

Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk

Fred Hobma
Erik Louw
Marjolein Spaans
Menno van der Veen

Faculteit Bouwkunde
Onderzoeksinstituut OTB

Leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk

Eindrapport

*Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van:
Rabo Bouwfonds BV*

Auteurs:

Fred Hobma

Erik Louw

Marjolein Spaans

Menno van der Veen

April 2008

Technische Universiteit Delft
Faculteit Bouwkunde
Berlageweg 1 2628 CR Delft

Onderzoeksinstituut OTB
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft

© Copyright 2008 by Faculteit Bouwkunde and Onderzoeksinstituut OTB
No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, micro-film or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

1.....	Inleiding	2
1.1.....	Aanleiding en onderzoeksvragen	2
1.2.....	Opzet van het onderzoek	3
2	Vergelijking van de Engelse en Nederlandse plannings- en ontwikkelingskaders	6
2.1.....	Internationaal vergelijkend onderzoek	6
2.2.....	De verschillen op hoofdlijnen	7
3	Publieke en private actoren en hun onderlinge relatie in de Engelse gebiedsontwikkeling	10
3.1.....	Inleiding	10
3.2.....	Bevoegdheden publieke actoren in gebiedsontwikkeling	10
3.3.....	Rol van de projectontwikkelaar in het gebiedsontwikkelingsproces.....	12
3.4.....	Relatie tussen publieke en private actoren en de rol van partnerschappen.....	14
3.5.....	De toepassing van de Europese Aanbestedingsrichtlijn in Engeland bij publieke werken.....	15
4	Thema's vanuit de Engelse gebiedsontwikkeling als inspiratiebron voor Nederland.....	17
4.1.....	Wat kunnen we leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk?	17
4.2.....	Enabling partnerships	18
4.3.....	Performance agreements	21
4.4.....	(Unsolicited) proposals	23
4.5.....	Publieke taken door private ontwikkelaars	25
4.6.....	Strategische investeringen in het gebied.....	27
4.7.....	Roof tax.....	28
4.8.....	Afsluiting.....	29
Literatuur	31
Bijlage A..	Uitwerking van de verschillen en overeenkomsten tussen de twee plannings- en ontwikkelingskaders per thema	32

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvragen

Rabo Bouwfonds heeft de afgelopen jaren veel ervaring in Nederland opgedaan met gebiedsontwikkeling. Nu door praktische ervaring de grenzen van de bestaande gebiedsontwikkelingsmodellen in beeld zijn gekomen en tevens de aard van de projecten van karakter verandert, bestaat bij Rabo Bouwfonds de behoefte om te verkennen of het mogelijk is om gebiedsontwikkeling nog een stap verder te brengen. Daarmee wordt bedoeld: welke rol kan de ontwikkelaar op zich nemen bij een verdere terugtrekking van de overheidsrol? In dat kader wordt in dit rapport de Engelse planingspraktijk ten aanzien van gebiedsontwikkeling geanalyseerd. Van oudsher heeft de private sector daar een belangrijke rol gespeeld in ruimtelijke ontwikkelingen. Ook was in Engeland al eerder sprake van een terugtrekkende overheid. Rabo Bouwfonds wil dan ook leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling.

Centrale vraag van het onderzoek is:

Wat kunnen we in Nederland leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling, in het bijzonder wat betreft de verhouding tussen en de rol van aan de ene kant de ontwikkelaar en aan de andere kant de (lokale) overheid respectievelijk special purpose organisations?

Deelvragen daarbij zijn:

- Welke actor heeft in Engeland bij gebiedsontwikkeling welke bevoegdheden, taken, mogelijkheden en verantwoordelijkheden?
- Op welke momenten en voor welke activiteiten is in Engeland de private ontwikkelaar actief in het gebiedsontwikkelingsproces?
- Wat is in de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling de rol van de lokale overheid, respectievelijk *special purpose organisations* en van private partijen bij grondverwerving en -exploitatie, hoe is de risicoverdeling en hoe is de financieringspraktijk?
- Op welke wijze bieden in Engeland (lokale) overheid, respectievelijk *special purpose organisations* continuïteit en professionaliteit richting private partij(en)?
- Welke conclusies zijn uit bestudering van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling te trekken over de omvang en inhoud van de rol van private ontwikkelaar en de invloed van de (lokale) overheid, respectievelijk *special purpose organisations*?
- Welke elementen van de Engelse aanpak lenen zich voor 'vertaling' naar Nederland, in het bijzonder wat betreft vergroting van de rol van de ontwikkelaar en terugtrekking van de overheidsrol?
- Welke (institutionele) kansen en belemmeringen bestaan er voor het verplaatsen van Engelse praktijken van gebiedsontwikkeling naar Nederland?

Deze vragen sluiten goed aan bij de agenda van de Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling aan de faculteit Bouwkunde, afdeling Real Estate & Housing van de TU Delft. Prof. De Zeeuw die deze leerstoel vervult, stelde in zijn intreerede dat gebiedsontwikkeling – hoewel steeds vaker toegepast – nog lang niet vlekkeloos verloopt (zie ook: De Zeeuw, 2007). Eén van de manieren om het proces van gebiedsontwikkeling verder te brengen is te kijken of er vernieuwende praktijkvoorbeelden zijn in het buitenland. Vooral de Engelse praktijk is daarbij interessant omdat van oudsher daar de

invloed van private partijen op het ontwikkelingsproces groter is dan in Nederland en omdat er in Engeland zowel van de private als publieke zijde diverse nieuwe initiatieven worden ontplooid om tot samenwerking te komen.

1.2 Opzet van het onderzoek

Uit de bestaande literatuur is bekend dat de gebiedsontwikkelingspraktijk in Engeland in belangrijke mate verschilt van de Nederlandse. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is er een impliciete vergelijking tussen de Engelse en Nederlandse kaders gemaakt waarbinnen gebiedsontwikkeling plaatsvindt. We spreken nadrukkelijk van een ‘impliciete vergelijking’ omdat het doel van het onderzoek niet een systematische vergelijking is, maar veel meer een onderzoek naar leermomenten uit de Engelse praktijk voor de Nederlandse situatie. Het impliciete karakter van de vergelijking komt vooral tot uiting in de kennis van de Nederlandse praktijk door zowel Rabo Bouwfonds als opdrachtgever als de Technische Universiteit Delft als opdrachtnemer, waarbij het gaat om toepasbaarheid van (elementen) van de Engelse praktijk in de Nederlandse. Daarnaast borgt de onderzoeksopzet deze impliciete vergelijking.

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van casestudies. Dit zijn:

- King’s Cross (Londen);
- Eastern Quarry en Springhead Park (Thames Gateway);
- Prior’s Hall (North-Northamptonshire).

Daarnaast is gebruik gemaakt van de resultaten van de afstudeerscriptie van Jasper Stam (Universiteit van Amsterdam) naar cases in Milton Keynes, die in het verlengde van dit onderzoek bij Rabo Bouwfonds werd uitgevoerd.

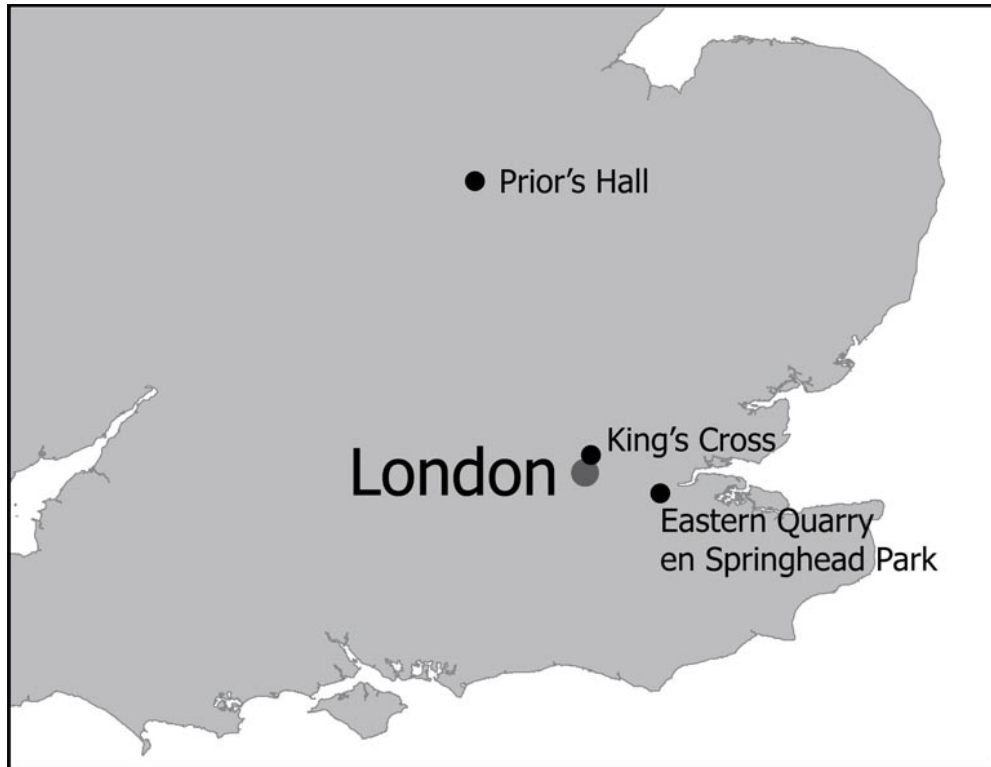
Het gaat in de cases om grote tot zeer grote gebiedsontwikkelingsprojecten. King’s Cross is een binnenstedelijk transformatieproject in centraal Londen. De locatie wordt bepaald door (de herontwikkeling van) drie grote spoorwegstations. De totaaloppervlakte bedraagt 27,1 hectare. Het voorlopig programma omvat 455.000 vierkante meter kantoren, 1.900 woningen, 46.000 vierkante meter detailhandel, hotels, *serviced apartments*, studentenhuysvesting, en verder vrijetijds-, zorg-, onderwijs-, culturele en maatschappelijke voorzieningen. Het grondeigendom is in handen van London and Continental Railways (LCR) en DHL-Exel Supply Chain. Argent is de projectontwikkelaar maar heeft geen grond in eigendom. In de case wordt in het bijzonder op Regent Quarter (1,1 ha.) ingezoomd. Hierbij zijn twee lokale overheden betrokken.

Eastern Quarry en Springhead Park zijn het best te typeren als inbreidingsprojecten, waarbij het bij Eastern Quarry om een oude mergelgroeve gaat en bij Springhead Park om landbouwgebied. Beide locaties maken deel uit van Thames Gateway, een gebied van 64 km. aan weerszijden van de Thames vanaf London tot in Sussex en Kent. De twee locaties maken deel uit van Ebbsfleet Valley (400 ha.). In Eastern Quarry (270 ha.) moeten 6.250 woningen worden gerealiseerd en 230.000 vierkante meter aan commerciële activiteiten en voorzieningen. Springhead Park (27,5 ha.) grenst aan Eastern Quarry. Hier is onlangs een nieuw internationaal station geopend aan de Kanaaltunnel-spoorlijn. Er worden 3.400 woningen en 450.000 vierkante meter kantooroppervlak gerealiseerd. Met ingang van 2009 bedraagt het vanaf het nieuwe station slechts 17 minuten reistijd naar centraal Londen. Land Securities is de grondeigenaar en hoofdprojectontwikkelaar van de twee locaties.

Bij Prior’s Hall gaat het om een grootschalige uitbreidingslocatie, die op ruim 140 km. van centraal Londen ligt. Ongeveer tweederde was voorheen een ijzer- en kalk-

steengroeve. Het gebied is inmiddels aangepast en landschappelijk (boomaanplant) ingepast. Het overige deel is landbouw- en bosgrond. Het plan omvat 5.100 woningen, 63 miljoen vierkante meter aan commerciële ruimte voor 3.000 arbeidsplaatsen, 200 hectare parklandschap en maatschappelijke, onderwijs-, zorg-, horeca-, hotel- en vrijetijdsvoorzieningen. Het gebied is 395 hectare groot en ligt in het grondgebied van twee lokale overheden. Grondeigenaar en projectontwikkelaar Bee Bee Developments investeert behoorlijk in het op kaart zetten van het gebied. In dat kader past ook de heropening van een spoorwegstation, hetgeen een reistijd van 70 minuten naar centraal Londen moet opleveren.

Afb. 1.1 Locatie van de drie casestudies



De cases zijn niet geselecteerd op basis van representativiteit voor de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling, maar zijn voorbeelden van positieve en innovatieve samenwerking tussen ontwikkelaars en (lokale) overheden. Met andere woorden: van deze cases verwachtten we wat te leren voor Nederland. Deze geven informatie over:

- de bij de betrokken gebiedsontwikkelingen betrokken actoren, hun bevoegdheden, taken, mogelijkheden en verantwoordelijkheden.
- de momenten en activiteiten waarvoor in de sites de private ontwikkelaar is betrokken in het gebiedsontwikkelingsproces.
- de rol van de lokale overheid, respectievelijk *special purpose organisations* en van private partijen bij grondverwerving en -exploitatie, en een indicatie van de risicoverdeling en de financieringspraktijk.
- de wijze waarop in de cases de (lokale) overheid, respectievelijk *special purpose organisations* continuïteit en professionaliteit richting private partij(en) bieden.

De cases zijn door een onderzoeksteam van de University of the West of England geanalyseerd, bestaande uit Vincent Nadin, Michael Short en Nicholas Smith. Dit is

gebeurd op basis van documenten en interviews met sleutelactoren. De thema's voor de cases zijn in samenwerking met de TU Delft opgesteld. De inbreng van de TU Delft moest garanderen dat de thema's en elementen die vanuit de Nederlandse planningspraktijk interessant zijn, nader uitgewerkt werden en aandacht kregen in de interviews en de uiteindelijke casebeschrijvingen. In een apart document beschrijft het Engelse onderzoeksteam de nationale context waarbinnen gebiedsontwikkeling in Engeland plaatsvindt. Daarnaast is er een rapport met een uitgebreide beschrijving van de drie cases. Beide rapporten zijn in de Engelse taal geschreven.

