmin kan worden aangegeven op welke wijze het plan in de praktijk precies vorm zou moeten krijgen. Wel is nagegaan hoe het plangebreek zich heeft ontwikkeld en hoe die ontwikkeling verklaard kan worden. Ook zijn bestaande op theorievorming gerichte denkbeelden tentatief verkend, en is ten aanzien van de beleidsinhoud, de planning en het recht naar aansluiting tussen empirie en theorie gezocht.

Met deze studie over het gebruik van stadsvernieuwingplannen wordt meer in het algemeen beoogd na te gaan op welke wijze het inzicht in de relatie tussen planning en recht kan worden vergroot. Daarvoor is de drie-componenten-benadering ontwikkeld en is behalve naar het plan ook gekeken naar het planningsproces. In relatie tot dat planningsproces is zowel aan de fasering ervan als aan de verhouding tussen actoren gedurende dat proces bijzondere aandacht besteed. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre het inzicht in de relatie tussen planning en recht is vergroot en op welke wijze verder inzicht verkregen en toegepast zou kunnen worden.

In paragraaf 2 worden de belangrijkste gegevens uit de empirische verkenningen van het plangebreek bij stadsvernieuwing gerecapituleerd. Deze recapitulatie heeft betrekking op het conditionerend kader, het veldonderzoek naar plannen en planningsprocessen alsmede de verklaringen voor het geconstateerde plangebreek. In paragraaf 3 wordt gerecapituleerd wat de verkenning van de theorievorming aan samenhangen tussen de componenten laat zien. In enkele schema's wordt per component aangegeven wat de structurerende elementen zijn, waarvan een directe doorwerking naar andere componenten verwacht mag worden. Net als in deel III zelf zal ook in deze recapitulatie het accent liggen op de doorwerking vanuit de beleidsinhoudelijke en

de planningscomponent naar het planningsrecht en op de structurerende elementen in het bestuursrechtelijke denken zelf. Vervolgens worden op basis van gegevens en conclusies uit het empirisch gedeelte en het gedeelte over theorievorming enkele aanbevelingen geformuleerd voor verder onderzoek en verdere theorievorming ten aanzien van de relatie tussen planning en recht. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de lange weg naar een Wet op de stadsvernieuwing. Nagegaan wordt of op basis van de drie-componenten-benadering, de fasering van het planningsproces, de plaats van plannen in dat proces en de verhouding tussen actoren gedurende dat proces, een wettelijke regeling van de stadsvernieuwing denkbaar is, die niet primair op bestuursrechtelijke structuren is georiënteerd, maar op die planningsprocessen die de wetgever voor het vernieuwen van stadsdelen beoogt te stimuleren.

13.2 Planningsprocessen en het feitelijk gebruik van plannen

In deze studie is de vraag naar de relatie tussen planning en recht centraal gesteld. Door middel van onderzoek op het beleidsterrein van de stadsvernieuwing is getracht empirische gegevens te verzamelen, te interpreteren en te verklaren. Daardoor kan het inzicht in de complexe relatie tussen planning en recht bij een vernieuwend beleid worden vergroot.

Voor wat betreft het empirische gedeelte van deze studie is de aandacht speciaal gericht geweest op de gemeentelijke plannen voor de vernieuwing van stadsdelen, kortweg stadsvernieuwingsplannen genoemd. Deze plannen worden verondersteld in meer of mindere mate opgebouwd te zijn uit een beleidsinhoudelijke component, een planningscomponent en een rechtscomponent. Op deze drie componenten zijn de stadsvernieuwingsplannen onderzocht teneinde iets meer te weten te komen over de vraag waaruit de relatie tussen planning en recht bestaat bij een vernieuwend beleid. Een drie-componenten-benadering is deze wijze van verkenning genoemd. Dat houdt in, dat zowel de drie componenten afzonderlijk als hun onderlinge relaties worden verkend.

Bij het ontwikkelen van stadsvernieuwingsplannen zal een gemeente niet geheel naar eigen vrije wil de plancomponenten inhoud kunnen geven. Allereerst zal de inhoudsbepaling van de plannen geconditioneerd worden door de feitelijke situatie met betrekking tot het te vernieuwen stadsdeel en de stad als geheel.³ Daarnaast echter zal door andere actoren dan de gemeente een conditionerende invloed worden uitgeoefend op de concrete vormgeving van de componenten in zo'n plan. Als kader scheppende actoren worden in deze studie aangemerkt het rijk en de provincie als publieke actoren en de, al dan niet naar stadsdeel georganiseerde, burgers als private actoren. Het zijn deze actoren die in belangrijke mate datgene creëren, wat in deze studie het conditionerend kader voor de gemeentelijke planontwikkeling wordt genoemd. Schematisch kan dit alles als volgt worden weergegeven.