In deze rapportage worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 2 geven we de belangrijkste verschillen weer tussen het Engelse en het Nederlandse plannings- en ontwikkelingskader. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksvragen beantwoord. De thema's die vanuit de Engelse planningspraktijk interessant zijn voor de Nederlandse gebiedsontwikkeling worden in hoofdstuk 4 geïntroduceerd en nader uitgewerkt. De thema's hiervoor zijn mede gebaseerd op een workshop in Londen, waarbij onderzoekers vanuit de University of the West of England en de TU Delft en betrokkenen van Rabo Bouwfonds aanwezig waren. Waar nodig wordt in deze rapportage naar de Engelse rapporten verwezen. Dat gebeurt via de in de Engelse rapporten gebruikte paragraafnummering. Dit maakt het mogelijk snel meer gedetailleerde informatie op te zoeken.

2 Vergelijking van de Engelse en Nederlandse plannings- en ontwikkelingskaders

2.1 Internationaal vergelijkend onderzoek

Er bestaat veel academische literatuur over de vergelijking van planningskaders en planningspraktijk tussen landen (De Jong & Edelenbos, 2007). Deze vergelijkingen worden met een concreet doel gemaakt. Een ander planningsstelsel of een andere planningspraktijk worden bijvoorbeeld bestudeerd met het oog op verbetering van het eigen planningsstelsel of de eigen planningspraktijk. Van der Veen et al. (2008) maken daarbij onderscheid in drie niveaus van toenemende intensiteit van kennisoverdracht bij het vergelijken van cases tussen landen: (1) inspiratie, (2) leren, en (3) transplantatie. Onder inspiratie wordt vooral het verzamelen van informatie over afzonderlijke cases verstaan. Bij het leren vergelijken we de cases onderling meer en analyseren we de overeenkomsten en verschillen en de oorzaken hiervoor. Bij transplantatie wordt tevens naar de specifieke randvoorwaarden gekeken met als doel vertaling van beleid, instrument etc. naar een andere planningscontext.

Hendriks (2007) stelt dat praktijken uit een ander land met een mengeling van belangstellende openheid en kritische zin moeten worden benaderd. Hij bedoelt hiermee dat de buitenlandse toepassingen veel meer ter *inspiratie*, dan ter *transplantatie* dienen. Rechtstreekse transplantatie is meestal lastig; vaak zijn er institutionele belemmeringen die ervoor zorgen dat een in een bepaald land succesvolle praktijk niet zomaar naar een ander land kan worden overgeplaatst. Zo kunnen wetgeving, cultuur of economische structuur zodanig tussen landen verschillen, dat een 'letterlijke' overname niet goed mogelijk is. Maar ook als het doel meer de inspiratie en het leren van de Engelse planningspraktijk dan de transplantatie is, is het belangrijk om de cases te kunnen positioneren in het plannings- en ontwikkelingskader van het betreffende land. Sanyal (2005) maakt het echter nog complexer door aan te geven dat planningskaders niet alleen *tussen* landen variëren, maar ook *binnen* landen, vooral wanneer er sprake is van een federale structuur. Hij voert aan dat het beeld dat cultuur als statisch, binnenlands en onveranderbaar gezien kan worden, niet correct is. Eerder lijkt planningscultuur zich te ontwikkelen op basis van (zowel interne als externe) sociale, politieke en economische invloeden waardoor hybride culturen ontstaan.

Bij internationaal vergelijkend onderzoek is het gebruikelijk om landen in te delen in groepen. De grote variëteit in bestuurlijke cultuur en structuur en politieke en juridische systemen maken de transplantatie van succesvol beleid of instrument in het ene land naar het andere land extra complex. Transplantatie binnen een groep vergelijkbare landen is over het algemeen eenvoudiger. Voorbeelden van groepen landen zijn de Angelsaksische, Scandinavische, Napoleontische, Continentale en transitie-(voormalig communistische) systemen. Bij het bepalen of en hoe succesvolle elementen uit de ene planningspraktijk zich laten vertalen naar de planningspraktijk in een ander land, moet in sterke mate met de verschillen, maar ook met de overeenkomsten tussen beide rekening gehouden worden. (De Jong et al., 2002; De Jong, 2004). Omdat Engeland en Nederland niet tot dezelfde groep behoren is het nodig de verschillen tussen de Engelse en Nederlandse plannings- en ontwikkelingspraktijk kort in kaart te brengen.

2.2 De verschillen op hoofdlijnen

Het Engelse ‘General Paper’ geeft een uitgebreid overzicht van de ruimtelijke plannings- en ontwikkelingsprocessen in Engeland. De thema’s waaronder dit gebeurt zijn:

- Ruimtelijk planningsbeleidskader
- Belangrijkste actoren, instituties en partnerschappen
- Projectontwikkelingssector
- Planinstrumentarium en andere mechanismen die projectontwikkeling beïnvloeden.

In deze paragraaf vatten we de belangrijkste verschillen tussen de Engelse en Nederlandse ruimtelijkeplannings- en ontwikkelingskaders samen. Voor een uitgebreide vergelijking verwijzen we naar bijlage A waarin gedetailleerder wordt ingegaan op de verschillen en overeenkomsten.

Bevoegdheden lagere overheden en zelfstandige bestuursorganen

Engeland kent geen Grondwet waarin de diverse overheidsbestuurslagen bevoegdheden toegeedeeld krijgen. Deze bevoegdheden, maar ook het bestaan van de bestuurslagen zelf, worden door de centrale overheid bepaald (General paper, par. 2.11). In een periode waarin de Conservatieven regeringsverantwoordelijkheid hebben, kan de rol die de lokale overheid heeft aanzienlijk verschillen van een periode waarin Labour het voor het zeggen heeft. Behalve per wet, kan de centrale overheid ook per project bevoegdheden toewijzen aan hetzij een lagere overheid, hetzij een zelfstandig bestuursorgaan (*special purpose organisation*). Een voorbeeld hiervan zijn de *Urban Development Corporations*. Door deze verschillen in bevoegdheden, maar ook door de grote regionale verschillen in marktcondities, zijn er grotere lokale en regionale verschillen in het plannings- en ontwikkelingsproces dan in Nederland.

Omdat bevoegdheden tussen overheden in dezelfde bestuurslaag kunnen verschillen wordt in Engeland gesproken over de *Local Planning Authority* (LPA: het bestuursorgaan dat *planning permissions* afgeeft) en niet over de gemeente.

Strikte scheiding tussen publiek en privaat

In Engeland mogen overheden in principe niet als marktpartij optreden. Zo mogen overheden geen actief grondbeleid voeren. Lagere overheden mogen dus niet – zoals in Nederland – pro-actief grond verwerven en deze tot bouwlocatie ontwikkelen. Overheden mogen alleen grond kopen voor het realiseren van publieke werken zoals wegen. In sommige gevallen hebben zelfstandige bestuursorganen deze bevoegdheid wel gekregen. Ook mogen overheden niet zonder meer in publiekprivate samenwerkingsconstructies stappen waarbij marktrisico’s mogelijk binnen het publieke domein komen te liggen. Dit is alleen mogelijk met uitdrukkelijke toestemming van de centrale overheid. Publiekprivate samenwerking in de vorm van een rechtspersoon waarin (financiële) risico’s worden gedeeld zijn in Engeland dus ongebruikelijk.

Grote rol centrale overheid

De *Secretary of State of the Department for Communities and Local Government* heeft veel vrijheid om te interveniëren in lokale planningsprocessen. Dit gebeurt door middel van zijn *call-in power* bij grotere projecten. Hij kan hierdoor interveniëren in projecten op regionaal of lokaal niveau (General paper, par. 3.3).

Geen planfiguur, dat bindend is naar burgers

Engeland kent geen planfiguur die burgers bindt, zoals in Nederland het bestemmingsplan. Er is dan ook geen equivalent van onze bouwaanvraag die voor toeken-

ning wordt getoetst aan een bestemmingsplan. In plaats daarvan kent men in Engeland het systeem van *planning permission*¹ en *building regulations approval*, die beide worden toegekend nadat lokale en regionale plannen en andere *material considerations*² door de LPA in overweging zijn genomen (zie ook bijlage A en General paper, par. 6.14).

Development-led versus plan-led

Oorspronkelijk werd het Nederlandse planningsstelsel als *plan-led* getypeerd, en het Engelse als *development-led*. *Plan-led* staat voor de leidende rol die overheidsplannen hebben in de realisatie van de ruimtelijke ordening. In Engeland gaat het initiatief uit van de ontwikkelingssector die ontwikkelingsplannen bij de overheid indient. Deze plannen worden getoetst aan het vigerende ruimtelijke orderingsbeleid. Door wijzigingen in beide landen groeien de planningsstelsels nu naar elkaar toe. In Nederland door de toenemende omvang van projectbesluiten, in Engeland door de grotere nadruk op integratie van beleid op lokaal en regionaal niveau. Echter, ook al is er in sommige gebieden sprake van sturing vanuit de overheid (*plan-led*), dan is er nog niet altijd sprake een werkelijk integrale benadering. Een voorbeeld is de planvorming van Springhead Park als onderdeel van Thames Gateway waar in de voorlopige plannen geen rekening wordt gehouden met naburige gebieden of functies (zoals het internationale station en snelwegen) (Report on case studies, par. 2.88).

Onderhandeling tussen lokale overheid en private partijen

Omdat het Engelse systeem geen juridisch bindend planfiguur kent, is er ruimte voor onderhandelingen over de aanvraag van een *planning permission* tussen de projectontwikkelaar en de *Local Planning Authority*. Deze *pre-application discussions* zijn vertrouwelijk en worden achter gesloten deuren gehouden. Onderdeel van deze onderhandelingen zijn de condities waaronder de *permission* wordt afgegeven. Dit komt voor een groot deel tot uiting in de *S106 agreement* die aan de *planning permission* gekoppeld is. Omdat er geen bindend planfiguur is kunnen LPA's veel meer discretioneel handelen dan Nederlandse gemeenten (General paper, par. 2.5 en 2.17).

Los van de onderhandelingen die voorafgaan aan toekenning van de *planning permission*, zijn in Engeland marktpartijen vaak veel eerder in het proces betrokken. Zeker in gebieden met voldoende marktpotentieel, wachten zij niet af tot de publieke sector met een vraag naar de marktsector komt. Integendeel, projectontwikkelaars komen ongevraagd met een voorstel voor gebiedsontwikkeling om te testen of en onder welke randvoorwaarden *planning permission* mogelijk is. Zeker omdat er in Engeland sprake is van grote bouwstagnatie en er parallel daaraan ook nog eens een grote vraag naar woningen is (met name in het zuiden van Engeland) is er al snel sprake van marktpotentie. Nadruk vanuit de centrale overheid ligt op herontwikkeling van *brown-field land*. De marktsector (grondeigenaren en projectontwikkelaars) moet in sommige achterstandsgebieden met overheidsgeld (via bijv. English Partnerships) verleid worden om te investeren.

Vele actoren en partnerschappen

De Engelse gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door het grote aantal betrokken ad-hoc instanties en actoren. Deze ad-hoc instanties zijn vaak *special purpose organisati-*

¹ Een *planning permission* is het recht om grond en gebouwen te ontwikkelen.

² *Material considerations* zijn de factoren waar rekening mee gehouden moet worden bij het komen tot een beslissing over een *planning application*. Besluiten moeten in overeenstemming met het (*development*) *plan* en *Planning Policy Guidance* worden genomen tenzij *material considerations* anders uitwijzen. De rechtbank bepaalt uiteindelijk wat hiertoe gerekend mag worden. Tot deze factoren behoren vraagstukken als verkeer, flora en fauna, economische gevolgen en het historisch belang van een gebied.

oms en partnerschappen. In de volgende hoofdstukken gaan we hier nader op in. Partnerschappen worden vaak ingezet om de diverse belangen op elkaar af te stemmen (zie ook General paper, par. 4.2). Vergeleken met de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk – waar ook al geklaagd wordt over het feit dat private partijen met vele overheidsloketten te maken hebben – is de Engelse situatie nog veel gefragmenteerder. Een andere genoemde reden voor de oprichting van partnerschappen is het feit dat projecten te complex worden voor één partij.

3 Publieke en private actoren en hun onderlinge relatie in de Engelse gebiedsontwikkeling

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de resultaten van het onderzoek aan de hand van de onderzoeksvragen. Om niet in herhaling te vallen worden slechts kort de belangrijkste elementen genoemd, waarbij we voor meer informatie verwijzen naar de relevante passages in de twee Engels rapporten en de afstudeerscriptie van Jasper Stam. We groeperen de onderzoeksvragen onder drie thema's:

- Bevoegdheden publieke actoren in gebiedsontwikkeling
- Rol van de projectontwikkelaar in het gebiedsontwikkelingsproces
- Relatie tussen publieke en private actoren en de rol van partnerschappen

De onderwerpen die zich lenen ter inspiratie in de Nederlandse gebiedsontwikkeling worden in het volgende hoofdstuk verder uitgewerkt.

3.2 Bevoegdheden publieke actoren in gebiedsontwikkeling

Onder dit thema scharen we de onderzoeksvragen over welke publieke actoren in Engeland bij gebiedsontwikkeling betrokken zijn en welke bevoegdheden, taken, mogelijkheden en verantwoordelijkheden zij hebben. Daarbij is er speciale aandacht voor de *special purpose organisations*.

Centrale overheid

Vanwege het feit dat de centrale overheid bepaalt welke bevoegdheden aan lagere overheden worden toegekend, speelt dit overheidsniveau een grote rol in de gebiedsontwikkeling. Dit komt mede tot uiting in de *call-in power*, die vooral op grotere ontwikkelingen van toepassing is. De minister kan zich hier mengen in de besluitvorming als deze conflicteert met regionaal of nationaal belang (zie ook General paper, par. 3.3). De centrale overheid stelt ook *special purpose organisations* in.

Er is geen nationaal plan vergelijkbaar met de Nederlandse Nota Ruimte. De centrale overheid geeft aan de hand van *Planning Policy Statements* richtlijnen ten aanzien van ruimtelijke ordening.

Regionale actoren

In Engeland bestaan geen gekozen regionale overheden. Wel zijn er *Regional Planning Bodies* of *Regional Assemblies* die zijn samengesteld uit gekozen lokale politici (70%) en regionale stakeholders (30%) uit zeer verschillende geledingen (onderwijs, bedrijfsleven, gezondheidszorg, etc.). Deze *assemblies* stellen regionale *spatial strategies* en *housing strategies* op en zien kritisch toe op de werkzaamheden van *Regional Development Agencies* (RDA's). Deze RDA's hebben een uitvoerende rol en kunnen bijvoorbeeld de bevoegdheid tot onteigening hebben. Ook kunnen ze in sommige gevallen overgaan tot *gap funding*: het subsidiëren van de onrendabele top van projecten (General paper, par. 3.22-3.25).

Regionale planning krijgt sinds 2004 meer aandacht en *Regional Spatial Strategies* worden nadrukkelijk betrokken bij de afweging rondom de verlening van de *planning permissions* (zie ook General paper, par. 3.18-3.25).

Door de grotere nadruk op regionale planning, komt het nu vaker dan in het verleden voor dat betrokken lokale overheden gezamenlijk een kernstrategie voor hun *local development frameworks* opstellen (Report on case studies, par. 4.33).

Local planning authorities

Het feit dat lagere overheden in Engeland geen op de Grondwet gebaseerde bevoegdheden hebben, beïnvloedt sterk hun rol in de gebiedsontwikkeling. In de jaren zeventig hadden lagere overheden wél de bevoegdheid om actief grond te verwerven. In sommige gevallen beschikken lagere overheden deels nog over grond uit die tijd. Toen Thatcher aan de macht kwam werden zowel bevoegdheden als financiën van lagere overheden sterk beknot.

Local planning authorities (LPA) zijn sinds 2004 verplicht om een *Local Development Framework* (LDF) op te stellen. Dit is een samenvoeging van een aantal *local development* documenten en andere relevante beleidsdocumenten. Dit is het belangrijkste document dat bij de toetsing van een *planning permission* wordt gehanteerd (General paper, par. 6.5-6.7).

Private actoren die projecten tot ontwikkeling willen brengen, dienen bij de *local planning authority* een *planning application* in. Voorafgaand aan de formele aanvraag is er vooroverleg. Dit is vertrouwelijk en staat buiten het feitelijke besluitvormingsproces dat begint nadat de aanvraag formeel is ingediend. Op basis van een advies van de LPA beslist de gekozen *Council* of de gevraagde *permission* wordt verleend of geweigerd. Tussen LPA en aanvrager vinden er uitgebreide onderhandelingen plaats over de condities waaronder de *permission* wordt afgegeven. Daarnaast zijn er ook vele andere partijen betrokken (General paper, par. 6.10, Report on case studies, o.a. par. 2.54-2.57, rapport Stam). De *Highways Agency* is – behalve de minister – de enige organisatie die om een advies gevraagd wordt bij de afweging van een *planning application*, die gebruik mag maken van een veto (Report on case studies, par. 4.47).

Het resultaat van de onderhandelingen wordt in (de) *Section 106 agreement(s)* vastgelegd, waarover later meer. Tevens worden bij grote projecten afzonderlijke juridische contracten opgesteld tussen de ontwikkelaar en de LPA die over andere onderwerpen gaan (General paper, par. 2.16; Report on case studies, par. 2.58-2.60).

Lokale overheden maken ook gebruik van *development briefs* en *design codes* als aanvullende *planning guidance* voor de marktsector die een *planning application* wil indienen. Een *design code* voorziet in een set geïllustreerde ontwerpvoorschriften en -vereisten ten aanzien van de fysieke ontwikkeling van een locatie (Report on case studies, par. 2.23, 2.58, 3.25, 4.54; rapport Stam).

Special purpose organisations

De Engelse *special purpose organisation* is vergelijkbaar met het Nederlandse zelfstandig bestuursorgaan (zbo). English Partnerships is de belangrijkste *special purpose organisation* op het gebied van gebiedsontwikkeling. Het is de nationale organisatie die verantwoordelijk is voor de fysieke herstructurering van de gebouwde omgeving (*regeneration agency*); het ondersteunt duurzame groei van hoge kwaliteit in Engeland. Het is een niet-ministerieel openbaar lichaam dat wordt gefinancierd vanuit het ministerie van *Communities and Local Government* (CLG). De inzet van financiële middelen door English Partnerships in gebiedsontwikkeling van achterstandsgebieden, is niet onderhevig aan democratische legitimering (zie ook General paper, par. 3.6-3.13). In voormalige *new towns* – zoals Milton Keynes – heeft English Partnerships de grond die voorheen in bezit van de lokale overheid was, overgenomen en speelt zij een belangrijke rol in de gebiedsontwikkeling. Deze situatie is echter niet representatief voor Engeland (rapport Stam).

Soms worden zgn. *local delivery vehicles* opgericht, vooral in regio's met een groei-doelstelling. Deze organisaties moeten financiële investeringen, strategische partnerschappen en de bouwproductie bevorderen. Voorbeelden zijn *urban development corporations* (UDC's), *urban regeneration companies* (URC's), *urban development areas* (UDA's) en *limited liability partnerships* (LLP's). Deze organisaties worden voor een bepaald gebied, een bepaalde termijn en met een bepaald doel opgericht door de centrale overheid. Voor een nadere toelichting van ieder verwijzen we naar de General paper (par. 3.29-3.32).

Creëren van maatschappelijk draagvlak

Bij de afweging van een *planning application* voert de LPA overleg met een breed spectrum aan instanties waarvan een aantal wettelijk voorgeschreven is. Hieronder vallen organisaties als de *Highways Department*, de *Environment Agency*, *Natural England* en *Sport England*. In Engeland is er meer aandacht dan in Nederland voor vergroting van het maatschappelijk draagvlak bij voorgestelde gebiedsontwikkelingsprojecten. Ook is de intensiteit waarmee in Engeland wordt omgegaan met vergroting van het maatschappelijk draagvlak, veel groter dan in Nederland. Steeds meer is het in Engeland ook de private sector die hierin een rol vervult. In dat kader worden er soms zelfs lesprogramma's voor schoolkinderen ontwikkeld om ze bekend te maken met de nieuwe ontwikkeling (General paper, par. 6.10).

3.3 Rol van de projectontwikkelaar in het gebiedsontwikkelingsproces

Onder dit thema gaan we in op de rol van de projectontwikkelaar in de Engelse gebiedsontwikkeling, het moment waarop deze in het gebiedsontwikkelingsproces betrokken raakt en voor welke activiteiten. We gaan ook in op de rol van de projectontwikkelaar bij grondverwerving en –exploitatie en risicoverdeling en financieringspraktijk.

Development-led: Aanvraag van planning permission en de rol van de projectontwikkelaar

Het Engelse plannings- en ontwikkelingstelsel is *development-led*. Dat betekent dat ontwikkelaars veelal het initiatief nemen bij de gebiedsontwikkeling. Het is daarbij op voorhand niet duidelijk of en onder welke condities overheden aan dergelijke initiatieven hun medewerking willen verlenen. Bij grote en complexe ontwikkelingsprojecten kan een ontwikkelaar een zogenaamde *outline planning permission* aanvragen. Daarin worden alleen de algemene principes van het voorgestelde plan uitgewerkt. Dit wordt vooral toegepast wanneer de ontwikkelaar de haalbaarheid van zijn plan wil testen; met andere woorden: als er grote onzekerheid is. De cases laten zien dat dit bij gebiedsontwikkeling vaak het geval is. Wanneer de ontwikkelaar meer zekerheid heeft over de haalbaarheid van de plannen – als de *outline planning permission* is afgegeven – kan worden overgegaan tot de volledige aanvraag (General paper, par. 6.8-6.9). Er gaat veel energie zitten in het verkrijgen van draagvlak voor voorstellen voor gebiedsontwikkeling bij de LPA (zie ook Report on case studies, par. 3.38).

Na de toekenning van de *outline planning permission* heeft de projectontwikkelaar nog geenszins de handen vrij. Vaak is bepaald dat deze daarna in meerdere ronden nadere uitwerkingen moet indienen. Daaronder vallen bijvoorbeeld de te leveren diensten door de projectontwikkelaar (Report on case studies, par. 2.54-2.57).

Verskillende typen projectontwikkelaars

Omdat in Engeland lagere overheden in de regel niet optreden als grondontwikkelaars, moeten Engelse projectontwikkelaars wel pro-actief zijn willen zij aan gebieds-

ontwikkeling doen. Dat gebeurt op twee manieren, namelijk (1) samenwerking zoeken met grondeigenaren zonder de grond in te eigendom nemen, maar wel de plannen ontwikkelen en de *planning permission* aanvragen en (2) vroegtijdig de grond verwerven en optreden als grondontwikkelaar.

Na het toekennen van de (*outline*) *planning permission* kan een ontwikkelaar ervoor kiezen zelf de ontwikkeling ter hand te nemen of deze 'uit te besteden' aan een andere ontwikkelaar of bouwonderneming. Ook kunnen grondontwikkelaars alleen geïnteresseerd zijn in de waardevermeerdering van de grond door het verkrijgen van de *planning permission*. Voorbeelden van dit nieuwe type ontwikkelaars zijn Igloo, Civitas en Land Securities (General paper, par. 3.33 en 5.6). Land Securities heeft deze rol in Eastern Quarry en Springhead Park. Een ander nieuw type ontwikkelaar is de kleine en gespecialiseerde projectontwikkelaar die een nieuw ruimtelijk concept uitwerkt. Voorbeeld is Urban Splash (General paper, par. 2.9). Hoewel een projectontwikkelaar vaak grondeigenaar is, hoeft dit echter niet het geval te zijn. In de King's Cross case heeft Argent niet de grondeigendom en is deze op grond van past-performance uitgenodigd door de grondeigenaars (Report on the case studies, par. 3.35).

In de case van Prior's Hall is de rol van de projectontwikkelaar (Bee Bee Developments) tamelijk uitzonderlijk. Behalve dat de projectontwikkelaar voor de aanvraag van een *outline planning permission* veel heeft voorgeïnvesteerd in ontwikkeling van het gebied, zijn ze een joint-venture samenwerking met de lokale overheid aangegaan. Dit is in Engeland tamelijk uitzonderlijk (Report on case studies, par. 4.1)

Market

Door de eisen die aan projectontwikkelaars worden gesteld in Engeland en de situatie op de Engelse woningmarkt, wordt de Engelse markt gedomineerd door een klein aantal zeer grote ontwikkelaars. Zo produceren de grootste tien woningbouwontwikkelaars 44% van het totaal aantal woningen. De grote risico's, de omvang van de voorfinanciering en de termijn waarop de gebiedsontwikkeling financiële vruchten afwerpt, maken dat er vooral voor grote ontwikkelaars een markt is. Voor woningbouwontwikkelaars is het belangrijkste issue het vinden van ontwikkelbare grond en niet zozeer de bouw van woningen (General paper, par. 5.1-5.4).

Grondvererving en -exploitatie

Overheden hebben niet de bevoegdheid om pro-actief grond te verwerven. *Special purpose organisations* zoals English Partnerships, een UDC of lagere overheden in een bepaald gebied kunnen die bevoegdheid wel krijgen (voor bepaalde tijd) van de centrale overheid. Dit is echter vooral een taak van de private sector. In sommige projecten wordt gebruik gemaakt van een lease constructie voor de grond. De oorspronkelijke grondeigenaar (vaak ook projectontwikkelaar) laat de grond in erfpacht door een (andere) projectontwikkelaar ontwikkelen. Dit instrument is tamelijk gebruikelijk bij commercieel vastgoed, maar wordt ook soms bij woningbouw gehanteerd. De grondeigenaar kan zo de regie blijven voeren over de kwaliteit van de totale gebiedsontwikkeling (Report on case studies, par. 2.30-2.36).

Financieringspraktijk en risicoverdeling

Engelse projectontwikkelaars nemen veel meer risico's dan in Nederland. Dit is mede gerelateerd aan het feit dat LPA's juist nauwelijks risico's mogen nemen. De *special purpose organisations* als English Partnerships kunnen een dergelijk risico overnemen. Projectontwikkelaars moeten ook veel meer investeren in gerelateerde infrastructuur en voorzieningen. In Nederland zit dit deels verdisconteerd in grondprijs. Door de huidige Engelse woningmarkt kunnen ontwikkelaars echter ook grote risico's nemen (in grote delen van het land). De onderhandeling over de toekenning van *planning*

permission gaan grotendeels over de *Section 106*-overeenkomsten, waarin wordt vastgelegd wat de ontwikkelaar aan aanvullende voorzieningen en betalingen hiervoor moet leveren om de bouw van woningen en/of kantoren te mogen realiseren. Hiertoe behoren de bouw van betaalbare woningen, infrastructuur in en om de locatie, en uiteenlopende voorzieningen (General paper, par. 6.16-6.25; Report on case studies, par. 2.93).

Sinds kort wordt nu ook geëxperimenteerd om een deel van deze diensten in natura of cash af te vangen door een *roof tax*, waarbij per nieuwbouwwoning een vast bedrag wordt afgedragen. Daarnaast kunnen echter altijd nog afspraken gemaakt worden over aanvullende infrastructuur e.d. In Prior's Hall wordt een bedrag van £ 7.000 per woning gehanteerd voor de onderwijs- en andere voorzieningen (Report on case studies, par. 4.57).

3.4 Relatie tussen publieke en private actoren en de rol van partnerschappen

Onder dit thema vatten we samen op welke wijze in Engeland (lokale) overheid, respectievelijk *special purpose organisations* continuïteit en professionaliteit bieden richting private partij(en) en welke conclusies uit bestudering van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling te trekken zijn over de omvang en inhoud van de rol van de projectontwikkelaar en de invloed van de (lokale) overheid, respectievelijk *special purpose organisations*.

Partnerschappen

De Engelse gebiedsontwikkeling wordt gekenmerkt door de vele partnerschappen die bij het proces betrokken zijn (General paper, par. 4.2). Partnerschappen bestaan op alle schaalniveaus. Alle lokale overheden zijn in *local strategic partnerships* betrokken. Deze stemmen vooral diverse beleidssectoren af en hebben weinig bemoeienis met de feitelijke uitvoering (General paper, par. 4.6-4.9). *Urban regeneration companies (URC)* zijn onafhankelijke ondernemingen die door de betrokken *planning authority* en *regional development agency* worden opgericht³. Ze werken nauw samen met English Partnerships en andere sleutelactoren. URC's hebben geen wettelijke vastgelegde bevoegdheden en nauwelijks budget, maar kunnen belangrijk zijn om de stakeholders bij elkaar te brengen en gebiedsontwikkeling te faciliteren (General paper, par. 4.10). Een derde type partnerschappen zijn de *development partnerships*. Deze zijn het best met de Nederlandse publiekprivate samenwerkingsconstructies te vergelijken (General paper, par. 4.11-4.14).

Twee typen samenwerkingscontracten worden veel gebruikt in ontwikkelingssamenwerkingsverbanden: de startovereenkomst – ook wel *cooperation agreement* genoemd – en de uitvoeringsovereenkomst – of *development agreement* –. Daarnaast wordt de *funding agreement* onderscheiden. De samenwerkingsvorm die het meest op de Nederlandse publiekprivate samenwerking lijkt, is de *public private joint venture* of *private limited company*, hetzij *limited by shares*, hetzij *limited by guarantee* (General paper, par. 4.15-4.23). Soms is een partnerschap niet krachtig genoeg om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor Prior's Hall, waar Catalyst Corby de weg moest effenen voor acceptatie van het voorgestelde plan (Report on case studies, par. 4.74). De *joint venture company* tussen grondeigenaar/projectontwikkelaar en lokale overheden kon dat wel (Report on case studies, par. 4.67).

³ In URC's zitten uitsluitend publieke partijen. Zij ontwikkelen niet zelf, maar kunnen wel een joint venture aangaan met private partijen.

Juridisering door S106 overeenkomsten

Omdat de onderhandelingen over de financiële afspraken tussen de publieke en private actoren samenkomen in één overeenkomst – de *S106 agreement* – wordt hieraan groot belang gehecht en brengt iedere partij zijn eigen juristen in. Dit heeft een juridisering van het proces tot gevolg met als consequentie een verlenging van de onderhandelingsduur (Report on case studies, par. 3.39).

Instrumenten om de samenwerking efficiënter te doen verlopen

Projectontwikkelaars klagen over het gebrek aan voldoende gekwalificeerd personeel bij LPA's (Report on case studies, par. 2.96). Er zijn verschillende manieren waarop de private sector hiermee probeert om te gaan. Soms worden plandocumenten of onderzoeken die van oorsprong tot de bevoegdheid van de LPA behoren door of namens de projectontwikkelaar opgesteld en uitgevoerd. De formele goedkeuring blijft bij de overheid. Ook kan een bedrag worden overgemaakt aan de LPA waarmee personeel wordt aangesteld ten behoeve van het project. Een relatief nieuw instrument dat de relatie tussen LPA en ontwikkelaar moet versoepelen is de *planning performance agreement* (General paper, 6.26-6.30). Deze overeenkomst betreft onderlinge afspraken waaraan de partijen zich tijdens de procedures moeten houden. Zo kan vastgelegd worden dat één (of meer) bepaalde ambtenaar vrijgemaakt wordt voor het project en binnen een vastgesteld aantal dagen op vragen van de projectontwikkelaar moet reageren, terwijl de projectontwikkelaar op vooraf vastgestelde tijdstippen informatie moet aanleveren. Projectontwikkelaars zijn ook in toenemende mate betrokken bij vergroting van het maatschappelijk draagvlak voor een plan. Dit gebeurt in de vorm van voorlichtingen en het (mede) organiseren van de inspraak (Report on case studies, par. 2.54-2.57, 2.75-276, 3.28, 3.38, 4.46, 4.69).

Waarborg voor integriteit van de publieke sector

Omdat er vanuit de Engelse overheden veel minder sterk ontwikkelde juridische en beleidskaders voor de ruimtelijke ordening bestaan, en gezien de relatief beperkte middelen en bevoegdheden van de LPA's, ligt in Engeland de nadruk op onderhandelingen tussen ontwikkelaars en LPA's. Deze vinden voornamelijk in beslotenheid plaats. De onderhandelingen gaan vaak om grote bedragen. Hiermee wordt duidelijk dat de vraag zou kunnen rijzen naar het 'kopen' van *planning permissions* (General paper, par. 6.18.). Ethisch gedrag en integriteit zijn daarom belangrijke thema's in de verhouding tussen de publieke en private actoren in Engeland (General paper, par. 2.17, Report on case studies, par. 4.66).

3.5 De toepassing van de Europese Aanbestedingsrichtlijn in Engeland bij publieke werken

Vooropgesteld zij dat in Engeland geen wettelijke verplichting bestaat voor ontwikkelaars om bij te dragen in de kosten van infrastructuur. De juridische basis voor betalingen van ontwikkelaars is dan ook privaatrechtelijk en verloopt als volgt. Ingeval een aanvraag voor een *planning permission* op zichzelf genomen door de lokale overheid geweigerd zou moeten worden wegens strijd met het ruimtelijk beleid, kan niettemin de toestemming worden verleend als de ontwikkelaar op zijn kosten bepaalde voorzieningen realiseert of geld aanbiedt, waardoor de ontwikkeling wel acceptabel wordt. De ontwikkelaar verplicht zich via een overeenkomst, de zogenoemde *section 106 agreement*, jegens de lokale overheid tot het verstrekken van een som geld en/of specifiek genoemde activiteiten. Die activiteiten kunnen van alles inhouden, maar be-

treffen meestal de aanleg van nieuwe infrastructuur, de verbetering van infrastructuur, oprichten of renovatie van scholen en sociale woningbouw.

In feite komt het er op neer dat in ruil voor de overeenkomst de ontwikkelaar een *planning permission* krijgt, die hij anders niet had gekregen. Meestal worden beide zaken juridisch aan elkaar gekoppeld in die zin dat de *planning permission* wordt verleend onder de voorwaarde van een *planning agreement*.

Hieruit volgt dat de betrokkenheid van de ontwikkelaar bij ‘publieke werken’ twee varianten kent. De eerste variant is dat in een *section 106 agreement* wordt afgesproken dat de ontwikkelaar voor de aanleg of bouw van bepaalde ‘publieke werken’ een bepaald bedrag betaalt aan de lokale overheid. Het is vervolgens de lokale overheid die de Europese aanbesteding houdt.

De tweede variant is dat in de overeenkomst wordt bepaald dat de ontwikkelaar zelf voorziet in de publieke werken, of dat onder zijn verantwoordelijkheid wordt voorzien in de publieke werken (na realisering worden ze overgedragen aan de lokale overheid). In dat geval vallen de publieke werken, mits een bedrag vertegenwoordigend boven de drempelwaarde, onder de Europese Aanbestedingsrichtlijn. Dat wordt ook in de Engelse juridische literatuur naar aanleiding van het Scala-arrest van het Europese Hof van Justitie betoogd. Zou de Europese richtlijn in die gevallen niet worden toegepast, dan zou, zo wordt betoogd, de richtlijn worden omzeild (Paradisis, 2003). Er zou dan immers geen competitie zijn rondom de uitvoering van publieke werken.

In ‘theorie’ moeten – ook volgens de Engelse juridische literatuur – de publieke werken die vallen onder het bereik van een overeenkomst tussen een ontwikkelaar en de lokale overheid dus conform de richtlijn worden aanbesteed. In welke mate dit in de praktijk ook daadwerkelijk gebeurt, bleek in het kader van dit onderzoek uitermate lastig vast te stellen. Onze Engelse informanten konden hierover geen duidelijke uitspraken doen. Wel wezen zij erop dat:

- a) de verplichting uiteraard slechts geldt voor de tamelijk grote publieke werken van boven € 5.150.000,- (excl. BTW),
- b) in principe weliswaar een *section 106 agreement* een bepaling kan bevatten dat de ontwikkelaar de Europese Aanbestedingsrichtlijn voor publieke werken dient te volgen, maar dat hun geen voorbeelden daarvan bekend waren,
- c) Engeland geen agentschap kent dat toezicht houdt op de naleving van *public procurement rules*.

Per saldo blijft het daarmee nog onduidelijk of de richtlijn op dezelfde wijze en in dezelfde mate wordt toegepast als in Nederland.

4 Thema's vanuit de Engelse gebiedsontwikkeling als inspiratiebron voor Nederland

4.1 Wat kunnen we leren van de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk?

Onderzoek naar de Engelse gebiedsontwikkeling levert zes thema's op die interessant zijn voor toepassing in de Nederlandse gebiedsontwikkelingspraktijk. Het is niet gezegd dat toepassing van deze thema's een directe relatie heeft met een 'beter' eindresultaat van de gebiedsontwikkeling – in Engeland noch in Nederland. In de eerste plaats zijn de cases nog niet ver genoeg in de realisatie om daarover verantwoorde uitspraken te kunnen doen. In de tweede plaats is het in ieder geval heel lastig om een (causaal) verband te kunnen aantonen tussen het gebruik van een bepaald instrument of aanpak en het uiteindelijke resultaat. De zes thema's zijn dan ook niet geselecteerd omdat ze per sé leiden tot een betere gebiedsontwikkeling, maar omdat ze voldoen aan de centrale vraagstelling van dit onderzoek: de thema's geven een invulling van een grotere rol van de ontwikkelaar bij gebiedsontwikkeling en een andere, meer teruggetreden, rol van de lokale overheid. Daarbij voorzien de thema's ook in het soms door ontwikkelaars ervaren probleem van gebrekkige continuïteit en professionaliteit door de (lokale) overheid.

Het onderliggend materiaal voor de thema's bestaat uit de case studies van de University of the West of England, zoals besproken in een gezamenlijke workshop met Nederlandse en Engelse onderzoekers en vertegenwoordigers van Rabo Bouwfonds.

Uitgangspunt in dit rapport is dat de Engelse gebiedsontwikkelingspraktijk vooral *ter inspiratie* en *lering* dient. Bij elk van de zes thema's geven we aan welke (institutionele) kansen en belemmeringen er zijn als we dit in Nederland willen toepassen. Daarbij is het van belang zich bewust te zijn van de verschillen tussen beide landen. In de eerdere hoofdstukken bleek dat de wetgeving in Engeland principieel anders georganiseerd is dan in Nederland. Ook is de cultuur anders, in die zin dat de overheid in Engeland minder het voortouw neemt bij initiatieven voor gebiedsontwikkeling. Tenslotte verschilt ook de economie in die zin dat enerzijds ontwikkelaars bereid zijn grote(re) financiële risico's te nemen en anderzijds de overheid in het algemeen financieel vrij zwak is.

Centraal in dit onderzoek staat de rolverdeling tussen ontwikkelaar en (lokale) overheid. Vanuit dat perspectief is naar Engeland gekeken. Omdat in Engeland de ontwikkelaar een grotere rol heeft dan in Nederland en omdat er een striktere scheiding is tussen het publieke en het private domein, was de veronderstelling dat in Engeland het 'concessiemodel' nadrukkelijk aanwezig zou zijn. In dit model bedeeft een terugtredende overheid veel taken en verantwoordelijkheden aan ontwikkelaars toe. Idealtypische kenmerken van het concessiemodel zijn samengevat:

- d) de overheid bepaalt van tevoren een aantal duidelijke voorwaarden;
- e) er vindt bij de start van het proces een financiële afrekening plaats tussen overheid en ontwikkelaar en
- f) vervolgens wordt aan de ontwikkelaar veel ruimte gegeven in de uitvoering.

De overheid 'controleert' dan nog wel tussentijds of aan die voorwaarden wordt voldaan, maar intervenueert niet meer met bijvoorbeeld nieuwe wensen of toestemmingen.

In ons onderzoek naar de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling komt evenwel niet een dergelijk concessieachtig model naar voren. Op het eerste gezicht lijkt de Engelse praktijk wel aan dit model te voldoen. Zo wordt aan de *planning permission* altijd een set van voorwaarden verbonden (*planning conditions*) die een duidelijk kader vormen voor verdere acties van de ontwikkelaar. De voorwaarden hebben betrekking op bijvoorbeeld (a) tijd waarbinnen bebouwing gerealiseerd moet zijn, (b) fasering en (c) landschappelijke inpassing. Ook vindt er een financiële afrekening plaats (*Section 106 agreement*).

Nadere bestudering leert echter dat er toch geen sprake is van een concessiemodel. Allereerst is daarvoor bepalend dat bij de aanvang van het proces de publieke partij als regel nog helemaal geen helder beeld heeft van de toekomstige ontwikkeling. De *local planning authorities* zijn dan ook niet in staat om bij aanvang zelf een aantal duidelijke randvoorwaarden voor ontwikkelaars te formuleren. Eigenlijk is het zo dat de publieke voorwaarden in onderhandeling *gedurende* het proces worden geformuleerd. De Engelse praktijk voldoet dus niet aan het bovengenoemde eerste ideaaltypische kenmerk (1) van het concessiemodel. In de tweede plaats kenmerkt de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling zich door voortdurende tussentijdse goedkeuringen door de overheid. Nadat aan de ontwikkelaar een *planning permission* is verstrekt, zijn er namelijk nog tal van momenten/fasen waarop tal van plannen, *frameworks*, *guides*, *codes* etcetera aan de lokale overheid ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. Dat gaat zo ver dat zelfs voorgestelde materialen voor deuren en dakpannen ter goedkeuring moeten worden voorgelegd. In case Thames Gateway (Eastern Quarry) zijn in dit verband maar liefst vijf fasen te onderscheiden. Het is dus niet zo dat er een one-shot bepaling is van randvoorwaarden voor de ontwikkelaar. En het is ook niet zo dat de overheid niet interenieert met tussentijdse toestemmingen. Daarmee voldoet de Engelse praktijk niet aan de ideaaltypische voorwaarden (1) en (3). Integendeel, publieke en private partijen blijven continu met elkaar in discussie, waarbij telkens weer wordt onderhandeld over de nadere voorwaarden voor het project.

Hoewel het concessiemodel zoals we daar in Nederland over spreken, niet in de Engelse planningspraktijk teruggevonden wordt, is het wel mogelijk om afzonderlijke elementen uit de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling te identificeren. Deze kunnen wellicht ook behulpzaam zijn om het Nederlandse concessiemodel aan te scherpen. Wij hebben ons daarbij, gezien de probleemstelling van het onderzoek, geconcentreerd op werkwijzen en instrumenten die in Engeland als innovatief worden gezien en in Nederland een bijdrage zouden kunnen leveren aan de in dit onderzoek centraal staande vraag. Die heeft, zoals gezegd, betrekking op vergroting van de rol van ontwikkelaars ten opzichte van een terugtrekkende overheid, mede in verband met soms gebrekkige continuïteit en professionaliteit van de overheidsinzet.

4.2 Enabling partnerships

In Engeland zijn twee typen partnerschappen te onderscheiden: de *enabling partnerships* en de *delivering partnerships*. *Enabling partnerships* worden ook wel *informal* of *co-operative partnerships* genoemd. *Delivering partnerships* worden ook wel *joint ventures* of *development partnerships* genoemd. Wij zien kansen voor toepassing in Nederland van *enabling partnerships*. Dat wil zeggen: ontwikkelaars zouden baat kunnen hebben bij het opzetten van en/of participeren in *enabling partnerships*.

Het andere type partnerschap, *delivering partnerships*, is voor Nederland minder interessant. In eerste plaats is in ons land met dit soort partnerschappen in de vorm van *joint ventures* voor de grondexploitatie al ruime ervaring opgedaan. In de tweede plaats gaan in Engeland dit soort partnerschappen (veel) minder ver in het delen van risico's en zeggenschap dan in Nederland het geval is.

Onder een *enabling partnership* wordt verstaan: een informeel samenwerkingsverband dat er op gericht is om verspreide (publieke en private) belangen samen te brengen en te focussen teneinde te komen tot een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied en de realisatie van die visie. Met 'informeel' wordt bedoeld dat de samenwerking niet plaatsvindt op grond van overeenkomsten of in rechtspersoonverband. Wel zijn er geagendeerde bijeenkomsten en kent het partnerschap een secretariaat.

Dit type partnerschap wordt in Engeland veelvuldig gebruikt ter bevordering van gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars spelen in het opzetten van partnerships een belangrijke rol en nemen (uiteraard) ook als partner deel. Het kan in Nederland, net als in Engeland, de volgende doelen dienen.

- Een partnerschap kan zorgen voor de totstandkoming en promotie van gezamenlijk beleid of visie voor een bepaald gebied. Het betreft dan overeenstemming over doelen/beleid tussen verschillende overheden die bij het gebied betrokken zijn en overstemming tussen publieke, private en not-for-profit partijen. In partnerschappen wordt gezocht naar een gezamenlijke visie door wederzijdse aanpassing van het beleid van betrokken overheden en bij het gebied betrokken ontwikkelaars. Ontwikkelaars kunnen daarbij inspelen op de problemen die een overheid in het gebied ervaart. Het partnerschap is een forum waar de partijen hun mogelijk deels uiteenlopende belangen kunnen scharen achter het gezamenlijke doel van ontwikkeling van een gebied.
Daarbij geldt verder nog dat het algemene publiek mogelijk een ontwikkelingsplan dat door een partnerschap wordt voorgesteld eerder accepteert, dan wanneer het door (alleen) een ontwikkelaar wordt gepresenteerd.
Het partnerschap kan, als het gemeenschappelijke doel/beleid is geformuleerd, ook het beleid en de handelingen van andere (lokale) overheden beïnvloeden.
- Partnerschappen gaan niet alleen over een gedeelde visie op de ontwikkeling van een gebied, maar ook over de realisatie van die visie. In het partnerschap zijn dus ook middelen die ingezet kunnen worden en initiatieven die nodig zijn om de visie gerealiseerd te krijgen onderdeel van discussie. Als er eenmaal een visie is, wordt de inzet van elke partner besproken om de visie te realiseren. Daarbij moet bedacht worden dat partnerschappen (als 'organisatie') niet zozeer zelf veel geld ter beschikking hebben, maar eerder dienen ter coördinatie van de inzet/bestedingen van de partners in zowel de publieke als private sector. Het partnerschap zorgt voor toegevoegde waarde door coördinatie en het samenbrengen van activiteiten.
Wat de implementatie van de visie betreft, is er een link tussen de visie en de aansluitende inzet van publiekrechtelijke planologische bevoegdheden van lokale overheden.
- Partnerschappen kunnen belangrijke overheidsinvesteringen in het te ontwikkelen gebied bewerkstelligen. Zo kan een lokaal of regionaal partnerschap de nationale of regionale overheid benaderen om bijvoorbeeld infrastructurele investeringen in het gebied te doen. De kracht is er in gelegen dat het partnerschap (als

bundeling van verschillende publieke en private organisaties) dergelijke investeringen tracht te bewerkstelligen, in tegenstelling tot individuele publieke of private organisaties.

- Via partnerschappen kan vertrouwen tussen de partners worden ontwikkeld en onderhouden. Veelal wordt 'vertrouwen' tussen de bij een gebiedsontwikkeling betrokken actoren als belangrijke succesfactor aangewezen. Een partnerschap, dat immers een 'forum' is, is bij uitstek de plaats waar tussen partijen vertrouwen kan worden ontwikkeld.
- Partnerschappen kunnen lobbyen bij politici, zowel gekozen volksvertegenwoordigers als bestuurders, om zo de gebiedsontwikkeling te bevorderen. Ook hier is weer de kracht gelegen in het feit dat een 'gebundelde' kracht optreedt, in tegenstelling tussen een individuele partij.
- Partnerschappen kunnen optreden als 'gezamenlijke' opdrachtgever voor studies ten behoeve van het gebied. Denk aan onderzoek naar woningbehoefte, of verkeers- en vervoeronderzoek. Het gezamenlijke opdrachtgeverschap versterkt de acceptatie van de uitkomsten van het onderzoek. In de praktijk zien we immers regelmatig dat als een onderzoek in opdracht van één partij wordt uitgevoerd, de uitkomsten minder gemakkelijk eigen worden gemaakt door andere partijen.

Aangetekend zij dat partnerschappen in de hier bedoelde betekenis in Nederland niet geheel onbekend zijn. Zo wordt bij het project Stadshavens Rotterdam min of meer een partnerschapbenadering gevolgd. Een ander voorbeeld is het project IODS (Integrale Ontwikkeling tussen Delft en Schiedam). Hier is in gezamenlijkheid (in partnerschapverband) een visie geformuleerd voor Midden-Delfland. In de Adviescommissie IODS zijn publieke en not-for-profit organisaties vertegenwoordigd, zoals gemeenten, stadsregio, maar ook VNO-NCW, Natuurmonumenten en LTO (er is geen ontwikkelaar als partner in IODS.) De Adviescommissie neemt in gezamenlijkheid besluiten en heeft een adviserende rol richting de verschillende bevoegde gezaghebbers. Het IODS heeft duidelijk gefunctioneerd als platform waar verschillende partijen elkaar gevonden hebben; terwijl voordien het gebied als gevolgd van tegenstellingen zo goed als op slot zat. Bovendien worden afspraken gemaakt over de inzet van ieders instrumenten en middelen om de gebiedsvisie ook te realiseren.

Een ander voorbeeld is de gebiedsuitwerking Haarlemmermeer-Bollenstreek (ook wel aangeduid als Haarlemmermeer Westflank). Hoewel er hier geen geformaliseerd partnerschap is, hebben de publieke partijen maatschappelijke belangenorganisaties en marktpartijen uitgenodigd om op basis van vrijwilligheid projectenveloppen uit te werken. Hierin worden oplossingen getoetst op realiseerbaarheid. De marktpartijen die hieraan hebben bijgedragen hebben hetzij grondposities (Rabo Bouwfonds, AM Wonen en Woonmaatschappij Haarlemmermeer), hetzij specifieke kennis (Dura Vermeer, kennisproject Bouwen met water). In de bestuurlijke overeenkomst (van de publieke partijen) wordt uitdrukkelijk genoemd dat maatschappelijke organisaties en marktpartijen op de hoogte worden gehouden van het proces en hen om advies gevraagd zal worden. Hoewel er nog geen formele overeenkomst met hen is, zou dit in de toekomst tot de mogelijkheden kunnen behoren.

Niettemin zijn er twee belangrijke verschillen met Engeland. In de eerste plaats zijn partnerschappen als door ons bedoeld in Nederland uitzondering, maar in Engeland standaard praktijk bij gebiedsontwikkeling. In de tweede plaats kennen Engelse partnerschappen een prominente rol voor ontwikkelaars (met grondposities) en in Nederland niet.

Alles tezamen zien we geen echte belemmeringen voor toepassing van de partnerschapgedachte in Nederland. Integendeel, er zijn goede kansen omdat het aansluit bij een van de centrale elementen van ontwikkelingsplanologie: het gezamenlijk benaderen van beleidsthema's.

VOORBEELDEN ENGELAND

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.67, 2.68)

De Kent Thameside Delivery Board is een partnerschap waar ook ontwikkelaar Land Securities deel van uitmaakt. Het partnerschap formuleert o.m. de (kwantitatieve) behoefte aan nieuwe woningen in het gebied. Verder is het partnerschap opdrachtgever voor gedetailleerde studies naar o.m. vervoer en overstromingsrisico's. Tevens is het partnerschap een aanspreekpunt voor het verkrijgen van overheidsbijdragen voor de ontwikkeling van het gebied.

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.78 en 2.79)

De partnerschappen in Thames Gateway hebben een belangrijke rol gespeeld in het bereiken van consensus tussen partijen door middel van het bieden van een forum waar het proces en punten van discussie werden besproken. Ontwikkelaar Land Securities heeft als lid van het partnerschap een aanzienlijke hoeveelheid tijd en inspanningen geïnvesteerd in het bereiken van consensus tussen de partijen.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.41)

Ontwikkelaar Bee Bee Developments is via zijn lidmaatschap van het partnerschap nadrukkelijk betrokken bij de gedachtevorming over de ontwikkeling en stedelijke vernieuwing van de stad Corby. De deelname aan het partnerschap levert Bee Bee een strategische positie op om het (publieke) beleid voor de stad mee te vormen.

4.3 Performance agreements

In Engeland worden met regelmaat *planning performance agreements* gesloten tussen ontwikkelaars en lokale overheden. Wij denken dat dergelijke *agreements* ook, in verschillende varianten, in Nederland de gebiedsontwikkeling goede diensten kunnen bewijzen. Ontwikkelaars kunnen dan ook dergelijke overeenkomsten voorstellen aan lokale overheden. Dit betekent voor Nederland dat de in samenwerkingsovereenkomsten vaak gebruikte inspanningsverplichting van de gemeente verder kan worden uitgediept. Daarmee kan tevens worden bijgedragen aan de kwaliteit van de professionaliteit van de publieke partij.

Een *eerste variant* van een (*planning*) *performance agreement* is die waarin de *Local Planning Authority* en een ontwikkelaar overeenkomen welke informatie van zowel publieke als private zijde nodig is om de ontwikkeling goed te kunnen beoordelen en verder te brengen. Afsproken wordt welke informatie door welke partij wordt geleverd en binnen welke termijn. Voorbeelden zijn een milieueffectrapport, archeologisch onderzoek, woningbehoefte onderzoek, verkeer- en infrastructuuronderzoek en onderzoek naar waterbeheer. Daarbij kan ook worden overeengekomen dat onderzoeken/taken die traditioneel door of onder regie van de overheid worden uitgevoerd, door de private partij worden uitgevoerd. Dit kan het proces aanzienlijk versnellen, zo leert de Engelse ervaring.

Een *verdergaande variant* van *performance agreements* zou ook in Nederland kunnen worden toegepast. Deze variant houdt in dat er afspraken worden gemaakt over het ni-

veau van dienstverlening door de gemeente. Overeengekomen wordt bijvoorbeeld dat de gemeente binnen een bepaalde tijd reageert op vragen van de ontwikkelaar, of dat een vaste persoon binnen de gemeente wordt vrijgemaakt als direct aanspreekpunt voor de ontwikkelaar. Het leidt geen twijfel dat dergelijke afspraken het proces kunnen versnellen.

In Engeland is het niet ongebruikelijk dat tegenover deze diensten een vergoeding door de ontwikkelaars staat. De *Local Government Act* staat ook toe dat de lokale overheid een vergoeding vraagt voor de activiteiten die ze ter uitvoering van de *planning performance agreement* verricht. Die vergoeding kan in de praktijk verschillende vormen aannemen: meer of minder direct verband houdend met de dienstverlening. Een voorbeeld van een minder directe vergoeding is dat de ontwikkelaar investeert in de slechte kwaliteit van een bestaand sociaal woningbouwcomplex op het grondgebied van de lokale overheid. Een meer directe vergoeding is dat de ontwikkelaar gelden aan de lokale overheid ter beschikking stelt waarmee de lokale overheid medewerkers kan betalen c.q. aantrekken die taken in het kader van de dienstverlening voor de planvorming en ontwikkeling verrichten, zoals de behandeling van verzoeken om vergunningen. Dat doet zich voor in situaties waarin de betreffende lokale overheid kwalitatief of kwantitatief onderbezet is. Bij vergoedingen die deze vorm aannemen speelt – zoals te verwachten – wel een ‘ethisch’ punt; het mag uiteraard niet zo zijn dat medewerking wordt ‘gekocht’. In Engeland, waar het plannings- en ontwikkelingsproces zwaar leunt op onderhandelingen, is men zich daarvan zeer bewust. ‘Ethisch handelen’ is daar dan ook al lange tijd een belangrijk thema. Hier raken we een mogelijke belemmering voor toepassing in Nederland. Voor de duidelijkheid: de belemmering ziet niet op de *eerste variant* van ‘prestatieovereenkomsten’ en ook niet zozeer op de *verdergaande variant* met indirecte vergoedingen, maar wel op de directe vergoedingen, waarvan hierboven voorbeelden zijn gegeven. De belemmering is er in gelegen dat directe vergoedingen in Nederland niet gebruikelijk zijn en (daarmee) minder of mogelijk nauwelijks geaccepteerd. Daarmee hangt ook samen dat in Nederland het onderwerp ‘ethisch handelen’ bij gebiedsontwikkeling nauwelijks in opleidingen of beroepscode van publieke en private partijen is verankerd. In Engeland is het al veel langer een thema, is er veel meer ervaring mee en is het veel meer geaccepteerd.

Een apart punt betreft de sancties op niet-nakoming van verplichtingen uit een *Planning Performance Agreement*. We moeten hier onderscheid maken tussen de situatie waarin het overleg mislukt en de situatie waarin de afspraken niet worden nagekomen.

De eerste situatie is die waarin het overleg tussen ontwikkelaar en lokale overheid mislukt. Dat wil zeggen dat de ontwikkelaar er van afziet een *planning permission* aan te vragen. Voor die situatie heeft het Engelse *Department for Communities and Local Government* als voorlopig standpunt dat eventuele betalingen die de ontwikkelaar heeft verricht niet terugvorderbaar zijn. Eventuele geschillen moeten via privaatrechtelijke weg worden beslecht.

De tweede situatie is die waarin de gemaakte afspraken niet worden nagekomen. De lokale overheid levert bijvoorbeeld niet het overeengekomen serviceniveau. Sommige overeenkomsten bevatten voor dit soort situaties een *Dispute Resolution Procedure*. Dit is bijvoorbeeld het geval in de overeenkomst voor de case Thames Gateway, Eastern Quarry. De procedure houdt in dat een ‘expert’ door de partijen wordt aangewezen. Afhankelijk van de aard van het geschil is de expert een jurist, accountant, civiel technicus of andere specialist. Deze neemt een besluit dat voor partijen bindend is. Meer in het algemeen is de indruk dat in Engeland partijen alleen in het aller uiterste

geval het niet nakomen van een *Planning Performance Agreements* voor de rechter zullen brengen. Partijen zullen alles er aan doen om geschillen op informele weg op te lossen en de verhoudingen goed te houden. De ontwikkelaar is immers gebaat bij het verkrijgen van een *planning permission* en een rechtszaak zal de verhoudingen geen goed doen. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de lokale overheid.

VOORBEELD ENGELAND

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.60)

Tussen ontwikkelaar Land Securities en lokale overheid is een overeenkomst gesloten over dienstverlening (door de overheid). De overeenkomst houdt o.m. in dat niet vaker dan eens per maand gezamenlijk zal worden vergaderd en dat de agenda minimaal 5 werkdagen van tevoren wordt verspreid.

De *Local Planning Authority* heeft de inspanningsverplichting om problemen rondom vergunningaanvragen binnen redelijke termijn op te lossen. Verder moet de LPA goede contacten zoeken en onderhouden met andere overheidslichamen die invloed kunnen uitoefenen op de gebiedsontwikkeling. De LPA heeft een inspanningsverplichting om alle door de ontwikkelaar ingediende documenten en aanvragen zo snel als redelijkerwijze mogelijk te behandelen.

Daarbij verplicht de LPA zich tegenover de ontwikkelaar dat de betrokken ambtenaren voldoende ervaring hebben en voldoende kennis van de op de ontwikkeling betrekking hebbende juridische overeenkomst, de *planning permission* en master plannen.

Tegenover dit alles verplicht de ontwikkelaar zich o.m. tot het minimaal 10 werkdagen van tevoren aankondigen dat ze documenten ter goedkeuring zal indienen. Verder betaalt Land Securities, verspreid over enkele jaren, voor de dienstverlening een bedrag oplopend tot ruim £. 300.000.

4.4 (Unsolicited) proposals

In Engeland is het, veel meer dan in Nederland, gebruik dat ontwikkelaars ongevraagd (*unsolicited*) voorstellen doen voor de ontwikkeling van een gebied. Wij denken dat ook in Nederland het pro-actief doen van voorstellen, in aanvulling op het reactief innemen van grondposities, voordelen heeft die de gebiedsontwikkeling kunnen bevorderen. In dat opzicht kunnen we van Engeland leren. Een en ander impliceert voor de ontwikkelaar een vroege en (bereidheid tot) langdurige betrokkenheid bij het proces. Kern is dat ontwikkelaars een *development approach* aannemen en er voor zorgen dat ze 'voorop liggen' in strategisch denken over het gebied.

Ontwikkelaars nemen in Engeland veelal een pro-actieve houding aan en wachten dan niet af totdat de (lokale) overheid het initiatief tot planvorming voor het gebied neemt. Dat initiatief nemen de ontwikkelaars zelf. Dat gaat in Engeland zover dat ontwikkelaars niet alleen een plan initiëren, maar voor hun initiatief zelf inspraak organiseren en draagvlak zoeken (beide bij maatschappelijke organisaties en burgers). De resultaten van de inspraak en draagvlakvorming worden vervolgens door de ontwikkelaar gepresenteerd als ondersteuning voor (versnelling van) het (publieke) besluitvormingsproces. Met andere woorden: de ontwikkelaar heeft bewijs verzameld voor de noodzaak of wenselijkheid van de gebiedsontwikkeling. Die 'bewijzen' heeft de overheid nodig om in te stemmen met de ontwikkeling. Daarbij is het zeer wel mogelijk dat de ontwikkelaar een aantal taken voor zijn rekening heeft genomen (inspraak, draagvlakvorming) die traditioneel meer bij de overheid berusten.

Deze taakopvatting van de ontwikkelaar kan niet alleen op zichzelf al tot bevordering van het proces leiden, maar heeft nog een ander aanzienlijk voordeel. Dat voordeel is dat als eenmaal een tamelijk uitgewerkt plan (met inspraak, draagvlak) aan de overheid wordt gepresenteerd, de overheid wel gedwongen is om een onderbouwde reactie te geven. De overheid kan niet om het (*unsolicited proposal*) heen; ze is uitgedaagd door het voorstel. Daarvoor is het te doordacht en bovendien speelt het voorstel in op ‘problemen’ die de betreffende overheid heeft, zoals op het vlak van woningbouw of kantorenlocaties. Dat geldt a fortiori als het voorstel tot stand is gekomen in samenwerking met maatschappelijke organisaties als Natuurmonumenten of ANWB en als het (bijvoorbeeld) mede met behulp van interactieve ontwerpateliers met de bevolking tot stand is gekomen. Met andere woorden: er *moet* wel een gemotiveerde beleidsreactie komen van publieke partijen, die anders wellicht nog (lange tijd) zich passief ten opzichte van het gebied hadden opgesteld.

Een aanzet tot *unsolicited proposals* is in Nederland ook wel door ontwikkelaars toegepast. Bouwfonds MAB en het Nationaal Groenfonds presenteerden in september 2005 een Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart (‘Niet polderen, maar rekenen!’). Dit voorstel kreeg een vervolg in de vorm van de ‘Investeringsvisie Groene Hart’ die in februari 2007 door de Neprom is gepresenteerd. Het voorstel houdt, kort gezegd, een combinatie in van een woningbouwprogramma en groene en blauwe investeringen. De Investeringsvisie Groene Hart is een project van het zogeheten Groene Hart Pact. Daarin zijn de Neprom, ANWB, Natuurmonumenten, Milieufederatie Zuid-Holland, LTO Noord, Kamers van Koophandel en Staatsbosbeheer verenigd. Een verschil tussen deze Groene Hart-voorstellen en de Engelse praktijk is dat daar het voorstel veelal wordt ondersteund met resultaten van inspraak. Ander verschil is dat een dergelijke werkwijze in Nederland uitzonderlijk is en in Engeland zeer gebruikelijk.

We zien geen echte belemmeringen voor toepassing in Nederland van *unsolicited proposals* in de door ons bedoelde zin. De enige mogelijke belemmering is cultureel van aard: het is in ons land geen gewoonte dat ontwikkelaars een dergelijke *development approach* aannemen en sterk voorop liggen in strategisch denken over een gebied. Aan de andere kant kan die gewoonte vrij gemakkelijk veranderd worden. Misschien dat sommigen moeten wennen dat ze door private initiatiefnemers worden benaderd voor inspraak en draagvlakvorming.

VOORBEELDEN ENGELAND

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.55)

Ontwikkelaar Land Securities heeft zelf *community engagement* ondernomen. Daaruit bleek dat een aantal mogelijke zorgen in de gemeenschap over de voorstellen bestond, waar vervolgens Land Securities op in kon gaan. Verder verstrekte de ontwikkelaar actief informatie aan de bevolking over zijn voorstellen. Daartoe is ook een *public relations officer* aangesteld. Doelen van dit alles: plannen presenteren en (naar aanleiding van de terugkoppeling door de gemeenschap) verbeteren. Voor speciale groepen, zoals scholieren, is een tool kit ontwikkeld, zodat ook zij vertrouwd raakten met Land Securities en zijn plannen.

Voorts zocht de ontwikkelaar nog op een andere wijze draagvlak bij de bevolking. Land Securities stichtte een fonds voor lokale werkgelegenheidsprojecten, bevordering van levenslang leren en bevordering van de regionale cultuur.

King's Cross, Regent Quarter (Report on case studies, par. 3.38)

Ontwikkelaar Argent is uiterst actief geweest in het verder brengen van hun voorstellen. Hij heeft ondersteunend bewijs voor de noodzaak en wenselijkheid van de ontwikkeling verzameld, zodat de lokale overheid kon instemmen met de ontwikkeling. Verder heeft Argent met talrijke stakeholders onderhandeld en overeenstemming bereikt. De ontwikkelaar heeft uitgebreid het publiek en andere stakeholders geraadpleegd. In aanvulling op de wettelijke verplichte inspraak door de overheid, heeft de ontwikkelaar zelf raadpleging met betrekking tot zijn voorstel georganiseerd, onder andere via open forums en het betrekken van jongeren bij het concipiëren van een visie voor het gebied.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.46 en 4.54)

Ontwikkelaar Bee Bee Developments heeft zijn voorstellen voor ontwikkeling van Prior's Hall gepaard laten gaan met uitgebreide consultaties. Het bedrijf publiceerde een *Community Involvement Strategy* die aangeeft hoe voorafgaande aan de vergunningaanvraag en tijdens de verschillende fasen van uitvoering, allerlei partijen betrokken worden. Het betreft het betrekken van lokale overheden, agent-schappen en andere stakeholders en het publiek. Daartoe worden o.m. workshops ingezet, tentoonstellingen, een website, publieke vergaderingen en een telefoon hotline.

Al deze echte inspanningen zorgden er voor dat Bee Bee een ontwikkeling voorstelde die tegemoetkwam aan de overheidsambities en lokale aspiraties voor een ontwerp van hoge kwaliteit en prima milieuprestaties. Dat reduceerde op zijn beurt weer bezwaren tegen de plannen.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.73)

Van ontwikkelaar Bee Bee Developments kunnen we zeggen dat ze in strategisch denken over de ontwikkeling van het gebied voor lagen op de publieke sector. Het strategisch denken van Bee Bee resulteerde in een aantal, soms vergaande, voorstellen voor de ontwikkeling van Corby.

4.5 Publieke taken door private ontwikkelaars

Het is opvallend om te zien hoe in Engeland ontwikkelaars veelal de lokale overheid assisteren in de besluitvorming. Dat dient als doel om de besluitvorming over een gebied te bevorderen. Wij denken dat toepassing van deze werkwijze ook in Nederland de besluitvorming over concrete gebiedsontwikkelingen kan bevorderen.

Het assisteren in de besluitvorming kan twee vormen aannemen:

- a) Ontwikkelaars verzamelen door middel van studies en onderzoeken materiaal voor de gebiedsontwikkeling. Het betreft in de eerste plaats materiaal dat dient als bewijs van de noodzaak of wenselijkheid van de ontwikkeling van een gebied. Dat zijn bijvoorbeeld woningbehoefteonderzoek, winkelmarktonderzoek en kantorenmarktonderzoek. Daarnaast betreft het ook studies die traditioneel vooral als taak van de publieke partijen worden gezien. In die zin assisteren de ontwikkelaars de overheid. Maar omdat deze studies sowieso verricht moeten worden, is het mogelijk dat, zoals in Engeland, private partijen ze verrichten. In dit verband kunnen we denken aan onderzoek naar toekomstige verkeer- en vervoerontwikkelingen in het gebied, archeologisch onderzoek of onderzoek naar overstromingsrisico's in het te ontwikkelen gebied.
- b) Ontwikkelaars verrichten andere werkzaamheden (geen studies of onderzoeken) die traditioneel vooral als taak van de overheid worden gezien. Voorbeelden hiervan zijn: het maken van een stedenbouwkundig ontwerp voor (delen van) het gebied, het zoeken van draagvlak voor de ontwikkeling, mede met gebruik van moderne communicatiemiddelen als workshops o.a. met schoolgaande jeugd in het gebied en het consulteren van allerlei partijen met belangen in het gebied.

Op de beschreven wijze assisteren ontwikkelaars de (lokale) overheid in de besluitvorming: (1) door nut en noodzaak van de beoogde gebiedsontwikkeling actief te onderbouwen en (2) door werk uit handen te nemen van overheden die daarvoor kwalitatief (kennis) of kwantitatief (menskracht en geld) onvoldoende mogelijkheden hebben. De Engelse praktijk leert dat de ontwikkeling van een gebied hierdoor kan worden bevorderd in de zin van bestuurlijke steun, tempo en kwaliteit.

Het is van belang dat de hierboven onder (a) en (b) bedoelde werkzaamheden niet in opdracht van de overheid worden verricht. Dan zou als snel het terrein van het Europese aanbestedingsrecht worden betreden. Het is eerder andersom: een ontwikkelaar levert uit zichzelf diensten om de gebiedsontwikkeling te dienen; daarvan kan de overheid gebruik maken, zonder dat er sprake is van een Europese aanbesteding.

We zien geen echte belemmeringen voor toepassing in Nederland van het verschijnsel dat een private ontwikkelaar een aantal werkzaamheden verricht die traditioneel als behorende tot het overheidsdomein worden gezien. Het is op dit moment in ons land al niet ongebruikelijk dat publiekrechtelijke besluiten inhoudelijk worden voorbereid door publiekprivate organisaties. Een voorbeeld is de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier B.V. in 's-Hertogenbosch (een rechtspersoon opgericht tussen een aantal private partijen en de gemeente 's-Hertogenbosch). Deze B.V. bereidde inhoudelijk het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitplan voor het Paleiskwartier voor. Vervolgens vond besluitvorming daarover plaats in de gemeenteraad. Het onderscheid tussen inhoud en proces is telkens van belang: *inhoudelijke* uitvoering van publieke taken door private ontwikkelaars, gevolgd door *publieke besluitvorming* over de resultaten van de uitvoering van die taken of anderszins *publieke 'overname'* van de resultaten.

Een ander voorbeeld van publieke taken door private ontwikkelaars, van Rabo Vastgoed, betreft het centrumgebied van Ypenburg (Den Haag). De gemeente heeft hier de volledige deelplannen door de ontwikkelaars laten uitwerken en realiseren. Rabo Vastgoed was verantwoordelijk voor de aanleg en het eenjarig onderhoud van de openbare ruimte en de realisatie van sociale voorzieningen. Het projectbureau Ypenburg controleerde de plannen en gaf toestemming voor de uitvoering.

Een laatste Nederlands voorbeeld heeft betrekking op het gebied Wheermolen-West in Purmerend. Hier heeft ontwikkelaar Bouwfonds MAB zijn kennis en expertise ingezet ter bevordering van de sociale infrastructuur van een wijk. Het betreft o.m. het in nauw overleg met vele sociale instellingen ontwikkelen van een woonzorg- en wijkcentrum waarin allerlei sociale functies worden gecombineerd, o.a. wijksteunpunt, culturele activiteiten en zorgplaatsen.

VOORBEELDEN UIT DE CASES

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.27)

Ontwikkelaar Land Securities gaf diverse 'consultancy teams' opdracht tot het verrichten van taken. Een aantal daarvan behoort traditioneel tot het overheidsdomein. Werkzaamheden die door/namens de ontwikkelaar zijn verricht betreffen onder meer: opstellen van een masterplan/stedenbouwkundig ontwerp, landschapsonwerp, milieuonderzoek naar o.a. geluid en ecologie, transportstudies, onderzoek naar nutsvoorzieningen, studie naar waterafvoer, onderzoek naar eigendomsverhoudingen, ontwerpen voor scholen en gemeenschapsvoorzieningen, archeologisch onderzoek, luchtkwaliteitonderzoek, strategisch economisch onderzoek, onderzoek naar infrastructuurplanning, planning van benodigde onderwijsgebouwen (capaciteitsonderzoek).

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.90)

Voor de Ebbsfleet Valley is de overheid niet overgegaan tot het maken van een gebiedsomvattend plan. Zou ze dat wel hebben gedaan, dan zou het plan ter inspraak moeten worden gelegd en onderhevig zijn aan een plan-m.e.r. (strategische milieubeoordeling). In casu hebben de ontwikkelaars kleinere deelplannen en andere producten (bijv. op het vlak van duurzaam ontwerp, ecologie) voor het gebied gemaakt en dat besproken met ambtenaren, waarna die ze sanctioneerden.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.56)

Ontwikkelaar Bee Bee Developments heeft ter ondersteuning van haar aanvraag voor de *planning permission* vele onderzoeken gedaan, waarvan sommige traditioneel door de overheid worden gedaan. Tot de onderzoeken behoren: socio-economische waardebeoordeling (inhoudende onderzoek naar de impact van de ontwikkeling op de fysieke en sociale infrastructuur), woningbehoefte onderzoek, werkgelegenheidsonderzoek en onderzoek naar opleidingsbehoeften, onderzoek naar winkelbehoeften, geluidsonderzoek.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.75)

Van ontwikkelaar Bee Bee Developments kunnen we zeker zeggen dat het bedrijf met betrekking tot de ontwikkeling van Prior's Hall een aantal taken heeft vervuld die doorgaans door de publieke sector worden verricht. Daartoe behoren: verwerving van (aansluitende) gronden, samenwerkingsovereenkomsten sluiten met stakeholders in het gebied, organiseren dat de benodigde strategische infrastructuur wordt aangelegd.

4.6 Strategische investeringen in het gebied

In sommige van de bestudeerde cases doen de ontwikkelaars strategische investeringen in het gebied, soms zelfs lang voordat van realisatie van bebouwing sprake is. Dergelijke investeringen kunnen langs twee wegen de gebiedsontwikkeling gunstig beïnvloeden:

1. de waarde van het land, dat in eigendom van de ontwikkelaar is, kan er door stijgen;
2. het is een vorm van *stakeholder investment*, dat wil zeggen dat bij belanghebbenden in het gebied vertrouwen in de ontwikkelaar wordt gewekt.

Deze beide effecten kunnen zich overigens ook tegelijkertijd voordoen als gevolg van een investering.

Strategische investeringen zouden ook in Nederland meer toegepast kunnen worden. Daarvoor zien wij geen wettelijke, culturele of economische belemmeringen.

VOORBEELDEN UIT DE CASES

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.10 en 4.41)

Ontwikkelaar Bee Bee Developments heeft een belang genomen in de Rockingham Speedway (case North-Northamptonshire, Prior's Hall). Dit is een internationale racebaan (incl. congrescentrum) gelegen naast de te ontwikkelen site. Bee Bee nam een meerderheidsbelang in 2005 – dat is jaren voordat de bebouwing van Prior's Hall begint – en investeerde vervolgens £ 5 miljoen. Het directe effect van de investering in deze nieuwe racebaan is promotie van de plaats Corby, waar, naast de racebaan, het te ontwikkelen terrein is gelegen. De racebaan trekt veel publiciteit en daarmee wordt het vergeten Corby 'op de kaart gezet'. Het uiteindelijke indirecte effect van de investering is de waardevermeerdering van het vastgoed, i.c. de te ontwikkelen site, in de omgeving van de racebaan.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.67 en 4.68)

Bee Bee Developments is een *joint venture partnership* aangegaan met de lokale overheid (Corby Borough Council) die veel grond in eigendom heeft. De joint venture heet Creative Corby. Een van de projecten van Creative Corby is de sloop van 200 slecht verhuurbare woningen in de achterstandswijk Kingswood Estate. Er komt een ander (vnl. commercieel) programma voor in de plaats dat de slechte naam van de buurt moet omkeren. De vastgoedontwikkeling door de joint venture maakt op de middellange tot lange termijn de eigen woningbouwontwikkeling van Bee Bee in Prior's Hall beter verkoopbaar.

4.7 Roof tax

De Engelse *roof tax* (ook wel *tariff* genoemd) is kort samengevat een vast bedrag per woning dat de ontwikkelaar betaalt aan de gemeente in ruil voor voorzieningen of diensten voor het te ontwikkelen gebied. Het komt in de plaats van (soms zeer langdurige) onderhandelingen over 'losse' onderdelen van (*Section 106*) *planning obligations*. De *roof tax* is in Engeland nog experimenteel, maar de eerste geluiden zijn positief.

Nederland kent vanaf 1 juli 2008 een wettelijke regeling voor het verhaal (door gemeenten, bij ontwikkelaars) van gemeentelijke kosten voor het in exploitatie brengen van een gebied. Dat is de Grondexploitatiewet die onderdeel is van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Deze wet gaat uit van het primaat van privaatrechtelijke exploitatieovereenkomsten tussen gemeente en ontwikkelaar met betrekking tot de kosten. Pas als er geen overeenstemming kan worden bereikt, moeten publiekrechtelijk (via de bouwvergunning) kosten worden verhaald op basis van een gemeentelijk exploitatieplan.

Een *roof tax* is in Nederland denkbaar als onderdeel van privaatrechtelijke overeenstemming. We zien dan ook voorshands geen juridische belemmeringen. Het is mogelijk dat betaling van een vast bedrag per woning wordt afgesproken. Daarbij kan, net als in Engeland, worden bepaald op welk moment die betalingen plaatsvinden, bijvoorbeeld als de woningen gebouwd zijn. Het is naar onze mening in ieder geval nuttig om na te gaan in hoeverre moeilijke onderhandelingen over bijdragen van ontwikkelaars kunnen worden vereenvoudigd door een vast bedrag per eenheid af te spreken.

Overigens hoeft niet, zo leert de Engelse praktijk, het geheel van ontwikkelaarsbijdragen in een *roof tax* te worden gevat. Een *roof tax* kan worden gecombineerd met andere afspraken over kostenvergoedingen. Daarmee is de *roof tax* een *onderdeel* van de afspraken over kostenvergoedingen. Bepaalde kosten kunnen dus buiten de *roof tax* worden gehouden.

VOORBEELDEN ENGELAND

Thames Gateway, Eastern Quarry (Report on case studies, par. 2.85)

Deze case biedt een voorbeeld van een combinatie van betaling van een vast bedrag door de ontwikkelaar (£ 40 miljoen voor de aanleg van infrastructuur) in combinatie met een *roof tax* van £ 5000 per woning.

North Northamptonshire, Prior's Hall (Report on case studies, par. 4.57)

Onderdeel van de financiële afspraken is een *roof tax* van £ 7.000 per woning. Dit bedrag is specifiek bestemd voor scholenbouw (en enkele andere voorzieningen). Los van de *roof tax* zijn afspraken gemaakt over o.m. sociale huisvesting, infrastructuur en andere voorzieningen.

4.8 Afsluiting

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de vraag wat we in Nederland kunnen leren van de Engelse praktijk van gebiedsontwikkeling. Centraal stond daarbij de rolverdeling tussen ontwikkelaar en (lokale) overheid. Achtergrond van de vraagstelling is de verwachting van een (verder) terugtrekkende Nederlandse overheid en de soms gebrekkige continuïteit en professionaliteit van de (lokale) overheid.

Bij de aanvang van het onderzoek bestond, op basis van ervaringen en indrukken, een aantal veronderstellingen over de Engelse praktijk. De veronderstellingen dat in Engeland de ontwikkelaar een grotere rol heeft dan in Nederland en dat er een striktere scheiding is tussen het publieke en het private domein, bleken correct te zijn. Andere veronderstellingen gingen echter niet op. Dat geldt voor de veronderstelling dat er in Engeland de overheid minder op details stuurt. En voor de veronderstelling dat er één 'overheidsloket' voor ontwikkelaars bestaat. Evenzo voor de veronderstelling dat er gewerkt wordt met gebiedsconcessies (in de door ons bedoelde zin).

Ondanks dat een aantal veronderstellingen niet opging, valt er van Engeland veel te leren. Onmiskenbaar kent Engeland een grotere rol voor ontwikkelaars en een 'beperkte' taakin-vulling door de lokale overheid (minder beleid). Elk van de 'lessen' heeft betrekking op die verhouding tussen ontwikkelaar en overheid.

Juist omdat de lessen betrekking hebben op de taakverdeling tussen ontwikkelaar en overheid, zijn ze niet alleen relevant voor de ontwikkelaar, maar ook voor de overheid. Hoewel de in dit hoofdstuk geformuleerde lessen in de eerste plaats vanuit het oogpunt van de ontwikkelaar zijn geschreven, kan ook de (lokale) overheid kan haar voordeel doen met de aanbevelingen:

- Partnerschappen kunnen bijdragen aan de totstandkoming van overheidbeleid dat met private investeringen wordt ondersteund. Immers, in partnerschappen vindt intensieve afstemming met private partijen plaats, niet alleen op het vlak van beleid, maar ook op het vlak van investeringen en initiatieven om een visie gerealiseerd te krijgen.
- *Performance agreements* of prestatieovereenkomsten komen tegemoet aan de kritiek dat de overheid te veel tijd neemt voor haar beslissingen en te weinig doet aan professionele en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening voor ontwikkelaars.
- *Unsolicited proposals* versnellen de publieke besluitvorming over te ontwikkelen gebieden en leveren bewijsvoering voor nut en noodzaak van een gebiedsontwikkeling, zonder dat het ten laste gaat van de publieke middelen.
- 'Publieke taken door private ontwikkelaars' nemen werk uit handen van de overheid, bevorderen het tempo van de besluitvorming en sparen de beperkte publieke middelen.
- 'Strategische investeringen in het gebied' (door ontwikkelaars) verhogen de waarde van een gebied vanuit publiek perspectief: een gebied krijgt een sterkere aantrekkingskracht voor potentiële bewoners en/of investeerders. Verder is aannemelijk dat door investeringen in vastgoed, de waarde van het vastgoed in de omgeving stijgt.

- Overeenstemming over een *roof tax* kan voor de lokale overheid betekenen dat moeilijke onderhandelingen over bijdragen van ontwikkelaars worden vereenvoudigd.

Als er in Nederland een roep of een tendens is naar een grotere rol van de ontwikkelaar en een andere rol van de overheid, dan vormen de geformuleerde lessen een invulling daarvan. De lessen kunnen zowel de private als publieke partijen tot voordeel strekken. Zo gezien zijn ze evenwichtig.

Literatuur

Hendriks, (2007) Vergelijkende bestuurskunde; de methodenstrijd voorbij, **Bestuurskunde**, 4, pp. 75-86.

Jong, M. de (2004) The pitfalls of family resemblance: why transferring planning institutions between 'similar countries' is delicate business, **European Planning Studies** 12(7), pp. 1055-1068.

Jong, M. de en J. Edelenbos (2007) An Insider's Look into Policy Transfer in Transnational Expert Networks, **European Planning Studies** (15)5, pp. 687-706.

Jong, M. de, K. Lalenis en V.M. Mamadouh (eds.) (2002) **The theory and practice of institutional transplantation. Experiences with the transfer of policy institutions**, Dordrecht: Kluwer.

Paradissis, J.-J. (2003) Planning Agreements and EC Public Procurement Law, **Journal of Planning & Environmental Law**, pp. 666-677.

Sanyal, B. (Ed.) (2005) **Comparative Planning Cultures**, London: Routledge.

Stam, J. (2007) **Opportunities and restraints on the English market; the role of the private area developer in Milton Keynes, England**, Master Thesis Urban Planning, Amsterdam: University of Amsterdam.

Veen, van der M., L. Janssen-Jansen en M. Spaans (2008) **Non-financial compensation in spatial planning: aims of comparative research**, paper presented at the Second Symposium of the International Academic Group on Planning, Law and Property Rights, 14-15 February, Warsaw.

Zeeuw, de F. (2007) **De engel uit het marmer; Reflecties op gebiedsontwikkeling** (oratie TU Delft), Delft: TU Delft.

Bijlage A Uitwerking van de verschillen en overeenkomsten tussen de twee plannings- en ontwikkelingskaders per thema

In deze bijlage geven we aan de hand van de volgende thema's de belangrijkste verschillen en overeenkomsten weer:

- Nationaal
- Praktijk
- Local Development Framework
- Planning Permission
- Samenwerking
- Financiële afspraken.

Thema Nationaal

Engeland

Per afzonderlijke wet worden er bevoegdheden aan de publieke sector toegekend. Dit hangt samen met het gegeven dat er geen geschreven grondwet is die algemene bevoegdheden aan een decentraal bestuursniveau toekent.

English Partnerships speelt, als verlengstuk van de nationale overheid (vgl. de Nederlandse zelfstandige bestuursorganen), in verschillende gebieden een belangrijke rol, bijv. als grondeigenaar (General paper, par. 3.6-3.13).

Veel beleidsvrijheid voor de *Secretary of State of the Department for Communities and Local Government* om te interveniëren in lokale planningsprocessen, d.m.v. zijn *call-in power* bij grotere projecten (General paper, par. 3.3 en 6.11). Hij kan hierdoor interveniëren in regionale of lokale zaken.

Sinds 2004 nieuwe ruimtelijke-ordeningswet om het planning systeem meer efficiënt te maken, besluitvorming te versnellen en de gemeenschap meer te betrekken bij het planvormingsproces.

Nederland

Algemene toedeling van taken en bevoegdheden aan decentrale bestuursniveaus, geregeld in de Grondwet.

Nederland kent niet zoiets als *English Partnerships*.

Weinig beleidsvrijheid voor de minister om te interveniëren in lokale planningsprocessen.

Soortgelijk. Met ingang van 1 juli 2008 nieuwe ruimtelijke-ordeningswet om het planningsysteem meer efficiënt te maken en besluitvorming te versnellen.

Nieuwe wetgeving (*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*) is meer decentral van karakter dan oude ruimtelijke-ordeningswetgeving.

Klachten over de lange duur van de besluitvorming over complexe ontwikkelingen.

Overheidsbeleid benadrukt de herontwikkeling van *brownfield land*.

Groot woningtekort in delen van Engeland.

Thema praktijk

Engeland

Plannings- en ontwikkelingsproces wordt gedomineerd door onderhandelingen tussen overheden en private partijen. Private ontwikkelaars dienen om voorstellen verder te brengen vooral te beschikken over onderhandelings- en lobbyvaardigheden. Formele procedures zijn minder belangrijk dan in Nederland. Het opbouwen van goede relaties is belangrijker dan in Nederland.

Duur van het plannings- en ontwikkelingsproces wordt tot op grote hoogte bepaald door de duur van de onderhandelingen.

Regelmatig gebruik van *planning performance agreements* tussen ontwikkelaars en *local authorities* waarin procedure afspraken worden gemaakt (General paper, par. 6.26-6.30).

Initiatief voor ruimtelijke ontwikkelingen ligt vooral bij de private sector. De publieke sector is relatief re-actief.

Ruimtelijke ontwikkeling is vooral *development-led*: vergunningverlening voor individuele (gebiedsgerichte) projecten bepaalt sterk de ruimtelijke ontwikkeling.

Nieuwe wetgeving (Wet ruimtelijke ordening 2006) is meer centraal van karakter dan oude ruimtelijke-ordeningswetgeving. Beide systemen groeien vrij duidelijk naar elkaar toe.

Soortgelijk. Klachten over de lange duur van de besluitvorming over complexe ontwikkelingen.

Overheidsbeleid benadrukt de herontwikkeling van binnenstedelijk gebied.

Groot woningtekort in delen van Nederland.

Nederland

Planning- en ontwikkelingsproces wordt gedomineerd door deels formele procedures, deels onderhandeling tussen overheid en private partijen.

Duur van het plannings- en ontwikkelingsproces wordt tot op grote hoogte bepaald door de duur van formele procedures.

Geen duidelijke equivalent van *planning performance agreements*. Bestemmingsplanovereenkomsten zouden enigszins als equivalent kunnen worden gezien.

Publieke sector stelt zich in vergelijking met Engeland actiever op ter bevordering van ruimtelijke ontwikkelingen.

Ruimtelijke ontwikkeling is vooral *plan-led*: het vooraf opgestelde (bestemmings)plan bepaalt sterk de ruimtelijke ontwikkeling. Wel wordt de laatste jaren in de vorm van 'ontwikkelingsplanologie' nadruk gelegd op het belang van integrale projecten.

Enkele grote ontwikkelaars domineren de markt. Trend naar fusies en overnames.

Gebruikelijk dat ontwikkelaars grondposities innemen.

Sommige ontwikkelaars zijn ‘grondontwikkelaar’, d.w.z. maken de grond schoon, bouwrijp, verzorgen infrastructuur en de (*outline planning permission*, waarna ze de grond in kleinere delen verkopen (incl. vergunning) aan andere ontwikkelaars of *homebuilders*.

Soortgelijk. Enkele grote ontwikkelaars domineren de markt. Trend naar fusies en overnames.

Soortgelijk. Gebruikelijk dat ontwikkelaars grondposities innemen.

Dit verschijnsel is in Nederland niet (in die mate) bekend. In Nederland verzorgen gemeenten veel van deze taken in het kader van actief grondbeleid.

Thema Local Development Framework

Engeland

Lokale ruimtelijke ordeningsplan is het *Local Development Framework (LDF)*. Om flexibiliteit te bereiken is dit een portfolio van ontwikkelingsdocumenten en niet zozeer één plandocument (General paper, par. 6.5-6.7). De onderdelen zijn:

- *Development plan documents (core strategy, list of major site allocations and proposals map);*
- *Statement of community involvement;*
- *Annual monitoring reports;*
- *Local development scheme (which sets out the programme for document preparation).*

Lokale overheid heeft veel beleidsvrijheid om gemakkelijk af te wijken van het *Local Development Framework*. Engeland kent daardoor niet zoiets als een zelfstandige projectprocedure.

Het *Local Development Framework* is geen juridisch bindend plan in de zin dat het een verplichte weigeringsgrond voor aangevraagde planologische toestemming is. Aanvragen voor *planning permissions* worden weliswaar (als startpunt) getoetst aan het LDF, maar *material considerations* kunnen met zich brengen dat wordt afgeweken van het LDF zonder dat daar een procedure voor moet worden gevolgd (General paper, par. 6.14).

Nederland

Lokale ruimtelijke ordeningsplan is één document met drie onderdelen: het bestemmingsplan (kaart + voorschriften + toelichting).

Gemeente kan alleen na vrij zware procedure van vrijstelling (zelfstandige projectprocedure) inclusief ‘goede ruimtelijke onderbouwing’ afwijken van het bestemmingsplan.

Het bestemmingsplan is een juridisch bindend plan in de zin dat het een verplichte weigeringsgrond voor aangevraagde bouwvergunningen is.

Het *Local Development Framework* is sterk gereguleerd met complexe procedurevoorschriften voor *consultations*, *objections* en toezicht. LDF's moeten in lijn zijn met *National Planning Policy Statements* en met *Regional Spatial Strategies*.

Verplichte lokale *Statements of community involvement* geven aan hoe de gemeenschap (individuen, bedrijven, belangenverenigingen) betrokken wordt bij de voorbereiding van lokale ruimtelijke plannen. Het gaat om de volgende chronologische stappen:

- *The provision of relevant information;*
- *The opportunity to input ideas and local knowledge;*
- *Opportunities for participation in developing options;*
- *The opportunity to engage with actual proposals;*
- *Feedback on outcomes and progress.*

Thema Planning Permission

Engeland

Grote betekenis van *pre-application discussions* tussen lokale overheid en ontwikkelaars over vergunningen. Dit is in Engeland geïnstitutionaliseerd. Belangrijker dan in Nederland.

Planologische toestemming om te bouwen (*planning permission*) en bouwtechnische toestemming (*building regulations approval*) zijn aparte vergunningen, af te geven door de *local planning authorities*.

Aanvragen om *planning permission* kunnen worden geweigerd op grond van *prematurity*, d.w.z. als een nieuw lokaal ruimtelijk plan in voorbereiding is en de aanvraag dit in voorbereiding zijnde plan in betekende mate zou doorkruisen. Dat moet dan wel worden aangetoond door de *planning authority*.

Planning permissions zijn verbonden aan

Soortgelijk. Het bestemmingsplan is sterk gereguleerd met complexe procedurevoorschriften voor inspraak, bezwaar en toezicht. Er is geen strikte hiërarchie tussen het bestemmingsplan en provinciale en nationale ruimtelijke plannen (uitgezonderd zeldzame concrete beleidsbeslissingen).

Inspraak voor een ieder ter voorbereiding van een bestemmingsplan is niet verplicht, maar wel vrij gebruikelijk. Engeland gaat op het punt van inspraak verder dan Nederland.

Nederland

Grote betekenis van informeel vooroverleg tussen gemeente en ontwikkelaars over vergunningen.

Planologische toestemming en bouwtechnische toestemming komen samen in één vergunning: de bouwvergunning, af te geven door burgemeester en wethouders.

Soortgelijk. Na inwerkingtreding van een voorbereidingsbesluit worden aanvragen om bouwvergunningen aangehouden.

Binnenkort soortgelijk: de komende om-

de grond (*run with the land*) en zijn slechts bij hoge uitzondering *personal to the applicant*.

Tegen weigering van een aangevraagde *permission* en tegen aan de *permission* verbonden voorwaarden staat voor de aanvrager beroep open bij de *Secretary of State*. De uitspraak op beroep wordt afgehandeld door de *Planning Inspectorate*.

Met regelmaat vragen *local authorities* (met weinig mankracht) aan de ontwikkelaar om de *consultations* (van de gemeenschap) rond de aanvraag van *planning permissions* te leiden.

Aanvragen voor *planning permission* moeten worden gepubliceerd en *third parties* krijgen de kans om hun zienswijzen ter ondersteuning of ter verwerping van de aanvraag te geven.

Een *person aggrieved* wordt in staat gesteld om de geldigheid van *orders, decisions and directions* te betwisten (*statutory review*).

Los daarvan staat een *judicial review procedure* open voor degenen die *sufficient interest* hebben. Daaronder vallen in beginsel ook *pressure groups* en *third parties*.

Aanvraag om een *planning permission* kan worden gedaan als de aanvrager geen eigendom van de grond heeft. In de praktijk komt dit waarschijnlijk nauwelijks voor als de gronden een groene bestemming hebben, omdat de grondwaardestijging als gevolg van de vergunning dan aan de eigenaar toekomt.

Thema Samenwerking

Engeland

Doordat 'onderhandelen' de kern van het systeem van planning en ontwikkeling is, heeft Engeland een traditie in het benadrukken van 'ethisch' handelen van ambtenaren en lokale politici.

Dominantie van de *partnership approach*.

gevingsvergunning is zaaksgebonden.

Soortgelijk. Tegen een weigering van een bouwvergunning en tegen aan de vergunning verbonden voorwaarden staat voor de aanvrager bezwaar en beroep op bij burgemeester en wethouders (en beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

Dit fenomeen is in Nederland onbekend.

Soortgelijk. Aanvragen voor bouwvergunningen moeten worden gepubliceerd en belanghebbenden hebben de mogelijkheid om daarop zienswijzen te geven. Belanghebbenden hebben de mogelijkheid om vervolgens bezwaar te maken en verder de mogelijkheden van beroep en hoger beroep.

Het belanghebbende begrip wordt in de jurisprudentie doorgaans ingevuld d.m.v. het zicht- en nabijheids criterium.

In Nederland is het ongebruikelijk dat een ander dan de grondeigenaar een bouwvergunning aanvraagt.

Nederland

The thema van ethisch handelen van ambtenaren en lokale politici rond gebiedsontwikkeling speelt veel minder dan in Engeland.

Uitgezonderd enkele gevallen, afwezigheid

Dit is een geformaliseerd verschijnsel.

Publiek-private samenwerking in de vorm van een rechtspersoon (*limited liability partnership*) waarin (financiële) risico's worden gedeeld, zoals de Nederlandse CV/BV, is ongebruikelijk (General paper, par. 4.23 en 4.24).

van een expliciete *partnership approach*.

Publiek-private samenwerking in de vorm van een rechtspersoon is (rondom grond-exploitatie) gebruikelijk.

Thema Financiële afspraken

Engeland

Bij grote ontwikkelingen sluiten ontwikkelaars en lokale overheden een ontwikkelingsovereenkomsten (*section 106 agreement*) (General paper, par. 6.16-6.25).

In het ontwikkelingsproces is erg veel tijd (grofweg tussen 1 en 7 jaar) gemoeid met onderhandeling tussen ontwikkelaar en *local authorities* over *planning obligations/section 106 agreements* (bijdragen in de kosten door de ontwikkelaar). Om hier wat aan te doen is het *tariff* systeem ontwikkeld, ook wel genoemd *roof tax*. Hiermee wordt geëxperimenteerd (General paper, par. 6.25).

Van ontwikkelaars worden vaak substantiële bijdragen verwacht voor de aanleg van (hoofd)infrastructuur t.b.v. de locatie.

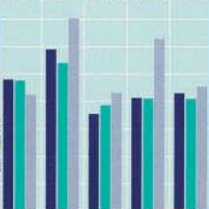
Financiële bijdragen door de ontwikkelaar zijn sterker dan in Nederland afhankelijk van de onderhandelingsvaardigheid van partijen en van het economische tij.

Nederland

Bij grote ontwikkelingen sluiten ontwikkelaars en lokale overheid een samenwerkingsovereenkomst.

1 juli 2008 treedt de Grondexploitatiewet als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening in werking. Deze kent een algemene maatregel van bestuur met een kostensoortenlijst (kosten die door de gemeente op basis van een exploitatieplan in rekening kunnen worden gebracht bij de bouwvergunningverlening, voor het geval er geen overeenstemming over kosten is bereikt).

In vergelijking tot Engeland worden van de ontwikkelaars bescheiden bijdragen verwacht voor de aanleg van infrastructuur t.b.v. de locatie.



Technische Universiteit Delft
Faculteit Bouwkunde
Berlageweg 1, 2628 CR Delft

Onderzoeksinstituut OTB
Jaffalaan 9, 2628 BX Delft